



UnB

**Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS**

Daniela Miranda Prado

Participação cidadã e cultura política: Uma análise sobre o caso do Programa Orçamento Participativo no município de San Antonio (Chile).

Brasília, Fevereiro de 2015

Daniela Miranda Prado

**Participação cidadã e cultura política: Uma análise sobre o caso do Programa
Orçamento Participativo no município de San Antonio (Chile).**

Dissertação apresentada como requisito ao
Programa de Pós-graduação em Política Social
da Universidade de Brasília como requisito
para a obtenção do título mestre em Política
Social

Prof. Dra. Lívia Barbosa (orientadora)
Departamento de Serviço Social-UNB-Brasília

Banca:

Prof. Dra. Debora Diniz
Departamento de Serviço Social-UNB-Brasília

Prof. Dr. Everton Luís Pereira
Departamento de Saúde Coletiva – UNB –
Brasília

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes
Departamento de Serviço Social-UNB-Brasília

Brasília, fevereiro de 2015.

Resumo

A presente pesquisa tem como foco os processos de participação cidadã num programa público executado no nível local que abarca o controle democrático dentro das suas diretrizes principais e sua relação com a cultura política do território. O levantamento de campo foi feito na cidade –e município- de *San Antonio* na *Región de Valparaíso* (Chile), enfocado no *Programa Orçamento Participativo* da cidade de *San Antonio* durante a gestão 2013. A pesquisa se estabeleceu como um estudo qualitativo de caso.

A hipótese que guiou a presente dissertação foi que as características da cultura política em *San Antonio* possibilitaram que o Programa Orçamento Participativo (OP), mesmo sendo uma iniciativa com restrições, fortalecera a democratização no município. Na medida em que isso é assim podemos afirmar que aquele tipo de iniciativas tem um potencial transformador ainda no contexto chileno de limitado acesso a participação cidadã e o controle democrático.

Palavras chave: participação cidadã, cultura política, Chile

Sumario

Resumo.....	2
Introdução.....	4
1. Antecedentes	6
1.1 A participação cidadã no contexto chileno	6
1.2 Experiências participativas no nível local: o caso de San Antonio	9
1.3 O Programa Orçamento Participativo de San Antonio como estudo de caso	11
2. Problematização Teórica.....	13
2.1 Participação cidadã e controle democrático: notas introdutórias ao debate	13
2.2 A Cultura política na perspectiva das ciências sociais.....	20
2.3 Sujeitos sociais coletivos, identidade e território.	32
3. Metodologia.....	36
4. Participação cidadã no Programa Orçamento Participativo: um análise desde a cultura política do território.....	39
4.1.1 Alguns elementos de contexto ao análises: organização político-administrativa do Chile.	39
4.1.2Alguns elementos de contexto ao análises: O Programa Orçamento Participativo do San Antonio.....	41
4.2 Visão e lógica da participação no programa.	44
4.3 Nível de participação e papel do cidadão no processo do orçamento participativo.....	54
Primeiro nível: cidadãos informados	55
Consulta e decisão: os cidadãos tem voz nas mudanças do programa?	58
O nível de cima: controle democrático.....	62
O rol do cidadão: o poder como dádiva ou <i>empowerment</i> ?	63
4.4 Cultura y subculturas políticas em <i>San Antonio</i>	64
4.4.1 Tipos de liderança e de organização	65
4.4.2 Relação com o território	71
4.5 A relação entre estrutura e cultura política da sociedade civil.....	73
4.5.1 Participação cidadã na visão do município	74
4.5.2 Influência da estrutura na cultura política local.....	79
Considerações finais.....	83
Referências Bibliográficas	87

Introdução

“Allí donde la investigación sea válida, las aportaciones significativas del conocimiento sociológico procederán de la forma en que la política social recoja la pista de las redes, que podrán observarse como una función reflexiva alargada de la política social. Viceversa, la intervención social se beneficiará en cuanto que se convertirá en una función reflexiva del conocimiento sociológico perseguida con instrumentos propios” (Herrera y Castón, 2003, pag 72)

Nas últimas décadas, questões de democratização e de participação cidadã ganharam grande interesse para governos, agências internacionais e instituições de ensino. No entanto, a simbiose entre o conhecimento acadêmico e as políticas públicas nem sempre é imediata e, nesse sentido, esta dissertação visa contribuir tanto para a pesquisa sociológica aplicada quanto para quem executa os programas/projetos de política social que envolvem participação cidadã.

Um caso onde os interesses das instituições de ensino e dos investigadores tem bastante convergência com os (interesses) dos planejadores de políticas públicas é no estudo da participação cidadã sobretudo no âmbito local. Atualmente, existem várias políticas ou programas que incorporam a diretriz do controle democrático expressado na “participação cidadã” como um componente e pré-requisito essencial para o seu sucesso. Em certos casos, no entanto, as condições da cultura política tornam menos provável a participação ativa dos cidadãos e isso gera a improbabilidade de que este componente seja desenvolvido com sucesso no programa (Valenzuela et al 2010; Neves, 2008).

Por outro lado, hoje existem correntes que estabelecem que o âmbito local seja o espaço mais adequado para conduzir uma participação pública bem sucedida (Fernandez, 2006), mas há outros que entendem que as relações dentro do território e o poder local não são completamente horizontais e democráticas, e entendê-lo assim é um erro que pode levar à falência de programas que procuram o desenvolvimento territorial ou endógeno baseado na

participação cidadã ampla e democrática (Gonzalez Meyer, 2008). Também não há consenso em levantar quais são os fatores da cultura política que permitem que o exercício da participação cidadã seja estendido para a maioria dos cidadãos, mas existe literatura suficiente para afirmar que sem dúvida existe uma relação entre o nível de participação e o tipo de cultura política predominante no âmbito local.

Mas para além das discussões político-conceituais sobre os processos participativos no âmbito local, o certo é que normalmente é o espaço local¹ o espaço onde se executam as políticas que incorporam o controle democrático. Nesse sentido, parece conveniente então considerar como estudo de caso um programa que seja desenhado e aplicado no âmbito local (Almond e Verba, 1965).

No Chile, as experiências de programas que incluem a participação cidadã ou o controle democrático como diretriz principal ainda são poucas e intermitentes, mas existe evidência sobre algumas experiências com sucesso, sobretudo no nível local (Montecinos, 2011). Ao mesmo tempo não existem muitos estudos sobre cultura política para além de estudos de opinião sobre preferências políticas no âmbito eleitoral.

O interesse então desta pesquisa vai centrar-se no estudo da relação entre participação cidadã e cultura política num caso de estudo que apresenta particularidades, pois no contexto chileno é um dos poucos que conseguiu consolidar-se no tempo e conseguir sucesso em acrescentar a participação ano a ano.

A dissertação se organiza da seguinte forma: primeiro se entregam antecedentes do contexto onde se desenvolve o Programa estudado, depois se apresenta o marco teórico sob o qual se fez o análise, posteriormente se apresenta brevemente a metodologia utilizada para logo apresentar o análise sob participação e cultura política. A modo de resumo se apresentam algumas considerações finais.

¹ No Chile, onde as políticas que incorporam diretriz participativa são incipientes, não existem experiências no nível nacional, só no nível local. De fato, a Constituição vigente não foi feita por meio de uma assembleia constituinte.

1. Antecedentes

1.1 A participação cidadã no contexto chileno

Diferente de outros países latino-americanos, no Chile só há pouco tempo as políticas públicas vêm tentando incorporar diretrizes de participação cidadã. Isso decanta de um processo histórico em que o autoritarismo e o centralismo geográfico e administrativo marcaram as políticas em geral.

Como é conhecido, em 1970 foi eleito como presidente o militante socialista Salvador Allende, começando o primeiro e único governo socialista-marxista eleito democraticamente da história. O governo chegou ao seu fim em 1973 com um golpe militar que manteve uma ditadura até 1990, após um plebiscito nacional que legitimou o desejo da sociedade chilena pelo retorno da democracia.

Durante a ditadura militar foi destruído o modelo de Estado imperante até 1973, transformando-o durante aquele período (1973-1990) num Estado em guerra permanente contra as expressões associativas, sindicais e partidárias dos setores populares; utilizando o terrorismo de Estado para o disciplinamento social e a desapareição de qualquer intento de organização e expressão da sociedade civil (de la Maza e Ochsenius, 2006). Foi também uma época de forte impulso do projeto neoliberal, não só na economia, mas também na área social e cultural. Em 1980, a ditadura militar promulgou a Constituição vigente até hoje, e para o interesse da presente dissertação é interessante mencionar que ela não consigna a participação cidadã como direito.

Muito diferente do Brasil, onde a Constituição de 1988 foi produto de uma assembleia constituinte, no Chile a Constituição de 1980 foi escrita por intelectuais conservadores colaboradores da *Junta Militar*², posteriormente validada pela *Junta Militar* e finalmente sometida á aprovação popular mediante um plesbicito irregular e coercitivo onde não

² A Junta Militar foi integrada pelos *Generales en Jefe* (rango mais alto da jerarquia militar) das quatro forças armadas: exercito, força aérea, armada e *carabineros*. Como presidente da *Junta Militar* auto designou-se o General em *Jefe do Exercito*, o ditador Augusto Pinochet Ugarte.

existiam registros eleitorais, não era permitida nenhum tipo de campanha contrária á aprovação e a sociedade chilena vivia num constante temor pelas represálias que os militares podiam tomar sobre as pessoas que votaram em contra da aprovação.

A Constituição então foi promulgada no contexto de uma ditadura que durou até 1990. Aquela constituição estabelecia que a *Junta de Gobierno* – ex *Junta Militar* denominada *Junta de Gobierno* a partir da promulgação dela Constituição- assumiria as reponsabilidades legislativas e constituintes e que seu presidente assumiria como Presidente da República. Estabelecia também a possibilidade de que em 1988 se realizara um novo plebiscito que validaria ao ditador Augusto Pinochet como presidente durante oito anos mais ou, pelo contrario, chamara-se finalmente a eleições democráticas.

Depois da promulgação da Constituição a oposição politica á ditadura militar seguiu duas estratégias paralelas para procurar o retorno à democracia: a primeira foi fazer cumprir a agenda da constituição de 1980 que estabelecia o possível retorno à democracia depois alguns anos (por meio do plesbicito), e a segunda foi tentar forçar a renúncia do ditador mediante pressão popular e convocar uma assembleia constituinte (o qual finalmente nunca aconteceu).

Por outro lado, o núcleo de civis-intelectuais de direita que teve a missão de escrever a Carta Magna ideou a Constituição de tal forma que a possível transição á democracia que ela estabelecia fosse uma transição “protegida”, ou seja, fosse uma transição para um regime presidencialista sem controle sob as forças armadas (que após o retorno á democracia seguiu liderando Augusto Pinochet até 1998) e com instituições não democráticas com fortes atribuições³. Mesmo assim, a oposição politica á ditadura optou por seguir a via do plesbicito que estabelecia a Constituição (de la Maza e Ochsenius, 2006).

³ Estabelecia-se, por exemplo, a existência de senadores e deputados “designados” desde as forças armadas, Augusto Pinochet, de fato, foi senador designado entre 1998 e 2002.

Assim, se estabeleceu uma saída “pactuada” da ditadura e se permitiu a recomposição partidária, mas dentro de um sistema que estabeleceu a separação dos partidos políticos dos movimentos sociais. A constituição estabeleceu também um sistema eleitoral denominado “binominal”, vigente até janeiro de 2015, com distritos desenhados de tal forma de favorecer os partidos de direita em acordo com os resultados obtidos no plebiscito que colocou fim à ditadura. O sistema foi projetado com a ideia de impedir uma maioria no congresso de outros grupos políticos que possam propor modificações à constituição (de la Maza e Ochsenius, 2006).

Neste contexto, em 1990 assume o governo o pacto progressista denominado *Concertación* que ficou no poder até 2010. Mesmo sendo progressista ou uma *esquerda renovada*, como foram catalogados frequentemente, ele é parte de uma poderosa elite política, que começou a gestar-se nos anos 80, e que no cotidiano convive diariamente com a direita mais dura, pois os líderes de ambos os lados estudaram nas mesmas escolas, foram às mesmas universidades e provavelmente moram no mesmo bairro.

Assim, como assinalam de la Maza e Ochsenius (2006), o modelo de governabilidade imposto durante a transição democrática foi de uma concepção da democracia altamente elitista, segmentada e especializada, com um núcleo mais ou menos pequeno de políticos que flutuam entre ministérios e congresso e que tem um número importante de assessores ou tecnocratas que ressaltam a sua missão “técnica” sobre a política.

Mesmo assim, especialmente durante os últimos dois governos da *Concertación* (2000-2010) os mesmos tecnocratas promoveram reformas para abrir o Estado à participação cidadã, mas que na verdade funciona sobre uma visão mais bem instrumental da mesma, ou seja, com uma visão voluntarista da capacidade de participar e sob a ótica de validar políticas top-down. Exemplo disso é que as políticas de intervenção comunitária começaram a incorporar consultas cidadãs prévias à execução, mas sem poder vinculante para tomar decisões.

Mas foi um começo. Nos últimos anos, a forte revitalização dos movimentos sociais (estudantes, movimentos ambientalistas e regionalistas) inspirou a discussão para entender a participação cidadã não apenas a partir da melhoria da gestão do Estado, se não como exercício de direitos.

Frente às crescentes demandas da cidadania por abrir novas oportunidades para a participação, a atual Presidenta da República Michelle Bachelet decidiu incluir no seu programa de governo (2014-2018) o fortalecimento da participação cidadã não apenas como linha estratégica para melhorar a eficácia e eficiência das políticas públicas, mas também como um direito cidadão. Nesse sentido, frente á possibilidade de gerar uma nova Constituição durante seu mandato, o programa de governo destaca que em quanto á participação cidadã a nova carta fundamental deveria resguardar aquele direito:

“Derecho a la participación política y social. La Nueva Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social en las diferentes áreas de la vida nacional como garantía del orden político e institucional y como derecho incluyente de los grupos históricamente excluidos de los espacios de toma de decisiones públicas.” (Programa de Governo Michelle Bachelet 2014-2018)

No nível local também existem alguns avanços. Desde 2006, alguns municípios começaram a implementar modelos de Orçamento Participativo (OP), difundidos amplamente na região latino-americana.

1.2 Experiências participativas no nível local: o caso de San Antonio

A Primeira experiência de OP conhecida na América Latina nasceu em Porto Alegre em 1988, a partir da necessidade de gerar uma cidade mais participativa e democrática. O OP permite aos cidadãos participar na elaboração da lei do orçamento da cidade (ou, no caso do Chile, do município) pelo "ciclo de participação" que constitui diferentes etapas de participação e tomadas de decisões (Pagliari, 2003 e Cuenca, 2008). No Chile, as primeiras experiências foram desenvolvidas a partir de 2001. De 2004 a 2008, aumentaram as

experiências e até 2011 havia mais de 30 projetos dos quais apenas 13 têm trabalhado por mais de quatro anos (Montecinos, 2011). De acordo com Montecinos (2011), o processo no Chile tem sido altamente volátil dadas as condições institucionais e o papel secundário desempenhado pela sociedade civil.

Mesmo que as experiências de OP no Chile sejam mais de natureza “consultiva” e não “deliberativa”, há alguns casos de destaque dentro das 13 experiências que tem trabalhado por mais de quatro anos. De acordo com Montecinos (2011), há alguns municípios onde o elemento deliberativo (para além das votações) aparece com mais força, eles são Negrete, San Joaquín, **San Antonio** y Lautaro.

Destes quatro casos o único onde alguma vez tiveram uma incidência multinível (ou seja, além do município) foi San Antonio que em 2008 recebeu CLP\$50 milhões⁴ do governo regional adicionados ao orçamento municipal do OP. Além de isso, San Antonio é o município que debate a maior porcentagem de seu orçamento por meio do OP, e em termos absolutos é o município que assigna mais recursos. Por último, San Antonio é o município que registra a maior porcentagem de participação da população nas votações entorno ao OP (Montecinos, 2011).

Pelos dados apresentados, então, o município selecionado para esta pesquisa é San Antonio, que começou a aplicar o OP em 2006 e que pertence à região de Valparaíso, na zona central do Chile.

Até o ano 2012 o programa definia três “territórios” dentro do município, 20 “setores” (10 urbanos e 10 rurais) e 4 eixos temáticos onde se definiam os projetos que competiriam no programa. Cada ano o trabalho iniciava com uma etapa de diagnóstico em que se realizavam assembleias por cada setor, em cada setor se elegiam um delegado por cada 50 participantes das assembleias. Os delegados em conjunto com o Prefeito do município, a secretaria técnica do programa e a diretora de gestão social constituíam o “conselho de orçamento participativo” que acompanhava o processo desde o diagnóstico até a

⁴ US\$100.000 aproximadamente.

implementação dos projetos. Normalmente se elegiam entre 40 e 50 delegados. Os recursos se assignavam em 3 votos⁵: um projeto a nível municipal, um projeto por setor e um projeto por território. No ano 2012 votaram 19.870 pessoas e o ano 2013 votaram 21.018 das 100.612 que moram no município entre adultos e crianças⁶.

Durante o ano 2013⁷ a gestão mudou, os eixos temáticos agora são definidos pela comunidade e os delegados são eleitos como representantes dos projetos que participam da eleição. Ou seja, os habitantes de San Antonio postulam projetos sem necessidade de que fiquem dentro de um marco temático que antes era imposto pelo município, e a eleição de delegados não depende do número de presentes nas assembleias mais sim do número de propostas. Na atualidade só se vota por (i) um projeto a nível municipal (ii) um projeto por setor, mas se considera entregar recursos ao segundo lugar.

O conselho de OP ainda é presidido pelo prefeito, com assistência da Diretora de Gestão Social da municipalidade e uma Secretaria Técnica. O compõem ainda os delegados, agora eleitos em acordo com a quantidade de projetos⁸. No processo 2013 se apresentaram 40 projetos e pelo tanto há 40 delegados no conselho, que se reúne obrigatoriamente duas vezes no ano e em sessões extraordinárias se é requerido pelos delegados.

1.3 O Programa Orçamento Participativo de San Antonio como estudo de caso

Em acordo com os antecedentes apresentados a presente dissertação planteia como hipóteses que as características da cultura política em San Antonio possibilitaram que o Programa Orçamento Participativo (OP), mesmo sendo uma iniciativa com restrições, fortalecera a democratização no município. Isso demonstra que aquele tipo de iniciativas

⁵ Durante dois anos existiu também um “voto temático”

⁶ O OP no *San Antonio* tem uma versão infantil onde podem participar todas as crianças da cidade com exatamente o mesmo mecanismo do OP adulto, mas com um orçamento menor. Porém, aquela versão não foi considerada na presente dissertação pelas implicações éticas que tem fazer pesquisas que incluem menores de 18 anos.

⁷ O monto assignado a OP para o ano 2013 é de \$380 milhões, equivalentes a US\$731.500 aprox

⁸ Por representar projetos e não setores, agora os delegados podem representar um projeto a nível comunal, territorial ou por setor.

tem um potencial transformador ainda no contexto chileno de limitado acesso a participação cidadã e o controle democrático.

O objetivo geral da pesquisa foi pesquisar a relação entre a cultura política dos participantes do programa OP no município de San Antonio e o tipo de participação resultante da execução do programa, indagando no potencial democratizante da experiência.

Os objetivos específicos foram:

- Identificar as características da cultura política dos habitantes de San Antonio que participam do programa.
- Caracterizar o tipo de participação resultante do processo de execução do programa Orçamento Participativo.
- Identificar como a cultura política influencia ou não na participação cidadã no programa selecionado.
- Indagar se o programa OP teve algum impacto nas possíveis mudanças na cultura política local.

2. Problematização Teórica

2.1 Participação cidadã e controle democrático: notas introdutórias ao debate

Após os anos 1980, começaram a ganhar força novas formas de entender a democracia e de abordar a disputa pela construção democrática na América Latina.

Desta forma começaram a se desenvolver dois projetos políticos em disputa e em tensão: o projeto democrático participativo *versus* um projeto de corte neoliberal que entende a democracia desde a privatização das áreas de decisão política, mas acompanhado também de um discurso “participacionista” do terceiro setor. Ambos parecem parecidos no seu discurso, mas a diferença principal é que o primeiro entende que para uma democracia participativa efetiva se deve universalizar o exercício dos direitos, abrir os espaços decisórios e deliberativos e promover a inclusão das diferenças no qual se entende a democracia como um processo (democratização)⁹. O segundo, por outro lado, postula, deixar a deliberação na arena da política tradicional sem incluir a sociedade civil¹⁰ nas decisões finais. (Dagnino et al, 2006).

⁹ Neste texto se entenderá que a democracia como regime já foi amplamente aceita e por tanto entendê-la como participação eleitoral ou desde a representação não entrega novos elementos para o debate, pelo contrário, o restringe. Como explicam Santos e Avritzer (2003) durante a segunda metade do século XX o debate sobre a democracia levou a uma concepção hegemônica em três vias: (i) a questão da democracia como forma e não substância, ou seja, como procedimento (ii) a indispensabilidade da burocracia (iii) a percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala. Mas com a emergência daquela concepção hegemônica surgiu também um conjunto de concepções contra-hegemônicas, que entenderam a democracia como uma forma “sócio-histórica”. No caso dos países de América do sul a “redemocratização” instaurou uma disputa pelo significado da democracia, levando ao debate sobre a articulação da democracia representativa e a participativa.

Entenderemos então a democracia como processo porque “*ao conceber a democracia como mero exercício de representação política (eleitoralmente autorizada) no campo do Estado, se reproduz uma separação conceitual entre a sociedade civil e a sociedade política que impede a análise das continuidades entre elas e, por tanto, o entendimento da democratização como um processo que se origina na sociedade mesma e a transforma*”. (Dagnino et al, 2006, pag 18)

¹⁰ Ainda quando a categoria de Sociedade Civil (SC) não é objeto da presente discussão teórica, parece conveniente delimitar minimamente como entenderei o conceito de SC na presente pesquisa. Acanda (2002) postula que na atualidade podemos diferenciar três usos da ideia de SC: (i) um uso como slogan político “recuperar a SC” (ii) outro como conceito sociológico analítico com caráter descritivo (iii) e outro como conceito filosófico com caráter normativo. Ao mesmo tempo, das posições onde emerge o conceito na contemporaneidade (situações de conflito político nos anos70’) podemos encontrar 3 elementos comuns: (i) SC se define como exclusão e como antíteses com respeito ao Estado e a política, um espaço livre de coerções (ii) se entende a SC como uma região autônoma (iii) SC se entende como a “vigilante” do Estado, ou seja,

Para entender o conceito de participação cidadã vou considerar que o processo da participação cidadã se desenvolve a partir dos movimentos sociais, da participação dos sujeitos na luta por direitos construindo sua cidadania, tendo como orientação um projeto de natureza democrática e participativa -oposta ao modelo neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas- projeto que se entende dentro da luta pela hegemonia de atores concretos, sociais e políticos com projetos contraditórios. (Dagnino et al, 2006).

Na presente pesquisa não vou usar o conceito de participação política, pois ela em muitas ocasiões é entendida como participação eleitoral ou em partidos políticos, o que restringe a análise sobre democracia e cidadania. Pelo contrário, o conceito de participação cidadã vai para além da representatividade, procura aperfeiçoar o sistema representativo mediante o controle social da ação do Estado. Alguns autores defendem que a participação melhora a

tem a função de exercer o controle sobre o Estado. Acanda (2002) afirma que todas estas conceptualizações referem-se, mas bem, a uma espécie de ideal que de categoria ou conceito, que obedece à ideia de uma espécie de “refúgio” do indivíduo, um refúgio entre o político e o econômico.

Mas para entender o conceito o autor retoma a origem dele durante a modernidade, onde a ideia de SC aparece expressando uma relação propriamente moderna de contratualidade-dominação. Para os autores modernos e liberais a SC era aquele espaço onde apareciam relações associativas constitutivas de poder, os indivíduos se associam para lutar por algo ou contra algo. Mas depois de que os liberais esqueceram aquela ideia a meados do século XIX foi Gramsci quem a retomou e a converteu em parte fundamental da sua teoria, mas interpretando-a de forma diferente nos marcos de uma reflexão crítica da sociedade. Gramsci destaca dois momentos na superestrutura que estão em relação dialética: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira é composta por órgãos da superestrutura que tem a função de coerção e domínio. **A SC é formada por organismos considerados privados** (organizações de caráter cultural, religioso, educativo, mas também político e econômico) **que possibilitam a direção intelectual e moral mediante a adesão de massas.** Por mediação de ela se difunde a ideologia, os interesses e valores da classe que domina o Estado e se articula o consenso e a direção moral e intelectual do conjunto social. (Acanda, 2002).

Entenderei então nesta dissertação que a Sociedade Civil é aquele espaço fora do Estado, mas em tensão com ele, cruzada por múltiplos conflitos, pois não se estabelece como um ator coletivo homogêneo, se não como um *“conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, tem seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico”* (Walzer, 1992. Apud Dagnino et al 2006. Pag. 23).

qualidade dos representantes e que ela exerce um papel pedagógico, pois pela participação se aprende a escolher e ajuda à alternância no poder. (Paiva, 2009)

Tendo como ponto de partida a ideia de democracia participativa vemos que muitos dos programas ou políticas atuais incluem dentro de seus objetivos a “participação cidadã”. Para Demo (2009) atualmente a política social define seu eixo político desde a participação:

“É através dela que a promoção se torna autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e autogestão, e possibilidade de autosustentação. Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida da sua própria conquista” (Demo, 2009, pags 12-13)

Para alguns autores, do ponto de vista das políticas públicas podem ser reconhecidas duas posições a partir das quais se compreende o conceito de participação cidadã. A primeira é a "visão instrumental" que visa aumentar a eficiência e a eficácia das políticas locais ajustando as prioridades entre o Estado e os cidadãos (Fernandez, 2006), sendo de uma natureza mais bem “consultiva”. Esta visão se aproxima em suas perspectivas ao modelo neoliberal.

A segunda é uma visão mais “substantiva” em que a participação cidadã aparece como um fim em si mesma, uma aposta que *“radica en la valoración de lo público como el espacio para la interacción de los ciudadanos con el Estado, el rescate de la dimensión de integración social que tiene la participación y la necesaria relación entre ésta y los derechos de la ciudadanía”*. (Fernández 2006). Concepção que visaria a ajustar-se com o descrito projeto democrático participativo.

Nogueira (2004), por sua vez, destaca quatro formas possíveis de entender a participação: (a) a participação assistencialista, referente à filantropia e a solidariedade (b) a participação corporativa, referente à defesa dos interesses específicos de um determinado grupo, este

tipo de participação esteve na base da aparição do sindicalismo moderno. Para o autor estas duas primeiras formam uma dimensão “pré-política de agregação moderna” da participação, em quanto dão conta da necessidade que têm certos grupos de se unir para negociar melhores condições.

Já na terceira modalidade de “participação” ele reconhece uma dimensão política: (c) a participação eleitoral, que já não tem a ver só com interesses particulares, se não também com a governabilidade da sociedade toda. Mas esta última ainda é uma participação limitada uma vez que não necessariamente leva a uma reorganização do poder político, nem do Estado. Assim, o autor define uma quarta forma de participação que visa a superar as outras três: (d) a participação política, que vai para além da participação eleitoral, entendida como “*prática ético política, que tem a ver tanto com a questão do poder e da dominação quanto com a questão do consenso e a hegemonia, tanto com a força quanto com o consentimento, tanto com o governo quanto com a convivência*” (Nogueira, 2004, pag 133). Ou seja, tem a ver com a noção que vou utilizar nesta pesquisa de “participação cidadã”, mais que com a definição comum de participação como sufrágio.

Outra visão da participação cidadã, não muito longe da visão *substantiva* antes descrita, é aquela que a entende desde o ponto de vista do controle democrático. Pontual (2000), por exemplo, assinala que a participação cidadã tem que ser entendida como um “elemento estratégico” para o controle democrático¹¹:

“A participação cidadã é elemento estratégico para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado.

¹¹ Distinguimos “controle social” de “controle democrático”. Originalmente o termo “controle social” se entendeu desde a sociologia como “*os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados*” (Correia, 2003, pag 66). Por outro lado, desde a teoria política o termo adquire significado dependendo da noção de Estado e sociedade civil com que se relacione, pode-se entender como controle do Estado sob a sociedade, como da sociedade sob o Estado. (Correia, 2003). Pelo mesmo, neste estudo vou preferir utilizar o termino “controle democrático”, entendendo que ele se refere ao controle de uma sociedade civil heterógena, ou seja, que não atua em bloco, sobre o acionar do Estado. Mas não só sobre as políticas públicas, se não também sobre o projeto político que o Estado defende, entendendo que aquele projeto pode ser apoiado ou não pelos diferentes (e frequentemente antagônicos) atores coletivos que compõem a sociedade civil.

Estas práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade civil como da ação indutora do Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores. Neste processo amplia-se e aprofunda-se a prática da democracia e constrói-se uma cidadania ativa.” (Pontual 2000. Apud Pontual 2010, pag 1)

Nesta definição se entende, tal como assinalara Demo (2009), que os processos participativos foram e são ainda processos de conquista da sociedade civil. Neste sentido o autor plantea que a participação não pode ser entendida como “dádiva” ou “concessão” do Estado para a sociedade civil. A participação cidadã tem que ser entendida em oposição à postura *top-down*, pois ela não é um “fenômeno residual” das políticas públicas e sociais, mas um dos seus eixos fundamentais.

Outros autores incluem dentro de este processo contraditório entre Estado e Sociedade Civil a um terceiro ator: o mercado. Assim Teixeira (2001) assinala que a participação cidadã é um “*processo complexo e contraditório entre Sociedade Civil, Estado e mercado*” (Teixeira, 2001, pag 30). Para ele a participação não só inclui o controle social do Estado, se não também o controle social do mercado, mediante processos de negociação no espaço público onde atuam diversos atores sociais e políticos. Isso é possível mediante o fortalecimento da sociedade civil por meio da associação –por exemplo, associações sindicais- o que implica “*deveres e responsabilidades políticas específicas*” e por outro lado “*criação e exercício de direitos*”. (Teixeira, 2001, pag 30).

No que diz respeito ao controle do Estado o autor plantea que a participação é necessária para o que ele chama de “correção dos desvios” dos agentes públicos, ou seja, para evitar a corrupção e velar pela transparência. Para isso é fundamental contar com uma sociedade civil organizada, capacitada e estruturada. Mas também é preciso que o Estado mostre-se disposto a estabelecer mecanismos institucionais e mecanismos legais para garantir o papel efetivo da sociedade civil. (Teixeira, 2001)

Da discussão que fazem os autores até agora vistos, podemos dizer que a emergência do termo participação cidadã se deu sob uma premissa de contradição entre sociedade civil e Estado, ou seja, a participação cidadã é entendida como confronto ao Estado. Mas durante os anos 1990 a participação cidadã perde aquela dimensão contraditória e passa a ser entendida como uma participação de “negociação” entre projetos políticos diferentes. (Neves 2008).

Ao mesmo tempo, a literatura que tratou o tema da participação nos anos 1990 assumiu uma “*relação automática entre participação e melhoria da democracia*” (Avritzer, 2010, pag 13). Assim desconsiderou-se o estudo dos efeitos “democratizantes” das diferentes formas de participação, e por um tempo se perdeu a possibilidade de entender que a participação não só tem efeitos “democratizantes”, mas que também pode ter efeitos de cooptação. (Avritzer, 2010).

Também durante os 1990 a participação começa um processo de institucionalização, reorganizando os atores sociais no poder local, mas no mesmo processo a sociedade civil recebe a “influência” do projeto neoliberal que entende a participação como um mecanismo para melhorar a eficácia e para validar programas ou políticas e garantir sua sustentabilidade no tempo. (Neves, 2008).

É importante então destacar que o campo da participação cidadã fica dentro de esta disputa política entre projetos diferentes. E a importância desta esclarecimento reside em que aqueles projetos podem direcionar a participação, e o direcionamento se dá precisamente no campo da cultura política, objeto de esta pesquisa e que revisarei no terceiro item. Como diz Dagnino (2004, pag. 97 apud Neves 2008, pag 17) “*a disputa política (...) assume então o caráter de uma disputa de significados, de referências (...) nessa disputa onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais o terreno da prática política se converte num terreno minado*”.

Assim, para que a participação cidadã mantenha o seu caráter democratizante é preciso considerar que ela deve ser entendida desde suas relações internas e desde a diversidade da

sociedade civil, mas também na sua relação com a “*multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela se dá*” (Dagnino, 2002, pág 164 apud Neves 2008). Assinala Dagnino (2002, pag 164 apud Neves 2008) também que a avaliação da participação “*exige a particularização dos contextos concretos dessa participação, a explicitação desses cenários complexos e o entendimento do seu impacto sobre cada um deles*”.

Neste último ponto chegamos ao interesse particular da presente pesquisa: a participação cidadã se desenvolve em cenários diversos, é mediada pela disputa de dois projetos políticos opostos, e se conjuga com uma sociedade civil heterogênea. Nas palavras de Dagnino et al (2006):

“A heterogeneidade da sociedade civil é uma expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina. Os diversos atores, com interesses, agendas e projetos políticos variados, se originam em distintos contextos históricos e políticos de cada nação e a eles respondem. Essa heterogeneidade foi, em alguns casos, incentivada por políticas estatais dirigidas para atender seletivamente interesses ou demandas específicas, em lugar de promover e garantir o acesso a direitos gerais” (Dagnino et al, 2006, pag 27-28)

Para esta proposta acredita-se que as políticas públicas que utilizam operativamente a participação cidadã de forma pró-ativa - isto é, pensam que para impulsionar estes processos é suficiente o desenho institucional - correm o risco de fracassar quando não consideram precisamente que a participação cidadã se desenvolve em cenários diversos e se conjuga com uma sociedade civil heterogênea. Em vez disso, considera-se que é preciso entender quais são as características da cultura política que levam a uma participação bem sucedida, um reforço da sociedade civil e, finalmente, para a experiência de uma cidadania plena.

Neste sentido, é importante considerar que as sociedades não tem uma cultura política homogênea, ou seja, num mesmo território, a cultura política local vai variar dependendo de valores como a confiança, desconfiança mútua, liberdade e coerção, igualdade e hierarquia (Neves, 2008). Como explica Diamond “*as culturas políticas são de fato, culturas mistas, formadas a partir das interpretações distintas e percepções desiguais dos vários períodos históricos*”. (Diamond, 1994, pág. 230. Apud Neves, 2008, pág. 30).

2.2 A Cultura política na perspectiva das ciências sociais

O interesse de este trabalho é entender como a cultura política interage com a participação cidadã nos processos de controle democrático numa experiência de política pública. Uma vez feita então a discussão sobre participação é preciso definir que vou entender por cultura política nesta pesquisa. Pra isso, no presente capítulo apresenta-se uma revisão das principais correntes que utilizam o conceito de cultura política desde três disciplinas das ciências sociais: a ciência política, a antropologia e a sociologia.

O conceito de cultura política já foi bastante discutido nos círculos de estudo dos fenômenos sociopolíticos e socioculturais, mas não sem controvérsias. Para além da importância que alguns dos autores clássicos têm dado á dimensão cultural da política (Locke, Mostequeiu, Tocqueville ou inclusive Weber quem desenvolveu a sua teoria sob a base da importância do âmbito religioso e moral no desenvolvimento das instituições políticas e estruturas econômicas do capitalismo ocidental) (Benedicto, 1995) é só na década dos 50 que emerge o conceito de “cultura política” como categoria de análise nos estudos sociopolíticos, primeiro desde os estudos psicológicos sobre comportamento político e logo desde a ciência política que tomou um enfoque mais macro em quanto á realidade política como fenômeno coletivo (Benedicto, 1995; Renno, 1998; Baquero, 2011; Kuschnir e Carneiro, 1999; Madueño, 1999; Lupiañez, 2008)

Cronologicamente podemos dizer que as disciplinas que se fizeram cargo do estudo da *cultura política* são em primer lugar a psicologia política e a ciência política e logo a

antropologia política e em menor medida a sociologia. Dependendo então da disciplina é que achamos também diferentes enfoques do conceito.

Sem dúvida o trabalho que marcou a pauta, tanto pra seus seguidores como pra seus críticos, foi o desenvolvido pelos cientistas políticos Gabriel Almond e Sidney Verba em *The Civic Culture* (1963) (Benedicto, 1995; Renno, 1998; Baquero, 2011; Kuschnir e Carneiro, 1999; Madueño, 1999; Lupiañez, 2008). Os autores -da Stanford University e de orientação funcionalista- receberam a influencia da recepção norte americana da sociologia weberiana (com seu ênfases no decisivo dos valores e normas), dos esquemas de Parsons e Shils¹², da psicologia social, da antropologia psicocultural e sobretudo do desenvolvimento dos surveys ou metodologia quantitativa de pesquisa mediante inquéritos. (Benedicto, 1995)

Na primeira versão de *The Civic Culture*¹³, Almond e Verba (1963) expõem que seu trabalho é principalmente um estudo da cultura política nos sistemas democráticos¹⁴ e das estruturas sociais e processos que a sustentam. Isso, entendendo que uma democracia robusta que pressupõe a participação dos cidadãos não só sustenta-se sobre instituições formais pra a democracia (sufrágio universal, partidos políticos, tribunais eleitorais), se não que também sobre uma cultura política consistente com este tipo de regime. Disso decorre que existam diferentes tipos de culturas políticas, sendo a “cultura cívica” a máxima realização de uma cultura participativa democrática. Concretamente, os autores entendem que a cultura política de uma nação¹⁵ é:

¹² Principalmente da categorização que eles fazem das orientações psicológicas ou predisposições da ação dos indivíduos: orientações cognitivas, afetivas e avaliativas. Para Parsons e Shills (1962) as pautas de orientação de valor são os elementos culturais mais importantes na organização dos sistemas de ação, mesmo que a orientação é só uma parte da cultura. (Madueño. 1999)

¹³ Depois de uma chuva de crítica, os autores tentaram fazer-se cargo dos comentários, editando em 1980 “The Civic Culture Revisited”.

¹⁴ Como bem assinalam Kuschnir e Carneiro (1999, pág 230) no texto de Almond e Verba “cultura política, portanto, remete a uma orientação subjetiva em relação a um determinado sistema político. É preciso ressaltar, porém, que a utilização da noção por parte de seus autores está vinculada a uma preocupação quanto às condições de desenvolvimento dos sistemas políticos democráticos. Dessa forma, em sua própria gênese, o conceito de cultura política não pode ser dissociado da ideia de um modelo de comportamento político nas democracias participativas”

¹⁵ O texto de Almond e Verba (1963) se sustenta num estudo empírico feito a través de surveys em cinco países: Estados Unidos, Grã Bretanha, Alemanha, Itália e México. Em acordo com os autores os países foram

“the particular distribution of patterns of orientation towards political objects among the members of nation. Before we can arrive at such distributions, we need to have some way of systematically tapping individual orientations toward political objects. In other words. we need to define and specify modes of political orientation and classes of political objects” (Almond e Verba, 1963. Pag. 13)

Assim, os autores procuraram estabelecer inter-relações entre cultura e estrutura política. Considerando que os autores entendem a cultura como uma “*orientação psicológica frente aos fatos sociais*”, eles entendem também a cultura política como uma “*orientação subjetiva em relação a um determinado sistema político*” (Kuschnir e Carneiro, 1999. Pág 230). Dessa forma, eles consideraram as categorias de Parsons e Shills sobre os tipos de orientações psicológicas para classificar os tipos de orientações políticas dos indivíduos. (Almond e Verba, 1963)

Assim, eles definem três tipos de orientações possíveis:

“(i) a orientação cognitiva diz respeito ao conjunto dos conhecimentos e crenças relativas ao funcionamento do sistema político e ao papel dos indivíduos e dos grupos sociais no interior do sistema no qual estão inseridos. (ii) A orientação afetiva determina os sentimentos que o indivíduo nutre com relação ao sistema político e social. (iii) Finalmente, a orientação avaliativa - julgamentos e opiniões sobre os objetos políticos - envolve a combinação de informações, sentimentos e conhecimento sobre o funcionamento do sistema político, consubstanciados em valores que orientam as ações individuais” (Kuschnir e Carneiro, 1999. Pag 230).

O tipo de orientação (cognitiva, afetiva ou avaliativa), em conjunto com o tipo de objeto político ao qual tendem aquelas orientações (que pode ser o sistema político, as estruturas de incorporação das demandas, as estruturas administrativas que entregam resposta a

escolhidos por representar uma “*ampla gama de experiências histórico-políticas*” (Pág. 35). Portanto, eles apresentam conclusões sobre as culturas políticas dos países, não dos níveis locais (como é interesse desta pesquisa), pra além de que possam falar de subculturas políticas.

aquelas demandas ou a percepção do sujeito como ator político) dá origem a diferentes tipos de culturas políticas. E provavelmente seja aquela categorização o elemento central dos resultados do estudo de Almond e Verba (1963).

Assim, os autores definem uma tipologia teórica com três tipos¹⁶ de cultura política, cada uma pode-se achar com mais força em cada país. O primeiro tipo é a *cultura política paroquial*, aquela que prevalece em sociedades simples, e se caracteriza pela não existência de instituições exclusivamente políticas -se não que mais bem existem instituições que misturam o político com o religioso- e pela baixa participação política. Nela não existem orientações (cognitivas, afetivas e avaliativas) claramente políticas entre a população. (Almond e Verba, 1963; Benedicto, 1995; Kuschnir e Carneiro, 1999).

O segundo tipo é a *cultura política de sujeição*, própria de aquelas sociedades onde os indivíduos dirigem suas orientações políticas frequentemente para as estruturas administrativas ou executivas que entregam resposta a suas demandas, mas são pouco conscientes das instituições que canalizam aquelas demandas. Ou seja, os indivíduos mantêm uma posição passiva como receptor do sistema. (Almond e Verba, 1963; Benedicto, 1995; Kuschnir e Carneiro, 1999)

E por último, temos a *cultura política da participação* que prevalece em sociedades onde as orientações dos indivíduos se equilibram entre input-output, ou seja, os indivíduos se orientam ao sistema em dois sentidos, às estruturas e processo políticos e administrativos e a um rol politicamente ativo. A cultura política da participação tem sua máxima expressão na *Cultura Cívica* (the civic culture), um modelo teórico estabelecido a priori pelos autores, baseado principalmente nas experiências políticas anglo-americanas. (Almond e Verba, 1963; Benedicto, 1995; Kuschnir e Carneiro, 1999).

“Así, la cultura cívica se concibe como el resultado de los choques existentes entre la modernización y el tradicionalismo, dando como resultado una cultura

¹⁶ Os três tipos devem ser entendidos como “tipos ideais” no sentido weberiano, ou seja, são modelos teóricos que não tem um correlato exato na realidade histórica de nenhum país em particular. (Benedicto, 1999)

política pluralista, basada en la comunicación y la persuasión, en el consenso y la diversidad, una cultura que permite el cambio pero que al mismo tiempo lo modera” (Benedicto, 1995. Pág 252)

Como sugere Benedicto (1995), na verdade Almond e Verba não buscaram construir uma teoria geral com respeito a cultura política, mas tentaram analisar se as culturas políticas dos países que pesquisaram ajustavam-se ou não ao padrão que eles consideravam como “ideal” para uma democracia estável: a cultura cívica. Igualmente é importante destacar que na mesma noção de cultura cívica de Almond e Verba se envolve uma separação bastante rígida entre elites governantes e massas governadas. O *civic citizen* é um cidadão só “potencialmente ativo”, que deixa as elites políticas atuarem independentemente da cidadania. Uma definição bastante restrita e afastada do que hoje se entende como participação cidadã.

Por outro lado, a teoria de Almond e Verba foi fortemente criticada desde a mesma ciência política por ser considerada como excessivamente “culturalista”, ou seja, por considerar que as características culturais dos países tem um peso demasiado forte na relação com as estruturas políticas. Em acordo com Kuschnir e Carneiro (1999, pág. 243):

“o pressuposto culturalista estabelece que as normas e valores têm importância decisiva para o funcionamento das instituições políticas. Neste sentido, a relação de causalidade –teoricamente estabelecida- entre atitudes frente ao sistema político e social e o próprio funcionamento de instituições leva-nos a esperar que níveis mais altos de adesão afetiva aumentem as chances de sobrevivência de um determinado sistema político e social”.

Nesse cenário, o trabalho de Almond e Verba encontrou fortes detratores, principalmente dos autores que acreditam num maior peso da institucionalidade no funcionamento político.

Mas, para além desta crítica uma das considerações mais fortes que recebeu o trabalho de Almond e Verba é, por um lado, sobre o caráter fortemente normativo da sua definição de

cultura cívica e, por outro, sobre a arbitrária eleição da democracia anglo-americana como “modelo ideal” para contrastar o resto das culturas políticas nacionais. Esta última crítica não se fundamenta numa apreciação negativa da cultura política anglo-americana, mas se critica o fato de não entendê-la como resultado de um processo histórico-político único e concreto não transferível para outras realidades nacionais. (Benedicto, 1995)

A Antropologia tem feito à mesma observação. Critica-se o universo valorativo da democracia liberal e a forma em que se contrastam os diferentes países com um ideal democrático a partir de suas variáveis institucionais. Mas, a principal crítica da Antropologia se centra em outras duas arestas. Por um lado se critica o substrato universalista da teoria e por outro que ele supõe uma homogeneidade cultural dentro das nações. (Lupiañez, 2008).

Por último, uma última crítica importante que recebeu o estudo de Almond e Verba é a pouca clareza com que se expõe a relação entre cultura política e estrutura política (entendidas como instituições públicas). A respeito, Kuschnir e Carneiro (1999, pag 233) assinalam que:

“Segundo diversos autores, seria preciso superar as relações deterministas entre essas dimensões, explicitando as possíveis incongruências entre estrutura e cultura. No aspecto teórico, o modelo culturalista parece ganhar acuidade quando baseado em relações de causalidade recíproca entre estrutura político-institucional e a cultura política. Isso implicaria reconhecer que, embora a cultura política afete a estrutura e a performance governamental, certamente não as determina”

Depois da onda de críticas que recebeu este primeiro trabalho, Almond (1980) se responsabilizou pela crítica sobre a relação estrutura política-cultura. Assim, definiu que existe uma relação flexível entre cultura política e estrutura política. Como ele assinala *“Throughout the study the development of specific cultural patterns in particular countries is explained by reference to particular historical experiences”* (Almond, 1980, pag 29. Apud. Renno, 1998, pag 74). Mas esta visão tem sido foco também de críticas em três

sentidos: a definição que ele utiliza sobre o conteúdo das culturas políticas, a separação entre cultura política e estrutura política e a relação causal dessa relação. (Renno, 1998).

De acordo com Renno (1998), a relação entre cultura política e estrutura política é o ponto mais controverso da crítica a teoria da cultura política de Almond. Por tanto, o principal cuidado que devemos ter ao falar de cultura política é utilizar conceitos que enfrentam esta dificuldade. Assim, é fundamental considerar que as culturas políticas sofrem mudanças e que elas são heterogêneas. Para entender então a relação entre cultura e estrutura ele considera fundamental centrar-se no estudo da formação de subculturas políticas¹⁷, pois:

“O estudo sobre a formação de subculturas políticas permite definir com maior clareza essa relação, já que se trata de um esforço de análise da influência de variáveis estruturais econômicas, sociais e políticas para a definição das preferências culturais. O destaque para a convivência de valores novos com antigos também é fundamental. A persistência de certos valores em meio a mudanças culturais e estruturais está associada à preocupação sobre que tipo de regime pode resultar de uma situação como essa, assim como quais foram os motivos para as mudanças. Da mesma forma, o estudo da formação de subculturas traz no seu bojo a identificação de que grupos são mais afetados pelas mudanças culturais e estruturais” (Renno, 1998, pag 89)

O autor conclui que o comportamento político é uma ação racional, mas que não é calculada “no vazio”, se não que é uma ação mediada e contextualizada cultural e estruturalmente. Os cálculos que o sujeito social faz para tal ação racional se definem pelas suas possibilidades culturais, não por mera lógica, nem pela ação racional planteada pela teoria econômica em que se procura a maximização de ganhos. (Renno, 1998)

¹⁷ A teoria da cultura política versa sobre o estudo das culturas políticas nacionais. Com subculturas políticas Renno (1998) se refere às diferentes culturas políticas que convivem dentro de um país. O autor anota que a formação de subculturas política tem sido pouco estudada, mas destaca a pesquisa de Lieske (1993) que define subcultura como uma “forma de vida” y um sistema de valores compartilhados que legitimam um conjunto de relações sociais que se preferem sobre outras. A utilização da categoria de subcultura política permite uma análise mais realista dos cenários políticos e dos grupos sociais específicos, e evita a comparação com modelos universais considerados “desejáveis” (Renno, 1998).

Como assinei num principio a ciência política foi à primeira disciplina em encarregar-se formalmente do conceito de *cultura política*. Mas como é natural nos estudos sobre cultura, a antropologia social ou especificamente a antropologia política entrou rapidamente no debate. Já nos anos 1930 e 1940 os antropólogos questionavam a visão fortemente etnocêntrica presente nos estudos relativos às praticas políticas nas sociedades primitivas (Kuschnir e Carneiro, 1999). Mas só na década dos 1960 e 1970, especialmente com a valorização do método etnográfico nos estudos sócio-políticos (lembramos que Almond e Verba só utilizavam surveys) é que a perspectiva antropológica ganha relevância.

Em geral, os autores que escrevem desde a antropologia tentaram ampliar o entendimento da atividade política para além da atuação do Estado e da relação dos indivíduos com ele. Kuschnir e Carneiro (1999) destacam a alguns dos exponentes de esta vertente de estudo: Swartz (1968), por exemplo, procurou não centrar-se só na orientação psicológica da ação dos indivíduos, se não que considerar também os valores e significados junto com suas relações. Para ele, o sentido político da ação fica ligado á implementação de objetivos comuns (*public goals*) e á distribuição do poder dentro do grupo. Clastres¹⁸ (1982 e 1988) por seu lado propõe uma relativização da noção de política, entendendo que o poder político é universal e inerente ao social, e por tanto as relações de poder são intrínsecas ás relações sociais. Assim é a esfera política a que estrutura as relações sociais, independente de se existe Estado ou não.

McGlynn e Tuden (1991) reforçam esta visão: “*O poder (ou a politica) estaria presente em todas as relações sociais onde existe algum tipo de assimetria. Caberia ao antropólogo estudá-lo dentro de um contexto sociocultural, identificando suas dimensões materiais, psicológicas e sociais, sem deixar de lado os processos de mudança dessas configurações*” (Kuschnir e Carneiro, 1999. Págs. 239-240).

¹⁸ Ainda quando Clastres estuda sociedades “primitivas”, especialmente tribos africanas, estende sua hipóteses ás sociedades contemporâneas para discutir a concepção ocidental da relação sociedade-Estado.

Assim, na atualidade os estudos antropológicos tentam desenvolver o estudo do comportamento dos atores na sua relação com as ações emergentes da sociedade, ou seja, com a esfera pública para além do Estado. Não se procura eliminar as variáveis institucionais, mas sim estabelecer um contraponto na definição de variáveis de análise (Lupiañez, 2008). Alguns exemplos de contrapontos de variáveis são: *“la definición de espacio público –Estado versus esfera pública-; el sujeto de estudio –acción de élites versus ciudadanos colectivos-; (...) la propia definición de régimen –reglas y comportamientos gubernamentales versus confrontación política e instituciones dominantes desde la perspectiva de sectores subalternos”* (Lupiañez, 2008, pags 23 e 24).

Seguindo com a proposta antropológica de entender a cultura política desde a expressão do poder, Lomnitz (1996) propõe uma definição de cultura política que sintetiza esta visão:

“Entendemos la cultura política como un lenguaje de comportamiento compuesto por la <gramática> (la <langue>) y el <habla> (la <parole>). La gramática es el conjunto de categorías y reglas que representa la continuidad en la cultura, y el habla es su comportamiento lingüístico, el cual por naturaleza es variable (...) En este contexto, la cultura política vendría a ser la gramática de las relaciones de dominación/subordinación/cooperación; es decir, la gramática del control social: del poder y su forma de expresarse” (Lomnitz, 1996. Pag. 23).

Pra além da sua definição de cultura política, Lomnitz (1996) propõe uma forma de análise que mistura a tradição antropológica de estudo do simbólico com a tradição sociológica de estudo de redes. Assim, define que para estudar a cultura política podemos considerar duas variáveis: (i) A estrutura de redes sociais que tem relação com o poder. Nas sociedades contemporâneas temos intercâmbios simétricos e assimétricos que formam redes horizontais e verticais, aquelas redes formam a sua vez o tecido social. O predomínio de algumas redes sobre outras dão caráter á cultura política, por exemplo, podem formar uma cultura autoritária ou igualitária. (ii) O sistema simbólico, que legitima as redes através dos discursos, rituais políticos, emblemas, etc.

Por último, a tradição sociológica entrou na discussão privilegiando uma mirada mais institucionalista que a antropológica, mas sem perder a noção de “esfera pública para além do Estado”. Até agora uma das teorias mais utilizadas é a teoria do capital social, que ainda quando não versa especificamente sobre cultura política realiza aportes sobre a discussão da relação cultura-instituições.

O principal autor de aquela linha é Robert Putman que no seu trabalho *Comunidade e Democracia* (1996) explica as diferenças no funcionamento dos governos regionais italianos pelas tradições de confiança recíproca e associativismo, elementos chave na formação de “capital social” (Gonzalez, 2011). Mencionar este trabalho é relevante pela importância que tem até hoje a teoria do capital social nas ciências sociais. Porém, Putman foi amplamente criticado.

Assinala-se que o conceito de capital social de Putman, por um lado não considera a heterogeneidade da sociedade civil; e por outro mal utiliza o conceito de “confiança”. Para Dagnino et al (2006) o conceito de “confiança” planteado por Putman posiciona a vida social desde um piso moral que implica o reconhecimento do outro para gerar redes de confiança interpessoal cuja ação conduza a uma confiança generalizada. A principal crítica a esta postura é que a confiança nas instituições é de natureza diferente da confiança interpessoal e não é transferível entre uma e outra, ao mesmo tempo em que a confiança que emerge das instituições vai variar dependendo do contexto. (Dagnino et al, 2006).

González (2011), por outro lado mostra uma posição mais mediadora e defende que a confiança interpessoal e o associativismo civil são relevantes para os processos democráticos só na medida em que a população valorize os mecanismos democráticos e exista uma sinergia entre ambas as partes. Dessa forma “*a discussão sobre o capital social como elemento explicativo das instituições democráticas deve manter um laço estreito com os estudos de cultura política. Os valores e as atitudes das pessoas frente à política são um*

elemento que pode contribuir no modo como se organizam, se relacionam e se constituem ações e organizações coletivas”. (González, 2011. Pag. 49).

Para terminar Anthony Giddens (1994) também tem uma aproximação á cultura política desde a sua relação com as instituições. Para ele existe uma simbiose entre ambientes e elementos culturais que dá como resultado um conjunto de instituições modernas que dependem de tradições anteriores, mas que criam também novas tradições (Madueño, 1999). Assim, a cultura política pode mudar entre uma sociedade e outra e inclusive dentro de uma mesma sociedade. Para Giddens essa mudança é definida em acordo com quatro dimensões:

	Dimensões	Conteúdo
Cultura Política	Volume	Numero de pessoas que ficam de acordo com os fundamentos básicos que conformam o sistema politico
	Grau	Intensidade e incorporação dos valores á consciência política coletiva
	Rigidez	Nível de definição e flexibilidade para se adaptar ou promover mudanças na estrutura política
	Composição	Correntes sócio-políticas que se compõem por significados que compartilham os membros de uma coletividade.

Fonte: Madueño (1999). Página 33. (Versão original em espanhol)

Para Madueño (1999) aquelas dimensões vem a complementar a definição que fazem Almond e Verba sobre o componente interno da cultura política em base ás orientações cognitiva, afetiva e avaliativa.

Vemos então que o estudo da *cultura política* tem diversos enfoques, dependendo não só da disciplina de estudo, se não também das diferentes tendências dentro daquelas disciplinas. Para o presente estudo vou considerar então aquelas que ajudam a realizar uma análise da *cultura política* em relação á discussão que apresentei sobre participação cidadã.

Em primeiro lugar vou considerar os apontamentos que a antropologia e a sociologia fazem sobre entender a cultura política e a esfera pública para além da sua relação com o Estado, mas não vou centrar-me nas relações de poder extra-estado, pois isso ultrapassa as pretensões do presente estudo, e sobretudo deixa fora a discussão da participação cidadã como elemento estratégico de controle democrático sobre as ações do Estado.

Em segundo lugar, vou utilizar os apontamentos que Renno (1998) faz sobre a cultura política na sua relação com estrutura e a importância do estudo das subculturas políticas. Como ele mesmo assinala, as culturas políticas mudam ou podem mudar. É precisamente aquela capacidade de mudança a que nos faz entrar na discussão sobre participação cidadã, pois ela pressupõe a capacidade das sociedades latino-americanas de passar de uma cultura política eminentemente clientelista, autoritária e corporativista (Neves, 2008; González, 2011; de Oliveira, 2007) a uma participativa-democrática.

Do anterior desprende-se que vou considerar que assim como dentro de um país, uma cidade ou um território mais local temos uma sociedade civil heterogênea, temos também culturas políticas heterogêneas. Isso não desconsidera que alguns grupos –desde dentro do Estado ou fora de ele- possam tentar impor uma hegemonia na cultura política nacional. Pois é precisamente esta tensão entre projetos políticos diferentes que faz interessante estudar a relação cultura política-participação cidadã.

Para terminar, considero que Madueño (1999, pág 47) faz uma boa síntese da perspectiva com que vou abordar a *cultura política* na presente pesquisa:

“el hombre como animal político está inmerso dentro de un tejido de relaciones sociales de desigualdades, cuyo significado está presente en las conductas políticas de los individuos que interaccionan con las estructuras políticas que producen hegemonía en la sociedad. La cultura política por lo tanto es una urdimbre de significados que provienen de estas relaciones sociales y tienen sus propios traductores políticos de significado que van generando dentro de un proceso de decantación histórica.”

2.3 Sujeitos sociais coletivos, identidade e território.

Mesmo que o objeto da presente pesquisa centra-se na análise da relação participação cidadã-cultura política, as relações podem ficar mediadas por outros elementos que não se podem desconsiderar. Por exemplo, pensar a mudança na cultura política só na sua relação com as estruturas deixa fora da reflexão o que acontece com os sujeitos nesta mudança, em específico com os sujeitos sociais coletivos¹⁹.

Ao respeito, Evers (1984) planteia três teses para explicar o potencial dos sujeitos sociais coletivos (que ele chama de movimentos sociais) naquela mudança: (i) o potencial transformador dos novos movimentos sociais não é político, mas sócio cultural (ii) a direção desta remodelação contra-cultural de padrões sociais está dispersa, fazendo parte de uma utópica “face oculta” da esfera social deformada por sua “face visível” (iii) os aspectos centrais da construção contra cultural dos novos movimentos sociais podem ser entendidos a partir da dicotomia “alienação-identidade”. Com respeito a esta última teses, Evers afirma:

“Naturalmente, durante o longo processo de ruptura com a alienação, o que pode ser de relevância prática para os movimentos sociais atuais são os primeiros e tímidos passos no sentido de tornarem-se sujeitos de sua própria história. Talvez a

¹⁹ De Oliveira (2007, pag 4), seguindo a definição que faz Touraine (1995) sobre o “sujeito” explica que “o sujeito social coletivo é entendido como um movimento social, redes e articulações de movimentos sociais populares, ONG’s, e que se articulam através de suas práticas compartilhando objetivos comuns como a efetivação de direitos e a conquista de novos, a luta por mudança social, política, econômica e cultural. Ele é agente da mudança”.

noção de identidade seja mais adequada para esboçar os conteúdos básicos destes primeiros passos: tanto a nível individual ou coletivo, a primeira tarefa, difícil, consiste em chegar a uma autopercepção realista de suas próprias características, potenciais e limitações, superando falsas identidades outorgadas de fora, e atravessando as tempestades em que se alternam excesso e ausência de auto-estima.” (Evers, 1984, pag 18)

Serão os processos identitários os que conectam as mudanças na cultura política com a ação dos sujeitos sociais coletivos? De Oliveira (2007) assinala que precisamente as identidades dos sujeitos coletivos, ou seja, a identidade coletiva pode caminhar em dois sentidos. Por um lado, podem conjugar a identidade coletiva com as práticas da cultura política tradicional, ou seja, com baixo compromisso com a participação democrática e a emancipação, mesmo incorporando práticas de controle democrático na gestão do Estado. Ou podem ir pelo caminho da construção de uma identidade que reconhece suas dificuldades e limites, mas que estimula os valores de uma cultura política inovadora que supera os valores da velha cultura política:

“para isto, a mudança é, sobretudo, pessoal, pois mudança estrutural passa pela mudança de valores pessoais. E assim, os sujeitos sociais coletivos poderão contribuir, efetivamente, com sua emancipação social e política” (de Oliveira, 2007, pag 12)

As variáveis que podem influir na construção daquelas identidades coletivas variam e podem dar pé a uma nova pesquisa. Mas nesta pesquisa vou me centrar numa em particular, considerando principalmente o lugar que lhe dão algumas políticas nos processos de controle democrático: a relação de identidade e cultura política com o território.

Existe consenso em que o componente territorial é um elemento importante a considerar para entender a cidadania e por tanto a participação cidadã (de Castro, 2011; Santos 2012; Schneider e Tartaruga, 2007). Mas existem diferentes olhares para entender esta

importância. Uma das visões mais usadas nas políticas públicas com componente territorial é a descrita por Milton Santos (2012).

A visão “territorial” que planteia Santos (2012) tem a ver com a possibilidade de que a sua aplicação nas políticas permita uma verdadeira redistribuição dos recursos, tal como frequentemente se justifica a incorporação da participação cidadã e controle social nas políticas públicas. Como ele assinala:

“O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada (...). Nessas condições, deve-se falar de um modelo cívico-territorial, a organização e a gestão do espaço sendo instrumentais a uma política efetivamente redistributiva, isto é, tendente à atribuição de justiça social para a totalidade da população, não importa onde esteja cada indivíduo”. (Santos, 2012, pags 17-18)

Porém, mesmo entendendo a importância de entender a dimensão territorial como fundamental no concernente à redistribuição dos recursos, ou seja, na construção de direitos coletivos, ainda este olhar sobre a territorialidade parece insuficiente para entender a sua relação com a cultura política.

De Castro (2011) vai além, sem deixar de lado a visão de que os direitos se concretizam num território a través da relação entre território e instituições (sociais e políticas) que mediatizam a distribuição espacial da produção e repartição das riquezas. A autora planteia que o fundamento territorial tem uma escala espacial, mas também que aquele espaço entrega visibilidade e sentido a um espaço socialmente construído, ou seja, se estabelece como espaço público na medida em que a sua delimitação se baseia em racionalidades econômicas e culturais. Portanto, o território se estabelece tanto como “*forma concreta como representação e ideologia*”. (de Castro, 2011, pag 193)

Assim, a autora estabelece uma definição de território na sua relação com os sujeitos coletivos e as culturas políticas dos mesmos, pois a região ou território é reconhecido mais pelos símbolos identitários que pelos limites geográfico/administrativos. Em palavras da autora:

“Enquanto representação da realidade, a região faz parte do imaginário social²⁰, mas ela é também um espaço de disputa e de poder, base para essa representação que é apropriada e reelaborada, tanto pela classe dominante como por outros grupos que se mobilizam para defender seus interesses territoriais. Ambos constroem, a partir dela, um conjunto de ideias e conceitos que são reassimilados como identidade.” (de Castro, 2011. Pag 193)

Como assinalam Souza e Pedon (2007) a relação identidade-território se forma num “processo em movimento” em que o principal elemento é o sentido de pertinência do grupo ao espaço vivido. Só o fato de morar num lugar já identifica aos indivíduos com seus pares, ou seja, há uma identificação socialmente construída reconhecendo-se no espaço vivido. Assim, o território é um “espaço de identidade ideológico-cultural” que se articula em função de interesses específicos (econômicos, políticos, etc.) de grupos que nele reconhecem uma base material de reprodução.

Assim, entenderemos nesta pesquisa que o território não é só um espaço geográfico, se não um espaço que se constrói socialmente ao mesmo tempo em que ele reconstrói identidades de sujeitos coletivos com projetos políticos em disputa dentro do mesmo território, ou seja, é também o espaço onde se materializa a disputa pela hegemonia e se constroem subculturas políticas.

Vou considerar para este trabalho, então, que apesar de que as áreas locais parecerem ser mais propícias à participação cidadã, as sociedades locais têm uma complexidade interna, que em alguns casos pode levar a relações despóticas ligadas às elites locais e totalmente

²⁰ “*Representações sociais historicamente construídas que definem o conjunto de crenças e valores de uma sociedade*” (de Castro, 2011, pag 286)

distante do ideal democrático local ou bem manter relações sociais mais simétricas do que em territórios de maior escala (Gonzalez Meyer, 2008). Esta variável, como todas as relacionadas com a cultura política, não pode ser conhecida *a priori* ao intencionar a participação cidadã na elaboração de políticas sociais.

3. Metodologia

Dada a densidade com que se quer abordar o estudo e que o foco ficará sob as próprias representações dos indivíduos utilizarei a metodologia qualitativa. Como explica Minayo (1993) “*a abordagem qualitativa só pode ser empregada para a compreensão de fenômenos específicos e delimitáveis mais pelo seu grau de complexidade interna do que pela sua expressão quantitativa*” (Minayo, 1993, P. 245). Um estudo como este precisamente exige compreender as complexidades internas dos processos de participação.

Em acordo com Denzin e Lincoln (1994) a pesquisa qualitativa é interdisciplinar e transdisciplinar, atravessa as humanidades, ciências sócias e ciências físicas. É um campo inerentemente político, pois é construído por posições éticas e política. Taylor e Bogdan (1986), por outro lado, postulam que a pesquisa qualitativa tem certas características:

- É indutiva
- O pesquisador analisa os cenários e grupos sociais de forma holística
- Os pesquisadores são sensíveis aos efeitos que eles mesmos causam sobre seu objeto de estudo
- Os pesquisadores tentam entender às pessoas dentro do marco de referencia que eles mesmos constroem
- O pesquisador qualitativo tenta suspender seus preconceitos, crenças ou perspectivas
- Para o pesquisador qualitativo todas as perspectivas são valiosas
- Os pesquisadores qualitativos colocam ênfases na validade da sua pesquisa

A pesquisa da presente dissertação é baseada em um estudo de caso. Como assinala Triviños (1990) o estudo de caso “*é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente. Esta definição determina suas características que são dadas por duas circunstancias, principalmente. Por um lado, a natureza e abrangência da unidade (...). Em segundo lugar, também a complexidade do Estudo de Caso está determinada pelos suportes teóricos que servem de orientação em seu trabalho ao investigador*”. (Triviños, 1990, pag 133-134). Pelos antecedentes apresentados sobre o contexto chileno, nesta pesquisa o estudo de caso é pertinente pelas características únicas que tem o OP em *San Antonio*, principalmente em termos de sucesso em quanto à porcentagem da população que participa do Programa.

Para coletar os dados foram utilizadas fontes primárias e secundárias. As ferramentas foram:

- Fase exploratória:
Revisão bibliográfica das teorias pertinentes e construção de marco teórico.
- Trabalho de campo:
 - ✓ Análise de documentos: atas de reuniões, sistematizações da equipe municipal do programa, documentos de orçamento e execução do município e regulamentos 2012 e 2013²¹.
 - ✓ Entrevistas semiestruturadas no município com funcionários dos departamentos que se envolvem com o projeto. Além da secretaria técnica da iniciativa e o Prefeito. (Ver anexo)
 - ✓ Entrevistas semiestruturadas com 12 delegados-dirigentes sociais. (Ver anexo)
 - ✓ Observação participante do processo 2013-2014. Durante os meses de janeiro e fevereiro, e posteriormente agosto de 2013 assistiu-se a atividades de difusão e assembleias informativas (em anexo).

²¹ O período de execução orçamentaria corresponde a 2013, mas as votações foram em março de 2014.

A **unidade de análise** foram os participantes do Programa Orçamento Participativo e os funcionários da municipalidade. Ambos os grupos foram também a **unidade de observação**.

Por ser uma pesquisa qualitativa a amostragem foi intencionada e não aleatória. O caso de estudo foi estabelecido pelos seguintes critérios:

- a. O programa devia ser implementado no nível local, pois em acordo com o marco teórico, é esse nível o ideal para implementar políticas participativas. Por outro lado, no Chile atualmente não existem programas com as características procuradas implementadas no nível nacional pelo governo central.
- b. O programa tinha que ter pelo menos 5 anos de execução para avaliar se tinha aumentado a participação ou não.
- c. O programa tinha que ter pelo menos um 10% de participação local para considerar que era um programa com sucesso em termos numéricos.

É importante destacar que o orçamento participativo é praticamente o único programa nesta linha existente no Chile que alcançou certo sucesso em alguns municípios.

4. Participação cidadã no Programa Orçamento Participativo: um análise desde a cultura política do território.

4.1.1 Alguns elementos de contexto ao análises: organização político-administrativa do Chile

O Chile se organiza como um Estado Unitário, com um único poder executivo (central), mas dividido administrativamente em 15 regiões onde as autoridades locais são designadas pelo governo central. Tais autoridades são nominadas diretamente pelo/a presidente/a da República e representam o poder dele/a na região.

Unidade territorial	Autoridade executiva	Quantidade
País	Presidente/a da República e staff de ministros	
Região	Intendente/a, designado/a pelo/a presidente/a da República.	15 regiões
Província	Governador/a, designado/a pelo/a presidente/a da República.	54 províncias
Comuna	Alcalde ²² , eleito democraticamente.	346 comunas

A menor unidade territorial é a “comuna” ²³, onde a autoridade local é o “alcalde” ou prefeito em português. O prefeito é a cabeça da municipalidade ou município, que é o organismo encarregado de administrar a comuna. Entre as tarefas da municipalidade ou município encontra-se administrar as escolas públicas, os centros de saúde públicos e os programas sociais de transferências de renda ou de seguridade social na comuna, mas sempre com orçamento assignado desde o nível central a través de transferências diretas. É importante destacar que a capacidade de gerar recursos próprios é limitada para as municipalidades, pois o sistema tributário no Chile centraliza os impostos no Estado nacional.

²² No Brasil a autoridade equivalente seria o prefeito

²³ No Brasil o equivalente a “comuna” seria o “município”, mas no Chile “município” não é uma unidade territorial, se não que a instituição que administra a comuna.

Mesmo como República unitária, no ano 1976 começou-se um processo de descentralização num contexto mais amplo de reformas políticas e econômicas impulsionado durante a ditadura militar (1973-1990) e que procuravam mudar o rol do Estado. Nesse contexto a nova divisão político-administrativa ficou dividida em regiões, províncias e comunas.

Quanto às municipalidades (que é a esfera onde se desenvolve o Programa pesquisado) a normativa desde aqueles anos foi sendo modificada e aperfeiçoada com o fim de melhorar a participação e o sistema de gastos dos municípios. Porém, o sistema municipal chileno ainda é fraco, no que diz respeito á capacidade de tomar medidas concretas para o desenvolvimento dos territórios. Os elementos que mais obstaculizam o fortalecimento municipal têm a ver com a forte cultura centralista do sistema político-administrativo chileno, a debilidade dos atores locais e regionais e a carência de um debate forte sobre descentralização. (Huerta, M.A et. al 2000).

É importante destacar também que cerca de 7 milhões de pessoas moram na Região Metropolitana de Santiago, o que representa aproximadamente 40% da população total do país. Isso implica que a maioria da força eleitoral do Chile encontra-se em Santiago e que tanto os partidos políticos como o Estado historicamente não focado seus esforços programáticos nessa região. Isso implica que o desenvolvimento local fora de Santiago não é um tema fundamental nas discussões políticas.

O contexto de como se organiza administrativamente Chile é relevante para entender o debate que vem a seguir. O Programa Orçamento Participativo de San Antonio foi criado pela municipalidade de San Antonio, comuna da Região de Valparaíso com 100.612 habitantes com um 95,3% de população urbana e um índice de pobreza de 20,41%. Como todas as municipalidades a gestão encontra-se com limitantes importantes no momento de pensar programas próprios, pois a administração constantemente tem que se enfrentar com a baixa autonomia que tem os municípios. Nesse contexto desenvolve-se o Programa Orçamento Participativo.

4.1.2 Alguns elementos de contexto ao análises: O Programa Orçamento Participativo do San Antonio

Desde 2006 a municipalidade de San Antonio vem desenvolvendo instrumentos com o objetivo específico de fomentar a participação cidadã, eles são:

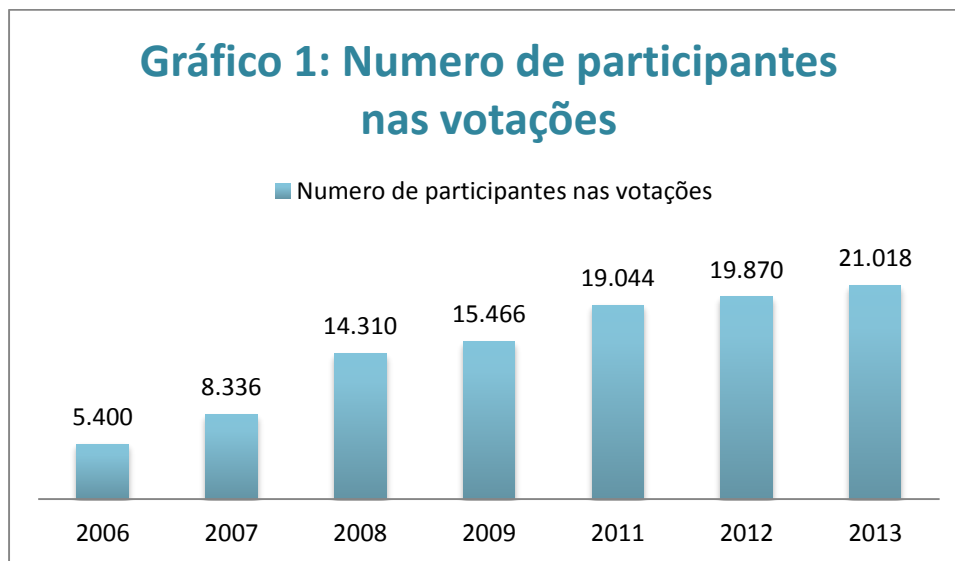
- Orçamento Participativo
- Conta Pública Participativa
- Defensoria Cidadã

De acordo com a planificação²⁴ da municipalidade, os objetivos que se propõem para desenvolver estes três instrumentos são:

- Melhorar a transparência da administração pública
- Fortalecer a proximidade com as autoridades
- Promover uma cidadania mais ativa (o direito de voz e não apenas de voto)
- Incentivar o controle cidadão

San Antonio foi o primeiro município que implementou Orçamento Participativo na região de Valparaíso. Desde o ano 2006 tanto os participantes nas votações como o orçamento destinado ao programa foi crescendo progressivamente.

²⁴ Revisado em: Municipalidad de San Antonio (2010). “Experiencias comunales de Participación ciudadana: el caso de *San Antonio*”.



Fonte: elaboração própria com dados entregados pelo município

Até 2012 a metodologia do orçamento participativo consistiu em que para três tipos de unidades territoriais podiam-se apresentar diferentes projetos, qualquer pessoa residente podia votar, e considerando que eram três unidades territoriais eram três votos:

1. Voto setorial: a comuna foi dividida em 10 setores urbanos e 6 rurais. Cada setor tinha assignado uma quantidade de dinheiro (homogênea entre setores), e o projeto mais votado entre todas as iniciativas que pudessem levantar os vizinhos ganhava a totalidade do dinheiro para ser executado.

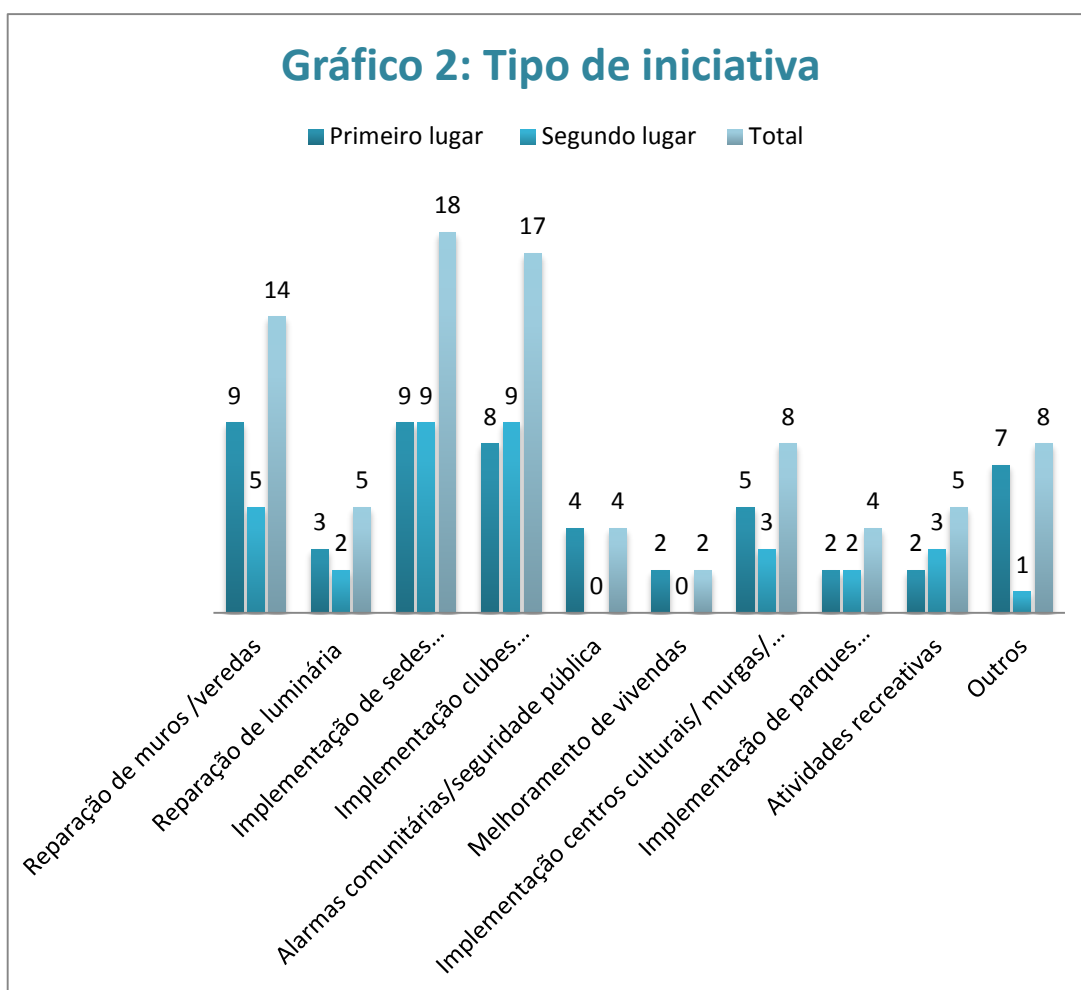
2. Voto territorial: a comuna foi também dividida em três territórios: San Antonio (centro da cidade), LLo-Lleo (balneário) e Barrancas (localidade que separa San Antonio de Llo Lleo). Para cada território era assignada uma quantidade de dinheiro, maior que a setorial e o projeto ganhador era executado nesse território.

3. Voto comunal: também podem-se apresentar projetos a nível comunal, ou seja, que envolvam um beneficio para toda a comuna e não só pra um setor. Os projetos desta categoria tem um orçamento maior que os projetos setoriais e territoriais, e também ganha finalmente só um projeto.

Desde o ano 2013 a metodologia mudou, em alguns casos por iniciativa dos próprios cidadãos. As principais mudanças foram:

1. Elimina-se o voto territorial e só se mantem as iniciativas setoriais e comunais.
2. Estabelece-se um segundo lugar ganhador na categoria setorial, ou seja, o projeto mais votado ganha o total do dinheiro para ser executado e o segundo projeto mais votado ganha um financiamento parcial.

Por último, ao modo de contexto, é interessante assinalar que a maioria dos projetos ganhadores no Programa tem relação com a habilitação de infraestrutura. No voto setorial, para o período 2013 a grande maioria dos projetos ganhadores teve a ver com: (i) implementação de sedes sociais (ii) implementação de clubes desportivos e (iii) reparação de veredas ou muros.



Fonte: elaboração própria com dados entregados pelo município

4.2 Visão e lógica da participação no programa.

No programa orçamento participativo de/em San Antonio podemos achar diferentes aproximações aos modelos teóricos sobre a participação. O capítulo vai ser separado entre aproximações feitas desde o município e desde a sociedade civil para terminar com algumas conclusões sobre a comparação das suas formas de entender a participação.

1. Âmbito municipal: é possível instaurar um projeto democrático participativo desde a institucionalidade municipal?

No paradigma do projeto democrático participativo confluem dois elementos fundamentais para entender que uma política pública seja uma política *democratizante*. Em primeiro lugar, a lógica de operação dos programas participativos não pode ser entendida como uma lógica *top-down*, pois entende que é da cidadania de onde tem que surgir a vontade política de conquistar a participação e nesse sentido não pode ser entendida como dádiva desde o Estado ou a autoridade.

Por outro lado é fundamental compreender que um programa que espera ser democratizante abrange a participação como um elemento substantivo, ou seja, compreende que a participação é um fim em si mesmo e o espaço público é o lugar para a interação dos cidadãos como sujeitos de direitos e não como simples avaliadores da gestão. Em contraposição, o projeto político “participativo” neoliberal entende a participação só como instrumento para validar e melhorar a gestão dos programas, mas sem negociar efetivamente espaços de decisão com a cidadania.

Na base da criação do Programa Orçamento Participativo em San Antonio encontra-se claramente um discurso que procura instalar uma visão substantiva da participação. Isso significa que procuram deliberação e abrir espaços de decisão á cidadania. Tal visão, no entanto, não está livre de controvérsias internas. A lógica com que se compreende a política é uma mistura que às vezes poderia se aproximar á lógica *top-down*, pois transversalmente todas as autoridades municipais entrevistadas para a presente pesquisa assumem que o

município é quem entrega ou “cede” poder de decisão á comunidade, e que isso depende exclusivamente da vontade política dos gestores, nunca com uma demanda coletiva.

Como vai se analisar nos capítulos mais na frente, o Programa finalmente consegue praticas substantivas, mas neste nível de análise é interessante destacar que o município parte de um discurso com essa dicotomia: por um lado considera que têm que ser abertos espaços de decisão para a cidadania, mas por outro não consideram que isso seja um direito conquistado, se não que uma dádiva. Mesmo assim, aquela contradição não é suficiente para afirmar que esta seja uma política *top-down*, pois na pratica a gestão é totalmente diferente ao discurso.

Assim, por exemplo, os entrevistados assinalam que a criação do programa respondeu a três objetivos estratégicos para o município: (1) transparentar os gastos municipais (2) “traspasar” decisões á comunidade e (3) facilitar as contas sociais (accountability). Ou seja, os objetivos perpassam desde a informação sobre as contas até as decisões de alocação de recursos.

Outro exemplo da importância que se assigna á vontade política do município por sobre as possíveis conquistas da comunidade é a seguinte cita:

“Lo primero es la voluntad del alcalde, y después está el conocimiento del territorio que él tiene, lo otro es las decisiones que se toman de hacer un trabajo territorial, con mucho respaldo técnico antes de comenzar una intervención”

(Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

Mesmo quando a análise do papel do cidadão no processo, que será mais bem detalhada mais adiante, é interessante questionar se efetivamente uma política pode plantear-se como bottom-up quando não se entende como conquista da cidadania, se não como dádiva da autoridade. Uma linha que é conveniente analisar é a correspondência entre o discurso dos funcionários municipais, do prefeito e a prática real. Neste caso, no discurso a autoridade considera um papel passivo da comunidade no planejamento da política, mas na verdade a

formulação dela foi feita com a comunidade e construída com a aprovação dela, ou seja, o “papel passivo” da comunidade fica no discurso dos funcionários municipais, mas não na prática.

Assim, uma das funcionárias municipais assinala que na primeira etapa do orçamento participativo a regulação dele foi construída com a comunidade:

“Lo construimos con el equipo de Presupuesto Participativo junto con los delegados, lo hicimos con los delegados de Presupuesto Participativo. Les presentamos una propuesta de reglamento y lo socializamos lo trabajamos en dos o tres reuniones con ellos, se llevaron el reglamento a la casa, después volvieron hicieron algunas observaciones y fue el equipo de Presupuesto Participativo a hablar con nuestros delegados de ese año” (Directora de Gestión Social, Municipalidad de San Antonio).

O mesmo prefeito reconhece que as primeiras gestões para levantar o Programa desde o município foram conhecer experiências internacionais, principalmente a experiência de Curitiba no Brasil. Mas depois de observar as experiências dos outros países, eles foram apresentados á comunidade e discutidos com a população. Nesse sentido, mesmo quando é discutível a perspectiva com que se envolve aos cidadãos o programa foi gerido desde o município com uma lógica bottom-up.

Outro ponto de interesse para a presente dissertação e a visão da participação que tem no município. Lembremos que em acordo com a discussão teórica feita nos primeiros capítulos da dissertação aqui apresentada o paradigma do projeto democrático participativo envolve uma visão em que a participação é um fim em si mesma, ou seja, o importante é o processo participativo e deliberativo; por outro lado uma visão desde o projeto neoliberal procura melhorar elementos de eficácia ou eficiência, ou seja, se vincula mais com resultados que com processos.

Ao respeito, nas entrevistas o prefeito destaca que a participação tem a ver fundamentalmente com o fortalecimento da democracia. Para ele a participação é o ponto que define a diferença entre a democracia e o autoritarismo, é o ponto necessário para manter a “paz social”, pois de outra maneira, prevalece o conflito social. Nesse sentido a participação cidadã é necessária para que as pessoas deliberem e cheguem a acordos com a autoridade. O interessante da distinção que faz o prefeito e que ele não entende a democracia só como o fato de escolher autoridades democraticamente, se não também com o fato de abrir mecanismos pelos quais poda-se negociar com aquelas autoridades. E isso é precisamente o que procura com o Programa, abrir espaços á cidadania para negociar com o município.

Por outro lado, também menciona que a participação permite um uso mais equitativo dos recursos, pois todos os cidadãos são convidados a definir o uso desses recursos, e permite que a cidadania participe de seu próprio desenvolvimento. Como ele assinala:

“Y de esa manera vamos generando un clima de paz social, o sea, crecemos, crecemos en igualdad porque todos tienen la oportunidad de emitir opinión y además tomar decisiones consensuadas y participativas y ven que efectivamente a ellos les llegó una parte, como a otro sector le llegó otra parte (...) El gran objetivo es el fortalecimiento de la democracia. ¿Qué significa democracia? significa saber escuchar, respetar la opinión del otro, emitir opinión y buscar acuerdos para construir no para destruir” (Prefeito)

Mas a visão que existe no município sobre a participação não só centra-se no processo, mas também nos resultados. Para os representantes do município entrevistados o Orçamento Participativo tem sucesso na medida em que ele mostra resultados concretos na gestão e a execução dos projetos ganhadores na votação. Se o processo deliberativo sob os projetos a apresentar fora positivo, mas o processo burocrático para acessar fora divagado ou pouco eficiente o programa deixaria de ter sucesso.

“Ahí ya empieza a tomar fuerza el programa de Presupuesto Participativo que va generando fortaleza en la participación ciudadana, va empoderando a la gente en las iniciativas y el desarrollo de su propio sector y la gente va viendo que sí tiene resultados su participación, porque el proyecto está en ejecución, los recursos fluyeron, llegaron donde tenían que llegar, entonces se va generando una redistribución más democrática de los recursos y por su puesto va fortaleciendo la democracia a través de la participación de la gente”. (Prefeito)

Um dos ideólogos da iniciativa reconhece que o programa tomou um caminho diferente do que eles tentaram planejar quando criaram o Programa, que era principalmente favorecer o desenvolvimento dos diferentes territórios da cidade aproveitando o conhecimento que os próprios cidadãos têm dele. Nesse caminho, a deliberação tinha que ser importante para definir eixos fundamentais para o desenvolvimento da cidade, tais como grandes obras de infraestrutura (hospitais, escolas) e linhas de intervenção maiores.

Mas finalmente o programa acabou subsidiando a implementação de recursos físicos para as organizações de base, de fato, uma grande parte dos projetos ganhadores tem que ver com a construção e equipamento de *sedes sociais*²⁵ (ver gráfico 2). Uma hipótese para isso tem a ver com que os participantes do Programa sentem um maior grau de identificação com os projetos que tem a ver com o território onde eles moram que com os que envolvem a cidade toda. Nesse sentido, e considerando que as propostas de projeto são coletivas um elemento que reúne a comunidade entorno de seu território é a *sede social*, pois nela realizam-se as atividades coletivas (assembleias, eventos culturais, eventos desportivos, etc).

“Lo que sí veo es que hemos ido retrocediendo y nos hemos estado yendo hacia la organización y no hacia el territorio, que hemos ido fortaleciendo los inventarios de la organización más que el desarrollo del territorio, que era el objetivo oculto porque nosotros pensábamos que la comunidad y la

²⁵ As “sedes sociais” são centros comunitários de reunião que geralmente administram as “juntas de vecinos” (centro de vizinhos).

institucionalidad municipal iba a entender que este era un instrumento que possibilitaba el desarrollo territorial, porque teníamos toda la información, estaba por capa entonces podía ver que fallas en el pavimento había, cuáles eran los índices de vulnerabilidad asociados...con todos estos datos y con lo que la comunidad había ido aprendiendo y se había ido apropiando de este modelo de participación ciudadana en algún momento tenía que haber un quiebre donde se pasara a este segundo piso, donde se definieran grandes temas, donde se produjera deliberación, siento que ahí como que...nos pusimos un poco lentos y nos hemos quedado un poco en blanco” (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio).

É possível então dizer que ainda quando a visão da participação fica mais perto de uma visão substantiva, pois existe um discurso potente sobre a importância do programa no fortalecimento da democracia, também apresenta o matiz de que a gestão centra-se bastante nos resultados (execução de obras) e menos no processo, ainda existem poucas iniciativas de capacitação de líderes, por exemplo, e nesse sentido o programa ainda pode avançar em fortalecer os aspectos deliberativos da participação.

Por outro lado, mesmo quando o planejamento do programa foi feito com a comunidade aparece uma contradição no discurso das autoridades que não permite colocar claramente a lógica de participação em uma lógica *bottom-up* ou *top-down*, pois o discurso e a prática parecem assinalar coisas diferentes. Ainda assim, tal como o programa fica mais perto de uma visão substantiva da participação a lógica desde a municipalidade fica mais perto das práticas *bottom-up*. Assim, nas entrevistas aos funcionários do município encontra-se que mesmo quando consideram que os resultados são importantes, para eles o fundamento do programa baseia-se na democratização dos espaços de decisão.

2. Âmbito da comunidade: a participação como instrumento para melhorar condições de vida.

A comunidade tem um discurso mais difícil de decifrar, ou menos estruturado, frente à lógica de participação. Em geral, podemos dizer em primeiro lugar que a iniciativa do orçamento participativo nasceu dos gestores do município e a comunidade de alguma forma aceitou participar nele, não foi uma ideia nascida da pressão popular. Mas o que predomina no discurso deles é que mesmo quando o município teve uma boa ideia ela não teria sucesso sem o trabalho da comunidade no programa.

Para os dirigentes sociais entrevistados em geral o sucesso do programa radica na capacidade dele de mostrar resultados que beneficiam a toda a comunidade. Nesse sentido a visão de participação no imaginário da comunidade vai sempre acompanhada de um papel de controle frente à ação da municipalidade na execução dos projetos ganhadores no Programa. Por exemplo, para a comunidade não é relevante o processo deliberativo e participativo se finalmente a obra que eles esperavam executar com os recursos do orçamento participativo não se executa. Já aconteceram atrasos nas obras por problemas com as licitações, pois por ser projetos pequenos não tem empresas interessadas em executar.

A visão da participação da comunidade fica centrada no tipo de gestão, e especialmente centrada nos resultados da gestão, ou seja, na execução rápida da obra. O rol que eles tomam na supervisão da execução das obras ganhadoras no Programa é para eles tão importante como o fato de participar da eleição de projetos. Nesse sentido a visão deles da participação é muito mais instrumental que a que tem os funcionários do município.

“Hay éxito en la medida en que se vean hechos concretos, claro, porque si usted me ofrece algo y yo le ofrezco algo a la gente ellos preguntan ¿y dónde está lo que ofreció?” (Dirigente setor B)

“Cada año ha ido incorporándose más gente porque los resultados son buenos y ha sido una comunidad más feliz, cuando hay un logro, cuando se ha ganado algo obviamente ayuda también a nuestra autoestima personal, y también a nivel de la población de vivencia, porque en otras palabras mejora la calidad de vida que tú llevas.”. (Dirigente setor D)

Por outro lado, a grande maioria dos dirigentes entrevistados consideram que o trabalho deles (informar, convocar assembleias e incentivar aos vizinhos a participar) é fundamental para melhorar a gestão do município em todas as suas áreas de trabalho, pois no parecer deles a comunidade conta com mais informação sobre as necessidades da população que os próprios funcionários do município. Uma das grandes valorações que fazem então sobre o funcionamento do orçamento participativo é que se constitui como uma ferramenta para que o município entenda melhor onde devem ficar as áreas de investimento social, entendendo-se desde uma perspectiva de parceria.

“Es más fácil para el municipio saber cuáles son los problemas que hay en los lugares, porque la gente les dice: mire señor, acá nos falta un área verde. Entonces ellos toman eso, el departamento que sea y van a decir, mira los vecinos necesitan tal cosa” (Dirigente setor F)

Junto com a ideia de que o sucesso do programa depende da execução final das obras por parte do município fica a opinião de que na execução e os resultados do processo do programa orçamento participativo tem mais poder de decisão a comunidade que o município. Ou seja, se bem é certo que os dirigentes manifestam que é fundamental para a continuidade do programa que as obras sejam executadas nos prazos estipulados também consideram que o sucesso no processo de difusão, e a participação em assembleias e votações é responsabilidade dos dirigentes e dos vizinhos dos setores participantes. Aquela ideia é compartilhada por todos os dirigentes entrevistados.

“En el programa tienen más poder de decisión los vecinos, porque depende solamente del voto, si ellos no son capaces de ir un ratito con la familia, porque

ahora está hasta el voto infantil, entonces, si ellos no son capaces de dar un minuto para mejorar su sector entonces ya es responsabilidad de cada vecino, entonces ya no podemos echarle la culpa al municipio en este proyecto de que la cosa no vaya en buen camino” (Dirigente, setor D)

Por ultimo, em nenhuma das entrevistas foi mencionado espontaneamente a ideia da participação como direito nem a importância do processo para além dos resultados finais associados com a execução dos projetos ganhadores. Ou seja, para a comunidade a participação tem sentido sempre que ela permita receber no futuro algum benefício material, principalmente em términos de infraestrutura.

Porém, também existe um discurso generalizado sobre a lógica de participação que opera detrás do orçamento participativo. E aquela lógica, em acordo com o discurso dos dirigentes, é uma lógica democrática, que vai na direção das políticas *bottom-up*. Assim, os dirigentes entrevistados valoram enormemente o fato de que o regulamento do programa seja discutido com eles e que todas as modificações ao regulamento devam ser acordadas com a comunidade.

“El Presupuesto Participativo es súper democrático, porque la idea la levantan las bases, en reuniones, democráticamente. Cuando uno tiene el poder de elegir lo que quiere para su población o su comuna obviamente que sí ayuda a la democracia, porque todo lo que está escrito y que está ahí fue levantado democráticamente, no lo levantó ni la Claudia ni la Dania²⁶, lo levantamos nosotros mismos” (Dirigente setor D).

Ou seja, no âmbito da comunidade se combinam dois elementos que no âmbito teórico entrariam em contradição: a comunidade valoriza e compreende que é uma política gestada de “baixo para cima” (*bottom-up*) e em grande medida participam porque se sentem convocados sob aquela lógica, mas a visão que eles têm da participação é fortemente instrumental e não substantiva, pois não se pensa desde o exercício dos direitos, se não que

²⁶ Em referências às funcionárias municipais vinculadas com o programa.

só aparece como relevante na medida em que permite melhorar o contexto material em que se desenvolvem.

3. Implicações para o Programa no modelo de participação em San Antonio.

Sobre dos antecedentes apresentados podemos assinalar então que o modelo de participação do programa orçamento participativo de San Antonio pode estabelecer-se como política *bottom-up*, mas que exista uma discordância entre a visão da participação que tem no governo e na sociedade civil, pois sentem de maneira diferenciada o processo. Mesmo quando nenhum dos dois fica exatamente num ou outro extremo dos modelos teóricos de participação podemos assinalar que a visão que tem no município fica mais perto de uma visão substantiva da participação, ou seja, mesmo quando consideram que os resultados são importantes, para eles o fundamento do programa baseia-se na democratização dos espaços de decisão.

Porém, para a comunidade o grande fundamento da participação tem que ver com a execução concreta dos projetos. Ou seja, a visão que eles têm da participação fica mais perto de uma mirada instrumental que a mirada que tem os funcionários municipais, ainda quando nos próximos capítulos vai se analisar que isso tem matizes.

Provavelmente o tipo de projetos que a comunidade apresenta no orçamento participativo fica ligado a isso. Na maioria dos casos, os projetos apresentados se referem à infraestrutura, e praticamente em todos os casos a organização volta a sua atenção aos projetos setoriais, ou seja, do bairro mesmo onde eles moram e não aos projetos comunais (que beneficiam a toda a cidade).

Essa informação reforça a ideia de que no imaginário da comunidade é difícil pensar numa participação que tenha a ver com controle democrático ou com o fortalecimento da democracia, conceitos que sem resultados concretos para eles fazem pouco sentido. A consequência disso é que por agora é difícil que a comunidade se interesse por pensar o programa como uma ferramenta para o desenvolvimento da cidade como um todo, que era

um dos objetivos quando se desenhou o programa, mas na frente vai se analisar por que os projetos comunais tem menos sucesso que os setoriais em termos de interesse da comunidade.

Mesmo assim, também é possível assinalar que os mesmos dirigentes entrevistados falam de uma evolução na forma de participar, se bem a forma de organização vai se revisar mais à frente é possível adiantar que assim como a forma de organização e os mecanismos deliberativos foram evoluindo também é importante plantear-se a participação como um processo em que a visão sobre a mesma poder ir mudando com o tempo e o mesmo trabalho do programa.

4.3 Níveis de participação e papel do cidadão no processo do orçamento participativo

Os processos de participação são iniciados a partir da luta pela hegemonia entre projetos onde estão presentes atores específicos, com projetos sociais e políticos diferentes e muitas vezes contraditórios (Dagnino, 2006). No caso das entidades públicas (prefeituras, ministérios) é importante notar que a participação não deve ser entendida como “dádiva” do Estado para os cidadãos, se não como exercício de direitos dos cidadãos.

A participação cidadã vai muito além da representatividade, uma vez que procura melhorar o sistema representativo por meio do controle social da ação do Estado. Além disso, alguns autores defendem que a participação cidadã melhora a qualidade dos representantes e exerce um papel pedagógico na cidadania, pois através dela "aprende-se a escolher" e favorece a alternância no poder. (Paiva, 2009)

No capítulo anterior, falou-se sobre a visão instrumental ou substantiva da participação. E nos capítulos teóricos falou-se sobre os níveis de participação que envolve a visão substantiva da participação. Como assinalei no capítulo teórico, a visão substantiva assume que devem promover-se quatro níveis principais de participação. São eles:

- Informação: as autoridades geram espaços para manter informada a cidadania a respeito das atividades que eles realizam
- Consulta: as autoridades abrem espaços de consulta á opinião da cidadania sobre determinadas matérias
- Decisão: se a consulta é “vinculante” os cidadãos também participam da decisão final sobre o tema da consulta
- Controle democrático: as autoridades prestam conta á cidadania respeito dos compromissos estabelecidos e a cidadania possui a possibilidade de colocar um veto se os acordos não são cumpridos.

A participação que opera desde uma visão mais instrumental normalmente só concorre aos dois primeiros níveis (informação e consulta). O presente capítulo apresenta uma análise de cada um dos níveis e finalmente se estabelece uma caracterização do papel (ou papéis) do cidadão no processo do orçamento participativo em San Antonio.

Primeiro nível: cidadãos informados

O primeiro passo no envolvimento da cidadania nas decisões é que ela (a cidadania) saiba que tem espaço onde encontrá-lo e sobretudo que conheça quais são as ações e decisões que está tomando um Estado ou governo.

No programa Orçamento Participativo a fase de informação é a melhor lograda, em grande medida porque os dirigentes sociais e comunitários colaboram ativamente na difusão de todas as etapas do programa, além de que para as autoridades do município é a etapa mais importante. Assim o assinala a diretora de gestão social do município:

“Nosotros nos conformamos con que todos supieran, o sea, dentro de nuestro marco teórico el punto uno es la información o la pre-participación, que todos sepan. A nosotros nos interesaba que estuvieran informados y que si participan o no ya era una elección de ellos, nosotros por supuesto les mostrábamos las bondades de la participación, pero si participaban o no era una

elección personal. Y eso es lo que generó una forma de ver el Presupuesto Participativo distinta, ya no se trabajaba desde un punto tan clientelista, si no que era la necesidad de convocar a otros que no estaban” (Claudia Robledo, Directora de Gestión Social).

É importante destacar que boa parte do orçamento que o município destina ao funcionamento do programa –ou seja, gastos de operação- é destinado á difusão dele e suas atividades principalmente por meio de publicidade gráfica colocada nos territórios, mas também na televisão regional, rádios e na internet, assim como o tempo dos gestores territoriais que trabalham no programa e que visitam constantemente os setores para informar do processo.

Lembrando a descrição do programa a primeira fase consiste principalmente em informar á população do processo futuro, como funciona –mesmo quando a maioria já tem clareza sob o funcionamento- e quais são os prazos. Os esforços do município para que a informação chegue á grande maioria da população de San Antonio são reconhecidos pelos vizinhos, eles mesmos assinalaram em todas as entrevistas ainda que não todos participem do processo, a grande maioria conhece o programa. Por outro lado, e como também se apontou na descrição do programa, ele conta com três gestores territoriais, que visitam constantemente os setores para informar á cidadania.

“La idea es poder contactar a las organizaciones, explicarles de que se trata el presupuesto participativo, los dineros que hay dentro del presupuesto, cómo pueden participar, entregarles todo tipo de información y ahí incentivarlos a que ellos participen y explicar que no tan solo tienen que pertenecer a la junta de vecinos para poder participar sino que cualquier persona natural puede levantar una iniciativa viendo las necesidades de los sectores” (Gestora Territorial, Municipalidad de San Antonio)

“Sí, mira te digo que con el tiempo Presupuesto Participativo se ha ido mejorando en lo que es la propaganda, porque lo han hecho a través de la radio, de

internet, de la televisión, la información que van ellos dejando en los negocios, más la información, flyer que me entregan a mí o a los otros delegados del sector y ahí uno lo va haciendo masivo” (Dirigente setor D)

Mas como já se apontou o rol principal na difusão e a entrega de informação é a que tem os dirigentes que tem comunicação direta com os gestores territoriais e com os vizinhos, formando uma ponte entre os vizinhos e os funcionários municipais. A forma de informar depende muito do estilo de liderança dos dirigentes de cada território, mas todos os dirigentes entrevistados tem algum mecanismo para entregar a informação a todos os vizinhos do setor.

Uma metodologia é estabelecer encargados por “sub-setor”, ou seja, vizinhos que trabalham com o/a dirigente principal e que se encarregam de uma fração do setor, como pode ser uma rua. Eles então se responsabilizam também de informar um a um aos vizinhos de seu “sub-setor”.

“En Colinas del mar viven cerca de 800 personas, pero en la Junta de Vecinos somos poquitos, entonces nos dividimos, nos organizamos para tener delegados en casa pasaje²⁷, entonces ellos se encargan de su pasaje y después vienen a rendirle cuentas a la presidenta acá, entonces somos pocos pero organizados”. (Dirigente setor D)

Outra alternativa é que o mesmo dirigente –que habitualmente é o presidente da *Junta de Vecinos*- visite todas as casas do seu setor para informar ou deixe informação gráfica entregue pela municipalidade. Essa é a estratégia mais utilizada, e normalmente vai junto com um tipo de dirigente social que é o dirigente mais centralista e que prefere participar ele mesmo de todas as etapas do processo, desde informar sobre reuniões até convidar aos vizinhos a votar o dia mesmo das votações.

²⁷ “Pasaje” no Chile é uma rua pequena

A municipalidade então faz um trabalho importante de difusão e sobre tudo de entrega de material de difusão. Mas a maior parte da tarefa é dos mesmos cidadãos que tem que se organizar para que a informação chegue á maior quantidade de pessoas possíveis, inclusive crianças que participam do orçamento participativo infantil. Nessa tarefa o rol do dirigente é fundamental, pois é ele quem recepciona o material de difusão²⁸ enviado desde a municipalidade, se o dirigente social é capaz de usar bem aqueles recursos a informação chega à grande maioria da população.

“Cuando el delegado funciona bien, funciona, si el delegado es medio flojito no tanto, yo trato de hacerlo lo mejor posible para que estén todos con la información al día, entonces yo sé dónde viven todos, si no me contestan voy a la casa, soy súper constante en eso”. (Dirigente setor D).

Pode-se dizer então que o plano da informação fica bem logrado no programa, tanto desde a municipalidade como desde os dirigentes sociais que trabalham nos setores em que se divide territorialmente San Antonio. De aí decorre o fato de que o *primeiro nível* fica bem posto para desenvolver os outros níveis de participação no Programa.

Consulta e decisão: os cidadãos tem voz nas mudanças do programa?

No capítulo anterior destacou-se o fato de que o regulamento do programa foi construído em conjunto com os vizinhos que participam das assembleias do Programa. Nesse sentido, pode-se dizer que efetivamente o Programa já dá um primeiro passo nas atividades de consulta. Mas um nível de consulta bem desenvolvido também deveria permitir que as possibilidades de consulta nascessem das mesmas demandas da cidadania. De acordo com as entrevistas, o nível de consulta no programa também é bastante desenvolvido. De fato, os próprios vizinhos destacam que todas as reformulações feitas ao programa nasceram de suas exigências.

²⁸ Material oficial de divulgação que entrega a municipalidade em cada setor

“Se tuvo que hacer un ciclo de asambleas en cada uno de los sectores. Se les leyó el reglamento, porque la gente trabaja a base de lo que escucha a veces o de lo que cree que está bien, no tenían muchos idea de que había un reglamento, entonces por algunos problemas que tuvimos de acuerdo a las organizaciones que habían muchas organizaciones trabajando juntas, les leímos el reglamento y ellos fueron dándose cuenta que habían cosas que no les gustaban y que se podían arreglar. Entonces hicimos ciclos de asambleas en cada uno de los sectores, con los entes importantes, los delegados, los invitábamos y les leíamos el reglamento, nos dimos el trabajo de leerles el reglamento. Entonces ahí dijeron “ya sabe que yo quiero cambiar esto”. (Claudia Vílchez, Gestora Territorial).

Desde a sua criação o programa já foi reformulado em seu regulamento várias vezes. As vezes por iniciativa da municipalidade, mas outras por iniciativa dos próprios cidadãos. O ultimo caso representa um espaço de resolução real para os cidadãos, mesmo quando a votação final das mudanças tem que passar pelo conselho municipal²⁹. As mudanças feitas em base ás demandas dos cidadãos não só afetam questões de forma, se não também a organização do processo com o fim explícito de que ele seja “mais democrático”.

As principais reformulações feitas ao Programa desde 2006 são:

- Linhas temáticas: Até o orçamento participativo de 2012 a municipalidade assignava recursos, mas também definia as linhas de intervenção (segurança cidadã, energia, salubridade, etc.), com esse modelo os cidadãos só podiam apresentar projetos naquelas linhas, mesmo se eles considerassem mais importantes outras áreas temáticas para seu setor. Desde o processo 2013 isso muda e os cidadãos têm liberdade de apresentar projetos em qualquer linha temática. Esta foi uma mudança nascida desde a municipalidade, mas que foi consultada com a cidadania.

²⁹ Órgão dentre 6 a 10 autoridades, eleitas democraticamente, e cuja função principal é fiscalizar o acionar do alcalde (prefeito)

- Financiamento: ao mesmo tempo, até 2012 a municipalidade decidiu qual era o financiamento para cada nível de votação (voto municipal, territorial e setorial³⁰). Desde 2013 são os cidadãos os que decidem quanto se assigna a cada nível de votação, mesmo mantendo a homogeneidade entre territórios, ou seja, todos os territórios tem assignada a mesma quantidade, mas eles decidiram que porcentagem deixavam para os projetos setoriais e quanto deixavam para os projetos “comunales”.
- Nova distribuição territorial para os votos: Desde 2013, que é o período analisado nesta pesquisa, só existe dois níveis de votos: comunal -que são projetos pensados na cidade toda- e setorial que são projetos que só beneficiam a um setor, dessa forma os cidadãos têm que emitir dois votos. Porém, até 2012 também existia o voto “territorial” que envolvia a vários setores que formavam um “território”, que de acordo com os entrevistados foram definidos por um critério de “identidade geográfica”, ou seja, territórios com os quais naturalmente se identificam as pessoas que moram na comuna, mas que não representam a ordem da divisão político-administrativa. Os territórios eram: San Antonio (que é o centro da cidade), Llo Lleo que um balneário fora da cidade e Barrancas que fica entre ambos os lugares. A ideia de eliminar o voto “territorial” nasceu dos vizinhos com o objetivo de injetar aqueles recursos no voto “setorial”.
- Delegados por iniciativa e não por setor: Até 2012 só existia um delegado por setor, ele era eleito pelos vizinhos do seu setor durante a assembleia feita pelos funcionários do município. Desde 2013 cada iniciativa tem um representante ou delegado, e por tanto não é necessário escolher na assembleia, pois qualquer pessoa natural pode levantar uma iniciativa.
- Implementação de um segundo lugar: como iniciativa dos cidadãos desde 2013 se inclui no OP a entrega de recursos ao segundo projeto mais votado em cada setor. Assim, o primeiro lugar ganha o total do orçamentado para a execução do projeto e o segundo lugar 25% disso. Esta iniciativa foi uma petição explícita dos vizinhos sob o argumento de que isso mantem o interesse dos setores que não ganharam, mas que com aqueles recursos podem ao menos começar o projeto apresentado.

³⁰ Até 2012 eram três níveis de votação, desde 2013 são só dois: comunal e setorial.

- Mudança nas possibilidades de associação de organizações: outro requerimento específico dos vizinhos e que foi aceito pela municipalidade no ano 2013 foi a limitação do número de organizações sociais que podiam agrupar-se para apresentar um projeto. O argumento foi diretamente que não era democrático que pudessem associar-se mais de quatro organizações, com possibilidade de mobilizar a mais vizinhos nas votações, versus organizações que não tinham a possibilidade de associar-se com mais organizações por ser setores menores e de baixa população.
- Regulação das organizações/instituições com possibilidade de participar: Por último, os vizinhos solicitaram que se modificara o regulamento para que não pudessem participar instituições que têm outras vias de financiamento, tais como igrejas, escolas, etc.

“Es que otros años tuvimos el problema de que se juntaban cuatro o cinco juntas de vecinos contra una, entonces el año pasado los delgados solicitaron que se modificara el reglamento para que no pudiesen ser más de cuatro organizaciones, máximo” (Claudia Robledo, Directora de Gestión Social)

“Nosotros somos poquitos, entonces tenemos siempre que alearnos con otros sectores para ganar. El año pasado no ganamos, eran en el sector F diez o doce organizaciones y nosotros éramos dos. Nosotros decidimos participar igual para que no digan que uno siempre va a ganador, y esto significó que después hubo que volver a reglamentarlo, para que fuera más equitativo, porque después yo no les puedo decir a mis vecinos que participemos si está desequilibrado”. (Dirigente setor F)

Dentro do programa então os vizinhos não só são consultados, mas também têm a possibilidade concreta de decidir sobre o processo e o regulamento dele.

O nível de cima: controle democrático

Neste nível as autoridades prestam conta á cidadania respeito dos compromissos estabelecidos e a cidadania possui a possibilidade de vetar se os acordos não são cumpridos. Neste caso, o compromisso e a execução dos projetos ganhadores no programa.

Em geral, neste âmbito o município tem duas formas de levar a cabo os projetos: (1) entregar os recursos ás próprias organizações para que eles executem e depois rendam contas a municipalidade ou (2) licitar a execução do projeto com alguma empresa privada.

Geralmente os dirigentes dos diferentes setores coincidem em que eles preferem a primeira alternativa, pois neste caso são eles mesmos quem constroem e por tanto todo o dinheiro é destinado a mais e melhores materiais de construção, pois não tem que pagar pedreiros. Mas por motivos administrativos normalmente a municipalidade tem que optar pela segunda alternativa.

Dado que em geral são projetos pequenos os vizinhos conseguem fiscalizar as obras com facilidade. O que não é possível fiscalizar e a aquisição da licitação, ou seja, os cidadãos não tem nenhuma relação com o sistema de licitação. O problema resultante disso é que quando os projetos são pequenos a municipalidade muitas vezes não consegue empresas interessadas em executar aquele projeto, nesse caso a execução se atrasa e isso tem implicâncias nos incentivos para a participação, pois a pessoas não veem materializados os projetos ganhadores. Sobre aquele processo então, os cidadãos não tem nenhum controle.

Onde sim tem capacidade de controle é no orçamento do programa. Por um lado, como foi mencionado, desde 2013 os cidadãos podem definir como fracionar o orçamento de acordo com as suas preferências, mas também tem a possibilidade de solicitar as contas de execução dos projetos a municipalidade nas contas públicas.

Pode-se dizer então que em quanto ao Programa alcança-se de certa forma o nível de controle democrático. Mas não é possível inserir desde isso que o Programa tinha favorecido o controle democrático num nível mais geral. Por último, e mesmo quando

ultrapassa o foco de interesse da presente dissertação, é interessante cá mencionar que a municipalidade promove outras iniciativas para aquele fim, como por exemplo as Contas Publicas Participativas, onde funcionários municipais se acercam aos diferentes setores da cidade para informar sobre a gestão do município e receber sugestões.

O rol do cidadão: o poder como dádiva ou *empowerment*?

Depois de revisar qual é a posição dos cidadãos em quanto aos níveis de participação pode-se perguntar então qual é o rol do cidadão no processo de desenvolvimento do programa à luz daqueles níveis de participação.

Na experiência de *San Antonio* até o nível de consulta poderia se dizer que ainda a participação entende-se como uma dádiva de poder, um exercício em que a autoridade deixa parte de seu poder nas mãos dos cidadãos, mas por decisão da própria autoridade.

De fato, os funcionários municipais entrevistados assim como o prefeito entendem que durante o processo de orçamento participativo e este (a autoridade) quem decide “deixar o poder nas mãos dos cidadãos”. Nesse sentido assumem que a vontade política de quem ostenta o poder é o elemento decisivo para a participação e o rol do cidadão é o rol de um cidadão receptor de um poder que vem dado por vontade de outro.

“Entonces yo dije, bueno en el estudio y en las discusiones se planteaba que el municipio se desprendía en buena medida del poder decisorio de que proyectos realizar, porque quien decidía que proyectos realizar era el alcalde. Entonces era desprenderse de ese poder y entregárselo a la comunidad. Entonces yo también un poco estudioso del tema de la administración pública, de la participación y de la democracia, dije la democracia se fortalece y se funda en la participación de la gente, si no hay participación no hay democracia y viene el autoritarismo, entonces yo dije yo no tengo ningún inconveniente en desprenderme del poder.” (Prefeito)

Mas na prática, os cidadãos de *San Antonio* têm também um rol de fiscalização do programa e tem a capacidade de incidir efetivamente no seu funcionamento a través da

proposta de mudanças no regulamento dele. Entende-se que isso foi um processo que foi gestando-se ao longo dos anos de funcionamento do programa.

Os dirigentes entrevistados coincidem em que tanto eles como os vizinhos que participam regularmente deste processo foram vivendo um processo de *empowerment*³¹ frente à execução do programa, e que foi estimulando também uma visão mais ampla frente à oportunidade de exercer o controle democrático.

“Yo creo que nosotros deberíamos tener el poder, los vecinos, mientras más unidos estemos y más fortalecidos va a ser mayor el poder de decisión independiente de con quién sea, pero ellos (el municipio) siempre han sido sensibles a las peticiones de nosotros, yo tampoco tengo experiencia contraria, siempre están dispuestos a mejorar o a cambiar si algo no está funcionando bien. Siempre tienen esa disposición para evaluar nuevamente y ver que se puede hacer al respecto”.

(Dirigente Setor D)

Dessa forma, os cidadãos de San Antonio encontram-se num trânsito a entender o controle democrático com parte dos seus direitos. Ainda perfectível, mas em relação ao programa eles já alcançaram níveis de participação para além da informação ou a consulta e nesse sentido pode-se dizer que mesmo quando as autoridades entendam que é o prefeito quem “entrega” o poder aos cidadãos na verdade eles já se encontram num processo de *empowerment* que provavelmente continue independente da autoridade de turno.

4.4 Cultura y subculturas políticas em San Antonio

Como se assinalou no marco teórico desta pesquisa, para a análise sobre cultura e subculturas políticas vai se entender que a cultura política vai para além da sua relação com o Estado, mas não vou centrar-me nas relações de poder extra-estado pois isso ultrapassa as pretensões deste estudo e deixa de fora a discussão sobre participação cidadã no marco do caso de estudo aqui apresentado.

³¹ Anglicismo referente ao ato de tomar o poder frente a uma situação determinada. Pode fazer referência a um processo individual ou coletivo.

Já nos capítulos anteriores analisou-se como entendem a participação tanto o prefeito e os funcionários como os habitantes de San Antonio no marco do programa Orçamento Participativo. Nos dois próximos capítulos vou analisar como é a cultura política que fica por detrás da organização dos vizinhos em torno ao Programa, entendendo que a forma de organização para empreender ações coletivas com caráter político e/ou cívico tem a ver com valores e crenças -neste caso ligadas à participação- com os tipos de liderança e também com a forma de relacionar-se com a estrutura institucional, neste caso com o município.

4.4.1 Tipos de liderança e de organização

Como bem assinalam os diferentes teóricos consultados para o marco teórico da presente pesquisa, a cultura política não é homogênea nem para uma região, nem para um grupo social. O que existe são diferentes expressões que formam subculturas políticas.

O primeiro elemento que emana das entrevistas e que marca o tipo de organização é o tipo de liderança dos dirigentes locais. Desde o ano 2013, no Programa Orçamento Participativo, os projetos podem ser levantados por qualquer pessoa natural, aquela pessoa passa a ser o “delegado de projeto” e não precisa ter uma organização comunitária por detrás, assim cobra muita importância a validação como líder que tem aquela pessoa, pois de outra forma é difícil que consiga votos. O estilo de liderança é bem diferente e repercute também no estilo de organização. Como assinalam no município:

“Nos encontramos con varias cosas, primero porque muchas veces la participación pasa por la o él dirigente y si no te cae bien no participas, no apoyas o no colaboras” (Claudia Robledo, Directora de Gestión Social)

Nas entrevistas podem-se identificar dois estilos de liderança:

- Os/as líderes com tendência mais autoritária: são eles/as quem propõem o projeto a apresentar e só passam por uma consulta com o resto dos vizinhos, geralmente o/a dirigente também é o presidente/a da organização que respalda a iniciativa. A sua função é informativa e motivadora, pois informa muito bem do processo, dos passos a seguir e incentiva à população a participar das votações, mas não do processo de apresentação de projetos, aquela decisão é sempre dela/a. Relaciona-se com seus colaboradores de forma jerarquizada e em geral consegue bons resultados nas votações dada a sua capacidade de mobilizar a os vizinhos.

“Al final yo tengo el rol de delegada, porque las organizaciones con las cuales yo voy siempre he sido yo, la gente como que me identifica más a mí, entonces tomé yo el papel de delegada (...) [Y en las asambleas usted me decía que había bajado el número de personas que participa...] Pero porque yo no les informé, porque anteriormente tú a mano alzada elegías a tu representante³², entonces yo tenía que llevar a mi gente para que votara por mí, esta vez no, porque van todos los delegados por sector que quieran presentarse. (...) [Me gustaría que me explicara un poco como se desarrollan las asambleas en que se decide qué proyecto van a presentar] Es que ahora yo les pregunté a ellos³³ con el nuevo reglamento si era necesario llevar harta gente para la asamblea y ellos dijeron que no porque como era un representante por cada organización. Ahora si hay 15 iniciativas cada iniciativa pone a su delegado y cada organización la elige y nosotros ya lo teníamos hablado [¿Y entre quienes lo hablaron?] Nosotros entre los dirigentes, la directiva de la Junta de vecinos [¿Y ustedes también la directiva de la JJVV decidieron también que proyecto querían presentar?] Sí, nosotros como organización [¿Entonces después ustedes se lo presentaron al resto de las personas para que ellos lo aprobaran?] Claro [¿Y ellos no le hicieron ningún cambio?] Por lo menos en mi sector no. Y ahí con otros delegados de otras juntas

³² A entrevistada faz referência a uma mudança no regulamento do Programa. Até 2012 primeiro se apresentavam os projetos e depois por votação numa assembleia se escolhia ao representante do projeto, desde 2013 qualquer pessoa pode apresentar projetos e portanto não precisa que ninguém vote por ela como representante

³³ Faz referencia aos funcionários do município

nos pusimos de acuerdo y ellos pusieron otra cosa, porque uno puede levantar la iniciativa que quiera”. (Dirigente setor I)

- Os/as líderes com tendência a democratizar todos os espaços de decisão. Eles/as abrem todos os espaços deliberativos do processo, definem qual é o projeto que vai se apresentar em reuniões com todos os vizinhos que decidam participar e em geral servem mais bem como ponte entre a municipalidade e o resto dos vizinhos. Normalmente trabalham com vários colaboradores e as vezes trabalham com o formato de “sub-delegados” que representam um área menor do seu setor, como por exemplo uma rua.

[¿Cómo decidieron que proyecto presentar?] *“Nos juntamos con los vecinos en reunión y todos estaban de acuerdo con arreglar la cancha porque los niños juegan ahí y es un poco peligroso porque están los alambres cortados, no hay luz, no están los arcos, y sin luz se juntan a tomar, entonces es un foco de delincuencia, entonces fue súper consensuado, todos querían lo mismo”* (Dirigente D)

[¿Y cómo se ponen de acuerdo para elegir el proyecto que van a presentar?] *“Nosotros, en mi población, primero hice una reunión por separado de todos los delegados de pasaje y de condominio, ahí se eligieron varios puntos, se fueron y después de una semana volvieron y me dijeron qué era lo que quería la gente y de ahí se tomó el cambio de techumbre más las alarmas”* (Dirigente setor B)

É claro que não todos os líderes podem identificar-se só com uma das duas formas de liderança, tem alguns que misturam os dois estilos, mas sempre é possível identificá-los com uma tendência mais que com a outra.

O tipo de liderança define muito o tipo de organização do setor em torno ao orçamento participativo. Quando um líder é mais horizontal e abre os espaços tem também a capacidade de incluir o resto dos vizinhos nas decisões prévias ao mero processo de votar e normalmente o trabalho é mais colaborativo. Por outro lado, os líderes, que só procuram

envolver os vizinhos no processo de votação não recebem muita colaboração nas etapas prévias, como por exemplo a etapa de difusão. É importante destacar também que com a mudança que introduz que qualquer pessoa pode apresentar projetos, sem necessidade de ter uma instituição por detrás, os líderes mais “autoritários” tiveram que começar a conviver com novas iniciativas e também com novas lideranças.

“Depende de los sectores. Hay sectores en que trabajan muy bien armado lo que es dirigente con su asamblea. Pero hay lugares donde predomina el dirigente, o sea el presidente de la junta de vecinos, y hemos tenido de todo, pero últimamente como que la gente se está empoderando, así como que se dieron cuenta de que ellos pueden opinar. Entonces hemos ido a lugares donde a veces los presidentes de la junta de vecinos nos dice “yo tengo tal cosa” y nosotros le decimos, si pero en la asamblea se levantan todas las iniciativas, entonces ahí de repente ellos se enojan con nosotros porque creen que como nosotros trabajamos con ellos les vamos a dar el favor, y no, en las asambleas se levantan todas las iniciativas, y eso es lo bueno, la gente se ha ido empoderando de eso, de que tiene poder de decisión y que puede sumar a todo lo que es el avance de la comunidad”. (Gestora Territorial, Municipalidad de San Antonio).

Pode-se dizer que os espaços mais deliberativos são aqueles onde o líder delega boa parte das tarefas de difusão e de discussão com representantes de subsetores. O que acontece nesse caso, como já foi mencionado, é que os representantes dos subsetores discutem com os vizinhos da sua rua quais são os projetos que eles preferem priorizar e posteriormente eles informam ao delegado oficial do futuro projeto. Uma vez que o projeto é apresentado os mesmos representantes dos subsetores participam da difusão de atividades como assembleias informativas, de difusão e são os encargados de incentivar os vizinhos da rua a votar o dia indicado.

Outra característica interessante da organização em torno ao Orçamento Participativo é que com o tempo as organizações foram mudando a sua forma de relacionar-se com outras organizações de base. Até antes do Programa, as *Juntas de Vecinos*, que são as principais organizações de base em cada comuna, não tinham necessidade de se relacionar umas com as outras. Com a chegada do Programa, e dado que o projeto ganhador é o que recebe mais

votos, apareceu a necessidade de associar-se umas com as outras com o fim de agrupar uma maior população que pudesse votar. Isso não só tem um componente estratégico, se não que também é uma mostra de como a própria cultura política daquelas organizações foi virando para uma mais colaborativa e solidaria, pois quando se agrupa mais de uma organização o projeto tem também que ter benefícios para todas as organizações que participam.

“Después del Presupuesto Participativo van apareciendo otros temas, empiezan a articularse, empiezan a conversar entre organizaciones y empiezan a producirse complicidades, en el buen sentido, de generar estrategias en conjunto para acceder a determinadas fuentes de financiamiento y esta misma complicidades son utilizadas para buscar otras formas de financiamiento, entonces esto fue lo que gatilló todo este tema de control social y aparte de eso todo este tema de trabajo en conjunto” (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

Por outro lado, pode-se dizer que aquele processo foi um catalizador de novas iniciativas de articulação de organizações de base. Assim por exemplo, e mediante o trabalho colaborativo que começou no orçamento participativo, algumas organizações decidiram formar associações maiores com o fim de começar um trabalho mais em longo prazo sobre as necessidades da comunidade.

“Nosotros nos unimos en la asociación DUF: Derecho, Unión y Fuerza. Ahí participan el sector de San Miguel y cuatro Juntas de Vecinos más, todas del sector de Placilla. Hemos organizado talleres y clubes deportivos, con personalidad jurídica y lo que queremos es tener un multipropósito para todas las organizaciones porque la mayoría no tiene sede, entonces que tengan su oficina, su espacio, y donde reunirse. La DUF une a todas las organizaciones sociales de Placilla y todas las que quieran sumarse. Ahora como junta de vecinos estamos pidiendo veredas, implementación de esta sede, murga y arriba van a hacer una plaza. Nosotros ganamos una vez el presupuesto participativo que nos sirvió para veredas, luminarias, éramos 3 juntas de vecinos en el 2010, después con el tiempo formamos la DUF”. (Dirigente setor C)

Os valores associados à participação e à organização vão mudando com o tempo, dado que as culturas políticas não são estáticas. Neste caso, a participação da sociedade civil no Programa Orçamento Participativo provocou mudanças que provavelmente não teriam acontecido de maneira espontânea. A participação começou a valorar-se como um bem em si mesmo, assim como a articulação com outras organizações.

“No sabíamos si podíamos ganar. Pero lo hicimos para incentivar a la gente a participar, motivarlos de alguna manera (...) pero decirle a la comunidad que lucharan por lo que es de ellos, porque esto es de nosotros (...) Yo creo que nosotros deberíamos tener el poder, los vecinos, mientras más unidos estemos y más fortalecidos va a ser mayor el poder de decisión independiente de con quién sea”. (Dirigente setor D).

“Al principio como que la gente no entendía mucho y como te digo yo creo que la gente al principio creía que era un cuento y que no se iba a llevar a cabo, entonces ahora la gente tiene más poder” (Gestora Territorial, Municipalidad de San Antonio)

Porém, é importante destacar também que desde o ponto de vista dos profissionais da municipalidade, a cultura política dos habitantes de San Antonio tem uma característica particular. Tal característica tem a ver com que a organização social sempre foi forte na cidade dado o giro produtivo que nela existia. San Antonio é um porto, e historicamente os portos em Chile foram um espaço de luta sindical importante. Considerando que Chile é um país costeiro a Federação Nacional de Trabalhadores Portuários de Chile ainda é uma das que tem mais capacidade de pressão. Para os funcionários municipais entrevistados, aquele antecedente explica em parte por que a organização social fica num estado de evolução maior que em outras cidades.

“Un elemento clave que yo creo que es que San Antonio históricamente fue muy fuerte con los sindicatos, fue muy fuerte con el tema de las organizaciones sociales. Sobre todo con las juntas de vecinos y hoy día entregarles una responsabilidad hizo que las juntas de vecinos y la comunidad asumieran esta

temática, hubo muchos sindicatos, agrupaciones, que tenían todo un entramado y que hoy día están esas capacidades instaladas, despertaron, se les inyectó información y eso posibilitó este trabajo” (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

4.4.2 Relação com o território

Uma aresta interessante de analisar, sobretudo porque fica intencionado no desenho do programa é como se relacionam as formas de organização como expressão da cultura política com o território.

Como se assinalou no marco teórico da presente pesquisa, a região faz parte do imaginário social e pode resignificar-se como parte da identidade coletiva dos habitantes de aquela região. A relação identidade-território se forma num “processo em movimento” em que o principal elemento é o sentido de pertinência do grupo ao espaço vivido. O só fato de morar num lugar já identifica aos indivíduos com seus pares, ou seja, há uma identificação socialmente construída reconhecendo-se no espaço vivido. (Souza e Pedon, 2007).

Como assinalei esta definição fica na base do desenho do Programa Orçamento Participativo, pois o primeiro grande lineamento que se deu para definir “territórios” e “setores” teve que ver precisamente com critérios sobre a identidade territorial em San Antonio.

“Tenemos una división territorial que responde a un criterio de identidad, a un criterio de localización, teníamos doscientas o trescientas juntas de vecinos que participaban dentro de poblaciones. El primer paso fue organizar eso y transformarlo en un sector, y para que este pudiera ser un sector competitivo tenía que ser un sector que tuviera características similares en términos de peso demográfico, en términos de identidad y en términos de estar ubicada geográficamente dentro de un territorio, porque podríamos haber tomado una población de allá y compitiera con una...no, tenía que haber un criterio que

respondiera a su identidad y a una distribución geográfica que es Barrancas (que es donde estamos), San Antonio y Lollole, que es la misma comuna, pero que la gente está identificada dentro de esa mirada local” (Secretaria Técnica Programa OP)

O reforço da relação da comunidade com o território foi trabalhado desde a municipalidade. De fato, antes da implementação do Programa os profissionais da municipalidade trabalharam em várias fases diagnósticas, uma delas foi feita sobre o conhecimento da comunidade frente ao território a través de uma metodologia chamada “cartografias participativas” que consiste em pedir à comunidade que desenhe o mapa da sua rua, setor e logo cidade para que eles identifiquem que seu entorno mais próximo também faz parte de um território maior.

“Con eso hicimos un cruce y generamos dos diagnósticos y volvimos a la comunidad y empezamos a preguntarles por las demandas del territorio. Ya estábamos en un tercer o cuarto momento, y ahí empezamos a trabajar con una metodología que se llama cartografías participativas. Y empezamos a pedirles que salieran de sus casas y les empezamos a mostrar que su casa era parte de una calle y esta calle era parte de una población, la población de una unidad vecinal y que esta unidad vecinal era parte de un sector y ese sector parte de una comuna. Estuvimos trabajando con estas cartografías durante dos meses”. (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

Mesmo quando nas entrevistas com os dirigentes eles não reconhecem explicitamente que a identidade territorial fora um fator fundamental para determinar a participação e o tipo de organização sim há um fator a considerar: o voto que concentra mais projetos, que concentra mais interesse e pelo qual trabalham mais fortemente os dirigentes é o voto setorial.

Ou seja, tanto para os dirigentes como para o resto dos cidadãos que votam no processo o espaço mais próximo é o espaço onde eles logram identificar necessidades e possíveis

conquistas/resultados, não assim a cidade como um todo, pois a cidade para eles aparece com um espaço longe do alcance deles como gestores de mudanças.

Os habitantes dos diferentes setores se identificam com esse setor como espaço vivido, como o espaço onde realmente acontecem as mudanças que eles esperam. Ainda quando existe pouca capacidade de identificar rasgos de “identidade” exclusivos de um ou outro setor sim é possível identificar que a cultura política é uma cultura “localista”, ou seja, a organização e a participação se nutrem de sentido na medida em que o fruto disso se expressa como melhora do espaço vivido mais próximo.

4.5 A relação entre estrutura e cultura política da sociedade civil

Como argumenta Renno (1998), uma das principais dimensões para analisar uma cultura política é a sua relação com a estrutura. Neste caso, e considerando que o Programa nasce desde a municipalidade e não como demanda coletiva é interessante olhar como a estrutura ou o acionar da estrutura teve ou não teve alguma relação com as mudanças na cultura política da sociedade civil.

Para definir isso primeiro vou fazer uma revisão de quais são os elementos que podem compreender-se como parte da cultura política dentro da municipalidade, para depois tentar delimitar quais daqueles elementos “filtram-se” na cultura política local. A partir disso vou revisar qual é a relação entre estrutura -entendida como o município- e política local em San Antonio.

Porém, tentar olhar todos os elementos que ficam na estrutura e repercutem na cultura política local ultrapassa os objetivos da presente pesquisa, por tanto só vou centrar-me nas representações que existem em torno a participação cidadã na municipalidade para logo analisar a relação entre aquelas representações e a cultura política local em torno também a participação.

4.5.1 Participação cidadã na visão do município

A municipalidade de *San Antonio* começou a executar o Programa Orçamento Participativo no ano de 2006, durante a primeira administração do atual prefeito (2004-2008). Atualmente o prefeito encontra-se no seu terceiro período (2012-2016). A partir das entrevistas pode-se estabelecer que acrescentar a participação social a nível local foi e ainda é um objetivo estratégico da administração do atual prefeito, a partir de um primeiro diagnóstico feito por eles:

“Esto nace del conocimiento y de la problemática que vivía la comunidad en aquellos años, me estoy refiriendo a los años 2004-2005, una comunidad poco participativa, una comunidad depresiva, frustrada. Entonces cuando asumimos el cargo de alcalde yo me reúno con un equipo pequeño, entre ellos Manuel Vidal³⁴, para poder intercambiar ideas acerca de cómo poder desarrollar alguna actividad en la comunidad que levantara el ánimo, la expectativas y generara un proceso de participación mucho más activa en su propio desarrollo” (Prefeito)

Desde o primeiro desenho de orçamento participativo a participação foi-se efetivamente crescendo ano a ano. Mas o planeamento do programa não obedece só a oferecer instâncias de participação para levantar uma comunidade “pouco participativa, depressiva e frustrada”. Há elementos que apontam primeiro a integrar uma dimensão comunitária á planificação para o desenvolvimento local e depois a integrar a participação como ferramenta para a “paz social”. Os elementos que ficam por trás deste interesse na participação na gestão do atual prefeito vão se apresentar a continuação.

Vontade política do prefeito: pedra angular da participação

O primeiro elemento que aparece nas entrevistas aos funcionários municipais, assim como ao prefeito é a concepção de que a participação social parte da vontade política do prefeito.

³⁴ Director de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de San Antonio hasta febrero de 2014. Actualmente se desempeña como gobernador de la Provincia de San Antonio en la Región de Valparaíso

“Lo primero es la voluntad del alcalde, y después está el conocimiento del territorio que él tiene” (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

“Yo creo que todas las comunidades tienen capacidades, el tema es como el líder, que en este caso es la autoridad comunal, el alcalde, tiene la capacidad de tener la visión y la decisión de compartir el poder” (Prefeito)

Contrastando tal posição com o marco teórico desta pesquisa pode-se afirmar que mesmo quando desde o município entende-se como necessária a vontade da comunidade em participar, a compreensão que se construiu sobre o cidadão é a de um cidadão passivo que aceita a participação como dádiva do Estado, ou neste caso do município. Mais na frente vai-se analisar se efetivamente aquela posição “filtra-se” na cultura política da comunidade, mas é importante mencionar que o município não entende a participação dentro do contexto de reivindicações de direitos da cidadania, senão que compreende a participação da comunidade como “passiva”, na medida em que só aceita o oferecimento do prefeito de “compartilhar o poder”.

“Y esa fundación ya hablaba del tema de la participación y de los PP. Entonces yo dije, bueno en el estudio y en las discusiones se planteaba que el municipio se desprendía en buena medida del poder decisorio de que proyectos realizar, porque quien decidía que proyectos realizar era el alcalde. Entonces era desprenderse de ese poder y entregárselo a la comunidad” (Prefeito)

Desde essa perspectiva entende-se também que desde a municipalidade existe um posicionamento de hierarquia frente à comunidade, em que as decisões primárias vem desde a “autoridade” municipal e logo baixam à cidadania e não é a cidadania a que entrega a possibilidade de governar, e por tanto entrega o poder, á “autoridade”.

Estereótipos de gênero na definição das estratégias de participação

O prefeito, e por tanto o programa, iniciam as atividades primeiro em torno da participação e logo ao orçamento participativo sob um estereotipo de gênero que define que são as

mulheres as que convocam à comunidade. Portanto, as primeiras atividades que se desenharam para congregar à comunidade –prévia existência do OP- foram dirigidas a mulheres.

“Y en el intercambio de ideas lo primero que nace es ¿qué es lo que atrae a la gente? O ¿Qué la convoca? Y concluimos que lo que atrae a la gente o la convoca es la mujer. Y ¿qué hacemos respecto a la mujer? Y en el caminar por las poblaciones nos encontramos con algunos grupos de mujeres que jugaban futbolito en canchas de tierra, entonces dijimos hagamos un campeonato de futbolito de mujeres. Y nos dio excelentes resultados porque la mujer convocó a su mama, a su papá, a su pareja, a sus abuelitos (...) Porque la mujer si bien cuando juega se entrega con todo, pero no es violenta, entonces se produjo una suerte de amistad entre los grupos de mujeres”. (Prefeito)

A participação como instrumento para manter a ordem social.

Uma das justificativas mais de fundo que o prefeito e os funcionários da municipalidade encontram para promover a participação é que ela mantém a ordem social e serve para a resolução de conflitos. Nesta concepção existem duas ameaças à ordem social se não existe participação: (i) a primeira é que os recursos são escassos e frente a isso é necessário hierarquizar, nesse processo podem-se gerar conflitos em que a participação da cidadania permitiria decisões mais democráticas o que acaba no controle do conflito social (ii) a segunda é que se não existe participação da comunidade estão-se sentando as bases para uma possível rebelião.

“Si yo cierro la puerta a la participación, estoy provocando el nacimiento de una rebelión y yo lo digo gráficamente, estoy provocando el crecimiento de una bola de nieve que en algún momento va a arrasar con la estructura, entonces yo no quiero que eso ocurra, yo quiero que nos desarrollemos, la ciudad o la comuna crezca, escuchando a la gente y educando a la gente a opinar, a saber escuchar y a ponerse de acuerdo, pq los recursos no alcanzan para todos a la vez, hay que jerarquizar y en eso la comunidad nos puede ayudar mucho, a través de su participación. Y de esa manera vamos generando un clima de paz social” (Prefeito)

Participação cidadã para o desenvolvimento local

O orçamento participativo desde a sua criação inicialmente no Brasil foi visto como uma ferramenta para incentivar o desenvolvimento dos territórios. Evidentemente esse não foi o único objetivo e em alguns casos não é o motivo predominante para instalar o programa. Mas no caso de San Antonio, tanto o prefeito como a equipe que participou do planejamento do orçamento participativo assumiram que o programa podia ser uma boa ferramenta para o desenvolvimento local porque assumiram também que a participação cidadã é útil para melhorar a gestão do município e isso vem a contribuir com o desenvolvimento do território.

De acordo com o relato dos entrevistados o “objetivo oculto” do programa era gerar desenvolvimento nos territórios a través de um “planejamento participativo”, isso incluía que os cidadãos pudessem num futuro definir a carteira de investimento do município, ou seja, obras de mais de milhões de pesos³⁵. Aquela visão nasce da ideia de que a comunidade tem mais informação sobre as próprias necessidades e expectativas que as que pode ver o município e portanto tem boa capacidade para definir linhas de desenvolvimento no território.

“Pero había un objetivo oculto que nosotros teníamos con este programa y que siento que todavía está...no hemos llegado todavía ahí y que tiene que ver con que estos instrumentos tienen que generar desarrollo dentro de los territorios, inicialmente sabíamos que teníamos que partir trabajando a nivel de organizaciones, a nivel de grupos, satisfacción de necesidades más básicas, de equipamiento básico para ir avanzando hasta que la gente pudiera definir la cartera de inversión del municipio, obras de más de 1.000 millones de pesos, seguimos pensando eso. El programa fue traspasado a otra área, pero nosotros seguimos pensando acá en la Dideco que este modelo de la planificación participativa lo tenemos ahí, que sería un PP 2.0” (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

³⁵ Correspondente a um pouco mais de US\$1.600.000

Por enquanto, de acordo com os mesmo entrevistados, até agora as organizações sociais voltaram suas expectativas do Programa sobre o fortalecimento dos inventários das próprias organizações, e não sobre o desenvolvimento do território. Aquela informação é confirmada ao olhar a carteira de projetos executados pelo Programa (ver gráfico 2), que muitas vezes tem a ver com a construção de sedes sociais ou implementação das mesmas. Na apreciação dos funcionários municipais então ainda falta chegar num seguinte andar em que a participação seja mais deliberativa e se definam projetos maiores, que ao mesmo tempo tenham um maior impacto no desenvolvimento da cidade.

Colocados os cinco pontos mais destacados sobre a visão da participação que existe entre autoridades e funcionários municipais é importante destacar que dentro da própria municipalidade também existem outras visões que não necessariamente alinham-se com a estratégia do prefeito e sua equipe de confiança. Assim, dentro das áreas mais burocráticas e menos políticas do município existe certo grau de desconfiança sobre as capacidades da sociedade civil para tomar decisões com respeito às áreas de investimento do município.

“Yo creo que eso tiene que ver con que ha costado mucho instalar esta metodología y el concepto en la institución municipal, porque hoy día está instalado en áreas del municipio, está instalado un 80% en el área social, un 15% en el área infraestructura y un 5% en el tema administrativo, financiero del municipio, pero la institución municipalidad ha costado un mundo llevarla a esta ...alinearla, hay resistencia de algunas áreas del municipio en el sentido de que no comprenden que la comunidad sea la que defina temáticas, y que la comunidad decida si hay aumento de obras o no hay aumento de obras, no está en su imaginario que la comunidad diga “acá la luminaria hace falta, y hace falta porque nosotros hemos medido el flujo peatonal, entonces acá hay que potenciar la iluminación”, entonces a la institucionalidad le choca que la comunidad le hable de igual a igual y empiece a asumir conceptos y roles que no estaban en la historia”. (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

4.5.2 Influência da estrutura na cultura política local

De acordo com a literatura revisada para a presente pesquisa, umas das principais ameaças à participação cidadã que vem da cultura política é a presença de práticas clientelistas. O primeiro ponto a assinalar então é que na relação estrutura-cultura política, ao menos em acordo com as entrevistas, as práticas clientelistas não parecem ser frequentes nem durante o processo do programa nem em geral. Atualmente muitos valores associados ao programa encontram-se fortemente arraigados, um deles é a valorização da participação como espaço livre de cooptação.

“Este programa hoy está instalado en la comunidad, entonces difícilmente pueden haber grupos que lo manejen o lo puedan cooptar, entonces desde esa perspectiva creo que el programa está en el momento preciso para hacer este giro. Que efectivamente se le entreguen más responsabilidades a la comunidad, pero falta también trabajar al interior del municipio, a instalar este concepto, a homologar el concepto también porque muchas veces cada área entiende el concepto de “participación ciudadana” como quiere y tenemos que llevarlos a la práctica y no coincidimos”. (Director de Desarrollo Comunitario, Municipalidad de San Antonio)

Por outro lado, a cidadania tem uma alta valorização sobre a relação que foi se formando com o município durante os anos de execução do orçamento participativo. A boa disposição de parte da municipalidade para fazer mudanças no regulamento do programa, a boa capacidade de execução dos projetos ganhadores do Programa e o fluxo de informação entregue aos cidadãos sobre o processo foi gerando certo grau de identificação positiva com o trabalho da municipalidade.

“[¿Cómo es la relación de la asamblea con los representantes del municipio?] Yo creo que siempre hay buena disposición y nunca he visto conflictos, siempre he visto disposición de ambas partes, y si tú tienes un problema se dice y se trata de buscar una solución por parte del municipio y si ellos tienes algún

problema nos informan, pero que yo sepa nunca ha existido un problema”.

(Dirigente setor D)

Em geral, pode-se dizer que o programa teve um bom impacto na construção de uma comunidade mais participativa e de espaços mais democráticos. Ainda é insuficiente para dizer que a estrutura realmente gerou mudanças de fundo na cultura política da cidade, de fato a apreciação desde a municipalidade e mais bem que dadas as condições prévias da cidadania, ou seja, a sua rápida capacidade de organização, é que o programa conseguiu o sucesso que tem até agora. Mas na comunidade reconhecem que o OP foi um aporte para que o município seja mais democrático.

“¿[Cree que el PP ayuda a que San Antonio sea un municipio más democrático?] Sí, de todas maneras, tiene que ser más democrático. Ahora ellos no dicen “oigan hagan esto”, nosotros llevamos las propuestas, somos nosotros los que decimos que nos aqueja y en qué podemos participar”. (Dirigente setor F)

Agora, com respeito à percepção que existe dentro da municipalidade sobre a participação é interessante analisar quanto disso realmente é percebido também pela cidadania. Em primeiro lugar, a visão de hierarquia do prefeito e seus funcionários, assim como a ideia de que é a vontade política dele a que permite a execução do programa não fica instalada dentro da comunidade. Como se falou num anterior capítulo os cidadãos estão mais bem num processo de *empowerment* em torno ao controle democrático.

Durante o início do programa os cidadãos ainda perceberam que o município entregava uma oportunidade única, pois a grande maioria das administrações municipais não abriam aqueles espaços. Mas na atualidade a percepção fica muito mais perto de entender a participação como direito cidadão que como dádiva do município, nesse sentido a visão do prefeito sobre o protagonismo da sua vontade política perde força entre a cidadania e é bastante provável que se o programa e outras iniciativas participativas deixaram de existir ele ou qualquer outro/a prefeito/a perderia grande parte da força eleitoral que o apoia.

Com respeito ao estereotipo de gênero com que o prefeito e a municipalidade começam o trabalho para “promover a participação” pode-se dizer que não encontra um eco na comunidade, pois ao perguntar quem são as pessoas que mais participam a maioria responde que são as pessoas mais velhas, em especial as aposentadas porque são as que tem mais tempo, e as que menos participam são as mais novas. Mas os dirigentes não reconhecem diferenças visíveis na participação entre homens e mulheres, de fato destacam como positivo o caráter “familiar” do orçamento participativo, ou seja, a possibilidade de que possam participar crianças, adultos/as e idosos/as.

“Estoy muy contenta con Presupuesto Participativo porque te hace relacionarte con otras Juntas de Vecinos, ver las diferentes necesidades que tienen, conocerlos, participar, hacer parte a la familia, yo creo que trabajar con la familia hace muy bien, es bueno trabajar con la familia, con los hijos, los esposos, las mamás, las abuelas”. (Dirigente setor D)

Uma outra visão que tem na municipalidade sobre a participação é que ela é necessária para manter a paz social e para a resolução de conflitos frente a situação de “recursos escassos e necessidades ilimitadas”. Ao respeito, e possivelmente relacionado com os poucos espaços de decisão que tem os chilenos em geral, pode-se dizer que a maioria dos conflitos que se vislumbram desde a sociedade civil tem a ver mais com a relação com a estrutura institucional e não com os próprios pares. Ou seja, os cidadãos não vem nos seus pares uma ameaça frente aos “recursos escassos”, se não que associam a falta de recursos com uma má gestão do município ou qualquer outra instituição.

Existe então um matiz desde a sociedade civil com respeito aos pressupostos do prefeito e sua equipe, para eles não tem a ver com a resolução de conflitos pelos “recursos escassos”, nem tem a ver com a prevenção de “rebeliões” como apresenta o prefeito. A participação para eles tem a ver com melhorar a gestão do município na assinação daqueles recursos escassos, eles reconhecem-se como bons conhecedores das necessidades mais urgentes e nesse sentido a participação é necessária para entregar aqueles conhecimentos. Mas na verdade, em nenhuma das entrevistas logrou-se achar algum outro grau de identificação com a visão que o prefeito tem sobre a participação como instrumento para a “paz social”.

Por último, o programa orçamento participativo começou sob/a partir d a ideia de ser um instrumento precursor do desenvolvimento local. Ligado com o anterior, os cidadãos que participam do Programa vêm nele uma possibilidade de satisfazer suas necessidades coletivas mais urgentes mais que uma possiblidade de pensar coletivamente a cidade ou um território mais extenso. Como já se assinalou os cidadãos de San Antonio se sentem mais perto de seu espaço vivido mais próximo que de uma unidade territorial maior, como é a cidade.

Seguindo aquela linha é difícil encontrar discursos associados com a democratização dos espaços em outros níveis, pois a capacidade deliberativa - ainda que tenha experimentado um crescimento nos últimos anos- ainda não aborda temas mais de fundo. Os projetos apresentados de fato centram-se em melhorar as condições de infraestrutura das organizações da sociedade civil que participam no programa. Porém, é interessante também pensar que na medida em que as organizações sociais vão se fortalecendo é possível que num futuro logrem incentivar a participação de mais pessoas e cheguem a gerar processos de participação mais deliberativos para além do orçamento participativo ou qualquer outro programa.

A ação da estrutura a través do Programa OP, por tanto, até agora se relaciona com estabelecer-se como um catalizador na cultura política local. Por um lado ativou capacidades de ação coletiva instaladas mais que precisavam um lugar e por outro abriu um espaço de deliberação que ainda não chega a níveis muito profundos, mais que é possível que na medida que as organizações sociais vão se fortalecendo -inclusive pelo acrescentamento de seus inventários- possa se aprofundar no tempo.

San Antonio é uma cidade com um tecido social mais forte que outras cidades, provavelmente ligado a sua história portuária e sindical, que soube aproveitar muito bem as oportunidades que se abriram na atual administração municipal, mas que provavelmente vai seguir crescendo em participação cidadã se a simbiose entre município e organizações sociais se mantem ou se acrescenta.

Considerações finais

A hipótese que guiou a presente dissertação foi que as características da cultura política em *San Antonio* possibilitaram que o Programa Orçamento Participativo (OP), mesmo sendo uma iniciativa com restrições, fortalecera a democratização no município. Na medida em que isso é assim podemos afirmar que aquele tipo de iniciativas tem um potencial transformador ainda no contexto chileno de limitado acesso a participação cidadã e o controle democrático.

Durante o análise apresentaram-se argumentos para tentar demonstrar que isso efetivamente é assim. Para defender aquela hipótese o análise se organizou em base às dimensões de participação e cultura política, para as quais se definiram subdimensiones de análises. Em quanto a participação o análise se centrou em (i) a lógica de participação (bottom up-top down) (ii) Visão da participação (substantiva/instrumental) (iii) Nível de participação (informação, consulta, decisão, controle) e (iv) rol do cidadão. Em quanto a cultura política as subdimensiones analisadas foram (i) subculturas políticas: lideranças e relação com o território, e (ii) relação sociedade civil-estrutura (município).

O análise sobre participação cidadã deu como resposta que o modelo utilizado no Programa Orçamento participativo é um modelo *bottom-up*, mesmo que com algumas limitantes. Em quanto á visão que existe sobre a participação pode-se assinalar que mesmo quando no município o discurso centra-se no fortalecimento da democracia o modelo ainda se sustenta muito em mostrar resultados concretos de execução de obras e não em garantir direitos cidadãos.

Por outro lado, a sociedade civil ainda não consegue totalmente ver no Programa um espaço para conquistar direitos cidadãos ligados com a democratização, para os cidadãos de *San Antonio* o Programa é uma oportunidade de melhorar suas condições materiais de vida, mas não necessariamente se entende como uma conquista. Nesse sentido não pode-se falar de que eles tenham uma *visão substantiva* sobre a participação, mas também é importante

destacar que incipientemente podem-se encontrar opiniões que vem no Programa uma oportunidade de democratizar os espaços de decisão da municipalidade.

Sobre os níveis de participação fica bastante claro que ao menos nos níveis de informação consulta e decisão o Programa tem feito um muito bom trabalho e inclusive pode-se considerar que a municipalidade tem desenvolvido os níveis de informação e consulta para além do Programa bastante bem. O nível de informação é o melhor desenvolvido e existem mecanismos claros para isso: a municipalidade entrega material de difusão oficial para que os dirigentes podam entregar em seus setores e desenvolvem campanhas informativas na televisão e rádio local.

Os espaços de consulta e decisão também estão definidos desde o desenho do Programa. Cada mudança feita ao regulamento e consultado com a comunidade, e inclusive muitas de aquelas mudanças são propostas desde a sociedade civil. O nível menos desenvolvido é o nível de controle democrático. Em quanto ao Programa existem mecanismos de controle democrático sobre a ação do município, mas considerando que esse é o nível mais alto poderia se esperar que isso promovera o controle democrático em geral, para além do Programa, e isso ainda não é assim. Por outro lado poderia se esperar que a luta pelo controle democrático surja desde a cidadania, mas na verdade outras iniciativas nesta linha também têm nascido desde o município e não desde a sociedade civil.

Sobre o rol do cidadão pode-se assinalar que eles encontram-se num trânsito a entender o controle democrático com parte dos seus direitos. Ainda perfectível, mas em relação ao programa eles já alcançaram níveis de participação para além da informação ou a consulta e nesse sentido pode-se dizer que mesmo quando as autoridades entendam que é o prefeito quem “entrega” o poder aos cidadãos na verdade eles já se encontram num processo de *empowerment* que provavelmente continue independente da autoridade de turno.

A modo de resumo pode-se assinalar que efetivamente o Programa Orçamento Participativo é uma iniciativa que favoreceu a democratização da cidade de *San Antonio*. Mas isso

provavelmente não houvesse sido possível se os cidadãos de *San Antonio* não houvessem tido certas características particulares.

As características particulares dos habitantes de *San Antonio* se vinculam com uma cultura política mais participativa que em outros lugares de Chile. Mas é bastante provável que as pessoas que participam do Programa formem parte de uma subcultura política mais participativa que outras que podem conviver na cidade, pois mesmo quando um 25% de participação é uma cifra muito alta para uma iniciativa municipal no Chile (onde nas últimas eleições de Presidente da República só votaram o 50% dos maiores de 18 anos) ainda não envolve uma maioria.

No análise destacou-se que há duas coisas dentro da cultura política que se relacionam com o tipo de organização e com mais participação. A primeira é o tipo de liderança, quando um líder é mais horizontal e abre os espaços tem também a capacidade de incluir o resto dos vizinhos nas decisões prévias ao mero processo de votar e normalmente o trabalho é mais colaborativo. Nesse caso se favorece a deliberação e é mais provável manter ou aumentar o interesse da comunidade em participar. Por outro lado, os líderes mais autoritários têm pouco colaboração nas etapas previas às votações, como por exemplo na etapa de difusão.

A segunda área que destacou-se na dimensão de cultura política é a relação com o território habitado. Tanto para os dirigentes como para o resto dos cidadãos que votam no processo o espaço mais próximo é o espaço onde eles logram identificar necessidades e possíveis conquistas/resultados. Assim, pode-se identificar uma cultura política localista onde a organização e a participação se nutrem de sentido na medida em que o fruto disso se expressa como melhora do espaço vivido mais próximo.

Por último, sobre a relação entre estrutura e cultura política da sociedade civil destacou-se que mesmo quando o município encontrou uma comunidade com particularidades que favoreciam a possibilidade da participação, os gestores do município capitalizaram muito bem essas particularidades para o sucesso do Programa. Por outro lado, na comunidade

existe o reconhecimento que o Programa é um aporte na democratização da municipalidade e da cidade.

É possível afirmar então que mesmo quando o Programa tem limitações e não necessariamente se ajusta totalmente aos modelos teóricos sobre “políticas democratizantes”, ele sim tem um potencial que promove a participação, e que no longo prazo tem conseguido fortalecer a democratização do município. Por outro lado, em *San Antonio* pode-se encontrar uma cultura política consistente com as iniciativas participativas, que a sua vez tem sido fortalecida no próprio exercício do Programa.

Referências Bibliográficas

Acanda, J. (2003). “Sociedad civil y hegemonía”. La Habana, Cuba.

Álvarez, S.E., Dagnino, E. e Escobar, A. (2000). “Cultura e Política nos movimentos sociais Latino-americanos”. Editora UFMG. Brasil

Almond, G, e Sidney Verba (1965) “The civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations”. Little, Brown and Company. Boston, USA.

Almond, G. (1990) “The Study of Political Culture”. En Gabriel Almond (ed) (1990) “A Discipline Devided”. Londres, U.K.

Avritzer, L. (org) (2010). “A dinâmica da participação local no Brasil”. Cortez Editora, Brasil.

Avritzer, L; Navarro, Z (2003). “A inovação democrática no Brasil”. Cortez Editora. Brasil

Baquero, M (2011). “Padrões de constituição da cultura política na América Latina no século XXI”. Em Baquero, M (org) (2011) “Cultura(s) Política(s) e democracia no século XXI na América Latina”. UFRGS Editora. Brasil.

Benedicto, J. (1995) “La construcción de los universos políticos de los ciudadanos”. En Jorge Benedicto y María Luz Morán (eds) (1995). “Sociedad y Políticas. Temas de Sociología Política”. Editorial Alianza. Madrid, España

Correia, M. V. C. (2003) “Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento”. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro. Brasil.

Cuenca, L. (2008) “Acción, decisión y competencias deliberativas en el presupuesto participativo de Porto Alegre” en Rev. Ciencias Sociales 121: 133-148 / 2008 (III).

Dagnino, E., Olvera, A.J. e Panfichi, A (2006). “Para um outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. Em Dagnino, E., Olvera, A.J. e Panfichi, A (org) (2006). “A disputa pela construção democrática na América Latina”. Editora UNICAMP, Paz e Terra. Brasil

Da Matta, R. (1981) “Relativizando uma introdução a antropologia social”. Revisado em <http://economia.esalq.usp.br/> em agosto de 2012. Pág 10. Brasil.

De Castro, I.E. (2011). “Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições”. Editora Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. Brasil.

De la Maza, G. e Ochsensus, C. (2006). “Trajetórias, redes e poder: Sociedade Civil e Política na transição democrática chilena”. Em Dagnino, E., Olvera, A.J. e Panfichi, A (org) (2006). “A disputa pela construção democrática na América Latina”. Editora UNICAMP, Paz e Terra. Brasil.

De Oliveira, F.M. (2007). “Cultura política e construção de identidades coletivas de sujeitos sociais”. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia 29 de maio a 01 de junho de 2007, UFPE, Recife. Brasil.

Demo, P. (2009) “Participação e conquista”. Cortez Editora. Brasil

Denzin, N. e Lincoln, Y. (Ed.) (1994) “Handbook of Qualitative Research”. Sage Publications. Londres. GB.

Evers, T. (1984). “Identidade. A face oculta dos novos movimentos sociais”. Novos Estudos N°4.

Feltran, G. de S. (2006). “Deslocamentos-trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil”. Em Dagnino, E., Olvera, A.J. e Panfichi, A (org) (2006). “A disputa pela construção democrática na América Latina”. Editora UNICAMP, Paz e Terra. Brasil.

Fernández I. (2006) “Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa”. Expansiva. Santiago, Chile.

Garretón, M.A. (1991) “Cultura política y sociedad en la construcción democrática”. Serie Estudios Sociales. FLACSO. Santiago, Chile

González, R.S. (2011) “Democracia, cultura política e experiências participativas na América Latina”. Em Baquero, M (org) (2011) “Cultura(s) Política(s) e democracia no século XXI na América Latina”. UFRGS Editora. Brasil

González Meyer, R. (2008) “Poderes locales, nación y globalización. Historia de teorías y debate contemporáneo”. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Chile

Gohn, M. (2008) “Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina”. Brasil

Grosso, J.L. (2007) “Las relaciones interculturales en la ciudadanía, y la ciudadanía en las relaciones interculturales. Fenomenología histórica de una modernidad social” em González, J. (Ed.) (2007) “Ciudadanía y cultura”. Bogotá, Colombia.

Herrera, M: y Castón, P. (2003). “Las Políticas Sociales en las sociedades complejas”. Ariel Sociología.

Huerta Malbrán, M. A., Pressaco Chávez, C. F., Ahumada Beltrán, C., Velasco Jaramillo, M., Puente Alcaraz, J. y Molina Meza, J. F. (2000) “Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”. Centro Editorial Javeriano CEJA. Bogotá, Colombia.

Kuschnir, K. e Carneiro, L (1999). “As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política”. Revista Estudos Históricos Vol 13, No 24, 1999.

Larissa Lomnitz (1996) “Cultura política: una visión antropológica”. Debates en Sociología N°21-21 1996.

Lupiañez, G. (2008) “La revolución como mito político: una mirada desde la cultura política”. En Judith Casali de Babot (2008) “En búsqueda de una cultura política”. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Tucumán. San Miguel de Tucumán. Argentina.

Madueño, L. (1999). “Sociología Políticas de la Cultura. Una introducción”. Universidad de los Andes, Centro de Políticas Comparadas. Mérida, Venezuela.

Minayo, M.C de Souza (2003) “Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade”. Colecao Temas Sociais. Editora Vozes

Miranda, D. e Torrent, C. (2009) “Involucramiento comunitario y espacios públicos sustentables. Estudio cualitativo comparado de barrios vulnerables de la Región Metropolitana”. Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.

Montecinos, E. (2011) “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?” em Revista de Ciencia Política / volumen 31 / n° 1 / 2011 / 63 - 89.

Neves, A. V., de Castro, A.T. (2012) “Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social. Uma perspectiva critica”. Universidade de Brasília.

Neves, A.V. (2008) “Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo” Gramma, FAPERJ. Rio de Janeiro. Brasil.

Nogueira, M.A. (2004). “Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática”. Cortez Editora. São Paulo. Brasil.

Paiva, P.R. (Tese) (2009) “O processo de participação da sociedade civil nos fóruns de participação social do PPA 2004-2007: Análises da experiência no Distrito Federal”

Pagliari, C. (2003) “Guía de implementación de Programa de Presupuestos Participativos”. Fundación Friedrich Ebert.

Pontual, P. (2010). “Educação Popular e incidência em Políticas Públicas” Texto preparado para apresentação na 33ª Reunião Anual da ANPED de 17 a 20 de outubro de 2010 em Caxambu, MG.

Santos, M. (2012). “O espaço do cidadão”. Editora USP. Brasil

Serrano, C. (1998) “Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo

Serrano, C. y Modrego, F. (2012) “Cohesión Territorial: la dimensión ausente del desarrollo en América Latina”. En Díaz, F. y Meller, P. (2012). “Violencia y Cohesión Social”. Cieplan, Santiago, Chile.

Schneider, S. e Tartaruga, I.G.P. (2006). “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. Em Manzanal, M.; Neiman, G. e Lattuada, M. (Org.). “Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio”. Editorial Ciccus. Buenos Aires. Argentina.

Souza, E.A. e Pedon, N.R. (2007) “Território e identidade”. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas. Três Lagoas - MS, V 1 – n.º6 - ano 4, Novembro de 2007.

Rennó, Lucio (1998). “Teoria da cultura política: vícios e virtudes”. BIB, n. 45, 1º semestre de 1998, pp. 71-92. Rio de Janeiro. Brasil.

Teixeira, E.C. (2001) “O local e o global: limites e desafios da participação cidadã”. Cortez, São Paulo; EQUIP, Recife; UFBA, Salvador.

Taylor, S. e Bogdan, R. (1986) “Introducción a los métodos cualitativos de la investigación”. Paidós. Buenos Aires. Argentina.

Triviños, A.N.S. (1990). “Introdução à pesquisa em ciências sociais. A pesquisa qualitativa em educação. O positivismo. A fenomenologia. O marxismo”. Editora Atlas. Brasil.

Valenzuela et. al. (2010) “Sustentabilidad en espacios colectivos de barrios vulnerables, lineamientos para una política de espacios públicos, directrices de gestión, diseño y mantención”

Páginas web:

<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk> en agosto de 2012

<http://www.sanantonio.cl/> en agosto de 2012.

Anexos

Lista de entrevistados

Nomen	Instituição /Organização	Função
Omar Vera	Municipalidad de San Antonio	Alcalde (prefeito)
Claudia Robledo	Municipalidad de San Antonio	Diretora Gestão Social
Manuel Vidal	Municipalidad de San Antonio	Diretor de Desenvolvimento Comunitario
Dania Contreras	Municipalidad de San Antonio	Chefe de Programa OP
Claudia Vilches	Municipalidad de San Antonio	Encargada Territorial Programa OP
Silvana Améstica	Junta de Vecinos La Viuda 8	Dirigente: Presidenta
Pedro Jara	Junta de Vecinos Villa Mar de Chile/ Coro da Igreja Villa Mar	Dirigente: Presidente
Bernardita Miño	Junta de Vecinos Llanos de Bellavista	Dirigente: Presidenta
Carolina Calderón	Junta de Vecinos Horizontes de Bellavista	Dirigente: Primeira diretora
Ricardo Álvarez	Junta de Vecinos Bruselas I	Dirigente: Presidente
Víctor Iñigo	Junta de Vecinos Las Dalias / Unidad Comunal	Dirigente: Presidente
Carlos Esparza	Clube de comparsa Bellavista	Dirigente: Presidente
Mauricio Hernández	Junta de Vecinos El Sauce. Setor rural	Dirigente: Presidente
Rocío González	Junta de Vecinos Villa Miramar	Dirigente: Presidenta
Roxana Navarro	Junta de Vecinos Colinas del Mar	Dirigente: Presidenta
Elena Silva	Junta de Vecinos San Miguel	Dirigente: Presidenta

Roteiro de entrevista: Dirigentes

Nombre	
Sector (letra y nombre)	
Organización a la que pertenece	
Nombre del proyecto que presenta	

1. Datos generales

- ¿Conoce el número aproximado de organizaciones sociales que existen en su sector? (clubes deportivos, club del adulto mayor, juntas de vecinos, en general cualquier organización que pueda presentar proyectos)
- ¿Aproximadamente cuántas personas participan de su organización? ¿Entre que edades fluctúan?
- ¿Cuántas veces han presentado proyectos?
- En caso de que hayan presentado más de uno: ¿Siempre ha sido usted su representante?

2. Participación

- En general ¿cuántas personas de su sector cree usted que participan del proceso del PP desde las asambleas hasta las votaciones? (1/4, la mitad, un 30%)
- ¿Cuántos participan aprox de las asambleas?
- ¿Cuáles son los criterios para elegir al representante del proyecto?
- ¿Cómo se informa usted y sus vecinos del desarrollo del PP? ¿les parece suficiente la información que reciben? ¿cree que llega a todos los vecinos?
- Me puede explicar cómo desarrollan las asambleas en que se decide qué proyectos se van a presentar? (mayor detalle que pregunta anterior: quién las dirige, opinan los mismo de siempre o un número importante de personas, cómo son estas personas que participan)
- ¿Cree que el formato de las asambleas favorece la participación de los vecinos?
Si responde no → ¿cuál debería ser la forma?
- Durante el proceso (elección de proyectos, difusión en TV y radio, elecciones) ¿participan siempre las misma personas o las van liderando distintos vecinos?
- En su opinión ¿cómo es la relación de los participantes de la asamblea con los representantes del municipio?
- ¿Usted cree que en la ejecución y resultados del programa tienen más poder de decisión los vecinos o el municipio? (cite ejemplos)
- ¿Siente que usted y sus vecinos tienen mayor poder de decisión y acción frente a los problemas conjuntos que los aquejan con el PP? ¿por qué?
- ¿Cree que el programa ha ayudado a expandir sus derechos como ciudadano? ¿por qué?
- ¿Cree o siente que el programa PP ayuda a que San Antonio sea un municipio más democrático? ¿por qué?
- En general, ¿cree que el programa ha contribuido a solucionar los problemas de su comunidad?

3. Cultura Política

- ¿Cómo se inicia el proceso de presentar un proyecto desde ustedes, la comunidad? (sale de conversaciones casuales, son temas ampliamente discutidos en reuniones, se discuten por poco o mucho tiempo, etc.)
 - ¿Generalmente las organizaciones discuten sus necesidades y luego proponen o a veces se crean organizaciones a partir de intereses comunes para proponer en el PP?
 - El PP lleva bastante tiempo ¿usted cree que la comunidad ha cambiado en ese tiempo? ¿hoy participan más o menos que antes?
 - ¿Cree que en San Antonio existen características particulares que han permitido que la participación sea más exitosa? (la gente es más unida, por historia, etc)
 - ¿Existen liderazgos claros en su sector? ¿Cómo son estos líderes? ¿Con qué área se relacionan más? (juntas de vecinos, club deportivo, del adulto mayor, iglesias, etc)
 - ¿Se han acercado alguna vez concejales u otros miembros del municipio con fines electorales al proceso del PP? (clientelismo)
- 4. Identidad territorial (o identidad y territorio)**
- ¿Qué significa para usted ser porteño? ¿vivir en San Antonio?
 - ¿Cómo describiría usted a los habitantes de San Antonio en general?
 - ¿Diría usted que existe una “identidad del habitante de San Antonio”? ¿Cómo afecta eso los procesos participativos en la comuna?
 - ¿Y piensa que hay identidades diferentes dependiendo del sector? ¿en qué se diferencian?

Roteiro de entrevista: Funcionarios Municipais

Nombre	
Cargo	
Profesión	
¿Participa de alguna otra organización?	

5. Datos generales

- ¿Hace cuánto tiempo que trabaja en temas de PP?
- ¿Cuál es su papel/rol dentro del proceso?
- ¿Cuáles son los objetivos que a su juicio debe cumplir el PP? ¿Tiene algún poder de decisión o injerencia sobre el reglamento/decreto?
- ¿Cómo se informa del desarrollo del PP?
- ¿En su opinión quienes tienen más poder de decisión dentro del PP, vecinos o municipio?
- ¿Cómo es la relación de los delegados del PP con los funcionarios del municipio que participan del programa?
- En su opinión ¿los vecinos discuten y deliberan realmente sobre los proyectos que presentarán o depende más bien de un grupo acotado de líderes?
- ¿Y en el tipo de participación? ¿se ha avanzado en términos de una democracia más deliberativa?
- ¿Cree que el formato de asambleas y difusión facilita la participación de todos los vecinos o hay veces en que creen que deberían cambiar alguna metodología?
- ¿Cree que la participación de la sociedad civil posibilita la ampliación de la democratización de los espacios públicos?
- ¿Cómo aporta la ejecución del PP a los procesos de control democrático de la sociedad civil sobre las acciones del municipio?

- ¿En que ha beneficiado al municipio ejecutar un proyecto con estas características?

6. Cultura Política

- ¿Cree que en estos años de PP ha habido avances en la capacidad participativa de la comunidad? ¿en qué se nota?
- ¿Cree que en San Antonio existen características particulares que han permitido que la participación sea más exitosa? (la gente es más unida, por historia, etc)
- ¿Existen liderazgos claros? ¿Cómo son estos líderes? ¿Con qué área se relacionan más? (juntas de vecinos, club deportivo, del adulto mayor, iglesias, etc)

7. Identidad territorial (o identidad y territorio)

- ¿Cómo describiría usted a los habitantes de San Antonio en general?
- ¿Diría usted que existe una “identidad del habitante de San Antonio”? ¿Cómo afecta eso los procesos participativos en la comuna?

¿Y piensa que hay identidades diferentes dependiendo del sector? ¿en qu

Matriz de análise de entrevistas

Modelo de participação			
Dimensão	Sub dimensão	Citas *	
Logica de participação (bottom up-top down)		SC	
		M	
Visão da participação (substantiva/instrumental)	Tipo de gestão (centrada em resultados/centrada em processo)	SC	
		M	
Nível de participação (informação, consulta, decisão, controle)		SC	
		M	
Rol do cidadão	Poder como dádiva ou empowerment dos cidadãos	SC	
		M	
	Nível de confiança	SC	
		M	

*Se diferenciam as citas das entrevistas da Sociedade Civil (SC) e as feitas a pessoas do município (M)

Cultura política				
Dimensões	Sub dimensões	Citas		Mudanças (citas)
Cultura e subcultura	Tipos de liderança e de organização	SC		
		M		
	Sentido de pertinência ou identidade de bairro	SC		
		M		
	Estereótipos (de gênero ou outros)	SC		
		M		
Relação sociedade civil-estrutura (município)	Percepção de hierarquia	SC		
		M		
	Percepção da participação para o ordem social	SC		
		M		
	Percepção da participação para a resolução de conflitos	SC		
		M		
	Percepção da participação para resolver necessidades	SC		
		M		



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Proyecto de tesis de magister: Participación ciudadana y cultura política: un análisis sobre la territorialidad e identidad en el ámbito local.

Responsable de la investigación: Daniela Miranda, socióloga, estudiante de magíster en Política Social, Universidade de Brasília.

Contactos: 91279941 / daniela.bmp@gmail.com

Usted ha sido invitada/o a participar de un estudio social llamado “Participación ciudadana y cultura política: un análisis sobre la territorialidad e identidad en el ámbito local”, proyecto de tesis para obtener el grado de Magíster en Política Social de la Universidade de Brasília, Brasil. Su participación consistirá en una entrevista que puede responder voluntariamente. Para la correcta ejecución de la investigación es importante que usted autorice la utilización de la información que me entregue durante nuestra conversación.

Yo, _____ autorizo a la señorita Daniela Miranda P. Rut. 16.127.233-7 para utilizar la información que le he proporcionado a través de la presente entrevista en su tesis de magister titulada “Participación ciudadana y cultura política: un análisis sobre la territorialidad e identidad en el ámbito local”. Entiendo que mi participación es complemente voluntaria y que la información será utilizada de forma confidencial, sin utilizar mi nombre, sólo con fines científicos y que la transcripción de la conversación no podrá ser entregada a terceros sin mi consentimiento.

Fecha: _____

Firma: _____