

O DIÁLOGO DO CAPITAL SOCIAL COM A “SOCIEDADE CIVIL”: A REDEFINIÇÃO DESTE CONCEITO APLICADO EM UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE

Bruno Lima Rocha¹

Helenice Carvalho²

Resumo: O artigo debate o conceito capital social como variável analítica essencial para compreender e incidir sobre o tecido social urbano e metropolitano. No texto se realiza tanto uma análise de incidência, como uma crítica teórica ao conceito e aborda um aspecto de sua operacionalidade a partir do estudo de caso da aplicação de técnicas de relações públicas sobre as camadas mais baixas da estrutura de classes localizada em Porto Alegre (capital do estado do Rio Grande do Sul). Este fenômeno se dá quando da realização da política pública conhecida como Orçamento Participativo (OP) durante os primeiros mandatos da longa gestão de tipo reformista/participativa (1988-2004). O instrumento comunicacional reatou parcialmente laços, gerando um relativo empoderamento do cidadão.

Palavras-chave: Capital social; sociedade civil; Orçamento Participativo de Porto Alegre; empoderamento; tecido social.

The dialogue between social capital and “civil society”: redefining this concept applied to a new institutional form

Abstract: The article debates the social capital concept as an essential analytical variable to understand what happens on the urban and metropolitan social area. In the text, it is done both kinds of analysis, an incidence analysis and a theoretical critic to the concept of social capital. The article approaches an aspect of this operational standard when a city government public relationship office takes some initiatives. Those techniques are viewed in a case study of public relationships applied on mobilizing lower classes that live in popular neighborhoods in Porto

¹ Prof. do Curso de Comunicação Social e Pesquisador 1 da UNISINOS, Dr. e Mestre em Ciência Política pela UFRGS, graduado em jornalismo pela UFRJ.

² Profª. Adjunta da UFRGS/FABICO. Drª. Em Comunicação pela UNISINOS, ênfase Processos Midiáticos, Mestre em Administração pela UFRGS, graduada em relações públicas pela UFSM.

Alegre city (capital of the state of Rio Grande do Sul). This phenomenon occurs when the worldwide recognized public politic name as Orçamento Participativo (OP, Participative Budget) has took place during the first municipal administrations (1989-1992/1992-1996) commanded by a huge reformist party, the Partido dos Trabalhadores (PT, Workers Party), that governed the state capital for sixteen years (1989-2004). This instrument, public relations communication effort, resumed social bows partially, generating a relative upgrade on citizen's empowerment.

Keywords: Social capital; civil society; Participative Budget; empowerment; social grassroots networks.

Introdução

Como parte das ferramentas necessárias para executarmos um determinado tipo de trabalho, a atividade intelectual precisa de referentes e pressupostos onde podem ser aplicados os conceitos. Pensemos os conceitos como a ferramenta de um artesão especializado. O conceito aqui apresentado, o de capital social, acreditamos ser a ferramenta necessária para a aproximação entre o conceito conclusivo, o de tecido social ou tecido social-produtivo como elo de ligação e fortalecimento das relações pessoais na base da pirâmide social organizada, e a tradição acadêmica da subárea da cultura política. Situamos o nosso recorte deste subcampo a partir de um estudo a respeito da construção de uma cultura política democrática e latino-americana pós-transição quando Baquero (1994, p.36), afirma:

Em primeiro lugar, é importante salientar que o processo de socialização política (internalização de normas e valores - na dimensão política) parece estar reproduzindo padrões atitudinais típicos de sistemas politicamente instáveis, ou seja, de descrença e distanciamento [...] de desencanto com a democracia [...] os elementos que têm sido identificados na cultura política pós-transição são os de que novamente estejamos assistindo ao surgimento de uma ordem social ao mesmo tempo mais estável e mais incerta do que no passado (BAQUERO, 1994, p. 36).

Este comportamento de distância, desencanto e descrença com a participação política tradicional (através de partidos legais que operam nas arenas eleitorais) levam a uma contaminação da ideia de participação política. Desse modo, está a confiança interpessoal impregnada dos valores individualistas, e as relações pessoais instrumentalizadas no sentido de atender demandas e prebendas (vantagens), cuja pauta e agenda são uma “vantagem competitiva” para os operadores políticos

profissionais. As instituições de representação política que se fazem valer do mecanismo marcado por um comportamento paroquiano, pouco sofisticado, com altos custos de informação e desestímulo da participação crítica têm vantagem na competição por representatividade. Esta vantagem é exercida em relação às forças políticas que buscam institucionalizar-se a partir das entidades de base e não priorizam a arena eleitoral.

Afirmamos que os operadores políticos profissionais se fortalecem ao desorganizar a sociedade civil e tornar transversal um tipo de comportamento que está marcado pelas relações pessoais e não por um horizonte de ideias e de conquistas coletivas. Isto se dá na base da pirâmide social, sendo que o papel dos partidos políticos operadores das arenas de intermediação está sendo pautado por uma desideologização crescente. Ainda, segundo Baquero (1994) na América Latina o que deveria ser investigado é se os partidos políticos estão representando de fato os diferentes setores da sociedade civil, sendo esta mirada muito mais relevante do que a duração no tempo de um sistema político e a estabilidade de normas de competição entre as legendas. O agravante da existência de partidos políticos fracos e com perfil personalista é o abandono das bases ideológicas e a transferência da “política” para o universo dos bens simbólicos – como embalagens – transferindo o poder resolutivo e a relação partido-base para os laboratórios de marketing eleitoral (*id*).

Um contraponto a essa desconfiança coletiva pode ser tomado a partir de algumas das recentes produções que abordam o conceito de capital social. Reconhecemos que o mesmo tem uma larga tradição na ciência política e uma trajetória que remonta aos estudos de Robert Putnam na Itália³, passando pela obra que incluímos na bibliografia deste artigo. Esta teoria, na forma como foi desenvolvida por Putnam, se assenta na ideia de que existe uma correlação positiva entre os determinados padrões culturais e os indicadores de desenvolvimento econômico e político de uma sociedade (BORBA, *apud* BAQUERO, 2007, p.157). Ainda no comentário de Borba aos pressupostos da obra de Putnam, este destaca os três conjuntos de variáveis operacionalizáveis pelo capital social: confiança interpessoal; confiança institucional e participação cívica.

Dos três conceitos, ressaltamos dois como sendo variáveis importantes para a reconstrução do tecido da base da pirâmide social que é ocupada pelo conjunto das classes oprimidas. O primeiro, o de con-

³ Ver a obra de Putnam, Robert. *Bowling Alone*, Nova Iorque, Touchstone, 2000.

fiança interpessoal, já que é quase impossível traçar uma longa trajetória comum e coletiva, estando as relações pessoais corroídas por conflitos diversos e disputas por parcelas de poder não estratégicas. O segundo que destacamos é o de participação cívica, que podemos tomar como participação política em larga escala, admitindo a responsabilidade coletiva pelos destinos comuns. Esta variável vai ao encontro da radicalização democrática e nos parece fundamental. Já a variável confiança institucional, entendemos que deve ser relativizada. Se a confiança institucional for aplicada nas entidades de base, no conjunto de movimentos populares e nas formas de representação de segmentos sociais e frações de classe, assim, a confiança nas organizações políticas sem fins eleitorais e que elegem a arena de protagonismo dos sujeitos sociais organizáveis pela intencionalidade dos agentes, a compreendemos como válida⁴.

Já a confiança nas instituições oficiais de representação política para com o arcabouço institucional do Estado, compreendemos que a postura atitudinal deve ser oposta. Para a consecução do modelo de organização política, como fomentadora de um processo de radicalização democrática, inclusive aumentando o espaço público não-estatal e publicizando o Estado, a postura não deve ser de confiança, mas sim de desconfiança e vigilância permanente. Uma postura atitudinal dessa envergadura não cairá em noções de harmonização entre Estado, Capital e Sociedade e sim compreenderá como o processo de acumulação de forças passa pela limitação de movimentos do capital e a obrigatoriedade do Estado em ser responsivo para com seus cidadãos. A ampliação de direitos passa necessariamente pelas conquistas destes através de um processo de mobilização, contestação e conflito. Ou seja, através da unidade organizativa e de uma relação de forças e não de colaboração. Esta atitude aplicada é o acúmulo que obrigaria o Estado a atender às demandas e ser responsivo para com os direitos e necessidades básicas das coletividades.

Reconhecemos a importância e o caráter quase inaugural da obra de Putnam, mas faremos o recorte com quatro outros autores. Neste artigo, vamos nos ater a um debate recente, traçado com teóricos cujas contribuições nos parecem mais profícuas, por estarem mais adequadas ao cenário político ao qual nos dedicamos. Uma definição de capital social que entendemos operacionalizável, mas que reproduz

⁴ O estudo sobre as organizações políticas sem fins eleitorais foi o eixo da tese de Bruno Lima Rocha "A Interdependência Estrutural das Esferas: uma análise libertária da Organização Política para a radicalização democrática". O trabalho foi defendido como tese de doutoramento em ciência política, PPG Pol/UFRGS em março de 2009.

as confianças (interpessoal e institucional) é a produção de Hemerson Luiz Pase (PASE, 2006), que define este conceito como:

O capital social é uma capacidade que empodera o cidadão, cuja confiança aprimora a democracia, produz desenvolvimento institucional quando constitui regras claras de comportamento com sanções para os desertores, produz desenvolvimento econômico na medida em que possibilita acesso a informações e estimula solidariedade, e constrói uma cultura política baseada em valores humanitários (PASE, 2006, p. 85).

Esta definição necessita ser compreendida também, como a instrumentação de uma forma de vida em sociedade. Experiências típicas de regiões com laços familiares ainda fortes, estrutura fundiária tendo por base a agricultura familiar (cuja origem é o minifúndio nas colônias) e vínculos de integração social operando no plano ideológico (tanto de valores como de comportamento). Para tornar estas iniciativas como políticas públicas de largo alcance, levando-as a todo o Estado (unidade subnacional), é preciso tomar a construção destas redes como a teia de desenvolvimento alternativo ao modelo concentrador, excludente e fator de crise fiscal. Entendemos que na base da pirâmide social pode estar à solução tanto para o aprimoramento da democracia representativa e de alguma política distributivista, como também, é onde se localiza a força motora para um processo de ampliação de direitos e de radicalização democrática. Para ambos os processos, é necessária a presença de capital social em elevadas proporções e o estabelecimento de vínculos de confiança interpessoal, cuja cumplicidade e identidade comum de seus membros superem o fazer político e seus percalços diários.

Apesar de repetir a variável que observamos como sendo de duplo sentido – a do desenvolvimento institucional (que advém da confiança institucional) – pode esta mesma variável ser compreendida como o auto-desenvolvimento de instituições sob controle direto de seus membros. Isto garantiria o protagonismo dos participantes em sua própria trajetória e, além disso, representaria como bem definiu Pase, “uma capacidade que empodera o cidadão, cuja confiança aprimora a democracia”.

Outra fonte de definição de capital social e sua aplicação como fortalecimento da democracia brasileira pode ser encontrada em Cremonese (BAQUERO & CREMONESE, 2006, p. 96). Nesta definição, o autor afirma “que por meio do capital social, se possa pensar em estratégias que recuperem a credibilidade nas instituições ante às de-

mandas da cidadania”. Mais adiante, Cremonese aplica uma fórmula que vai ao encontro da recuperação de credibilidade, quando diz que “a consolidação democrática de um país depende de uma sociedade civil dinâmica e participativa, orientada para a valorização das normas institucionais e apoiada nos princípios poliárquicos”.

Novamente reconhecemos a validade desta formulação para o fortalecimento das normas institucionais, mas também, a vemos perfeitamente aplicável no fortalecimento da solidariedade entre os iguais, institucionalizando um novo conjunto de normas de democracia participativa. Esta se dá sobre o alicerce do empoderamento, da participação ativa do conjunto dos setores organizados na base da pirâmide social e com valores rigorosamente democráticos entre estes. Assim, a “democratização da democracia” se dá através dos laços interpessoais e na confiança em mecanismos de revezamento de ocupação de postos-chave e de responsabilidade subordinada das lideranças naturais para as normas coletivas democraticamente definidas pela nova institucionalidade reivindicando a ampliação de direitos e a publicização do Estado.

Por estarmos nos referindo à unidade de ação e confiança interpessoal, também compreendemos a relação com a intersubjetividade. Para este item, o de natureza intersubjetiva, essencial na construção de uma interdependência que tem o ideológico como permanente, único e indivisível, é preciso debater o tema da afiliação do indivíduo e a adesão simbólica. Alguns autores compreendem que esta é a parte criticável do capital social, uma vez que, a fonte de polêmica neste conceito é sua própria definição metafórica. A metáfora de “capital” social carrega intrinsecamente uma polêmica, pois nesta figura de linguagem a analogia com o capital (circulante e acumulável) é evidente. Resulta, portanto, debater a alternativa que nos oferece Vizer (2003, p.301) quando apresenta a metáfora de cultivo social como complementar à ideia de capital social. Segundo o epistemólogo argentino:

A noção de cultivação (cultivo) social é pretense ressaltar tanto as ideias a respeito da “comunhão” como as de “**adscripción**” e afiliação [...] A primeira se refere à origem e ao pertencimento constitutivo dos indivíduos; a segunda, a uma eleição, uma “adscripción” eletiva dos indivíduos e os grupos às redes sociais e simbólicas. Isto se dá tanto no sentido de comunhão ou afiliação a processos e sistemas de cultura e comunicação de natureza intersubjetiva que expressam o funcionamento tanto dos processos de identidade e afetividade (comunhão) como os de “afiliação” a uma comunidade ou instituição (VIZER, 2003, p.301).

O sentido de pertencimento, ao qual se refere Vizer, vai ao encontro do grau de unidade necessário na base da pirâmide social (“*los de abajo*”, ou, “*abajo y a la izquierda*”). Localizamos o debate de Vizer como uma tradição reconhecida na academia brasileira desde a década de 1980. Nossa intenção, neste artigo, é abrir o debate e o diálogo do conceito de capital social, e sua reconhecida acumulação, e aplicá-lo segundo preceitos da análise estratégica, subordinando o método ao objetivo, portanto, aplicando em um processo de acumulação de forças. Semelhante estudo se localiza no debate realizado no trabalho de Borba & Silva (*in* BAQUERO & CREMONESE, 2006, p.103):

O campo de estudos sobre as formas de organização política não-estatal e não-partidária, no Brasil, já possui um notável número de trabalhos de cunho teórico e empírico. [...] Nos anos 1980 predominaram as pesquisas que tinham no conceito de “movimentos sociais” (Gohn, 1997) a sua referência fundamental. Na década de 1990, a categoria analítica que passou a orientar os trabalhos foi o conceito de “sociedade civil”. Já neste início de século XXI é o conceito de “capital social” que passou a galvanizar a atenção de estudiosos e analistas das formas de associativismo social e político. (BORBA & SILVA *apud* BAQUERO & CREMONESE, 2006, p. 103).

Entendemos que esta sequência de estudos, “sobre as formas de organização política não-estatal e não-partidária” são aplicáveis para um conjunto de entidades de base que procuram representar e reivindicar diferentes segmentos da sociedade (majoritariamente localizados na base da pirâmide) e também defensores de distintos e específicos direitos. Conforme vimos antes, no modelo de organização política proposto, em especial na tese de Lima Rocha (2009), este conjunto do associativismo social e político-social ocupa um papel reivindicativo. Seu protagonismo no processo político necessita, justamente, de um conceito que abarque a multiplicidade de representações e reunifique o tecido social fragmentado. Assim, a organização política cujo objetivo estratégico é um processo de radicalização democrática e de ampliação de direitos, busca sua inserção de forma organizada no seguinte conjunto de instituições sociais não-estatais, que segundo Borba & Silva são:

Entre os atores da sociedade civil estão os movimentos sociais, as organizações não-governamentais, as associações de moradores, grupos de base e de mútua ajuda, associações filantrópicas, sindicatos, entidades estudantis e todas aquelas formas de associativismo (mesmo informais esporádicas)

que, de alguma forma, lutam pela resolução de problemas sociais, ampliação dos direitos políticos e da consciência da cidadania e, ainda, mudanças nas esferas dos valores e do comportamento dos indivíduos. Essas associações reúnem homens e mulheres interessados em assumir sua dimensão de cidadãos de uma forma ativa, objetivando agir na sociedade em busca de transformações (BORBA & SILVA *apud* BAQUERO & CREMONESE, 2006, p. 103).

As limitações da democracia representativa e a localização teórica da radicalização democrática

A reunião de homens e mulheres interessados em assumir uma cidadania plena se depara com a cidadania no plano nominal e a ausência de participação popular nas definições de rumos estratégicos para uma nação. Estar presente e representado nas decisões fundamentais de uma sociedade é a caracterização de uma democracia participativa. Neste sub-tópico, veremos como se dá a ausência de participação e de confiança nas instituições de representação política e regulação social.

Seguindo o padrão do trabalho, buscamos a melhor adequação do conceito acadêmico aplicado por um autor contemporâneo e latino-americano. Por afinidade de pensamento utilizamos duas passagens de uma das obras de Baquero (2000). Em Baquero (2000, p.50-52), o autor nos apresenta a incompatibilidade crescente entre a garantia da governabilidade e a representação política e a participação cidadã no controle e fiscalização em diferentes níveis de governo. Ou seja, nos países da região, a tão defendida e predita *accountability* é algo como um tipo-ideal de modelo democrático, na realidade inalcançável através do modelo procedimental hegemônico. A institucionalização de meios de participação e controle por parte da maioria seria, segundo ele, um dos mecanismos de democratizar o procedimento liberal-democrático.

Acrescentamos que, os três fatores apontados por Dieterich (2002) como *modus operandi* aplicado contra a identidade nacional-popular, são também destruidores do tecido social das classes sob opressão ou exclusão. A democracia formal convive tranquilamente com um universo excludente e desigual. O controle societário vai além do controle dos recursos. É no cotidiano que a subordinação se manifesta, naturalizando uma situação injusta e anti-democrática por essência. Na soma destes comportamentos, elitista e paroquiano, tendem a predominar práticas tradicionais como o clientelismo político e o assistencialismo de Estado.

Some-se a isso a fragmentação identitária, operada por vetores cada vez mais violentos entre si. Temos, portanto, a base do padrão elitista das sociedades latino-americanas, onde o cidadão comum não assume a sua cidadania e identifica no Estado um meio de acumulação direto das elites dominantes. Na prática, se naturaliza o roubo aos recursos públicos e a identidade elitizada é vinculada aos países centrais.

Vem se conformando como característica de nossos países, a normalização do ritual democrático e sua rotinização desassociada em avanços econômicos e políticos. Como já vimos, ideologicamente, isto tende a gerar ceticismo, passividade, apatia e, por vezes, hostilidade às instituições da democracia representativa e indireta. Os comportamentos longitudinais das maiorias latino-americanas, “*la idiosincracia*”, tais como a falta de educação cívica, tendências ao autoritarismo que nascem na própria cultura, alguma tendência também à submissão, a inclinação por líderes carismáticos e messiânicos, somados a desarticulação social e ao analfabetismo (total ou funcional) seriam uma das razões do descrédito democrático.

Entendemos que estas mesmas características podem ser catalizadoras de outro tipo de comportamento político, contestatário e democratizante por si só. O sentido do messianismo popular no Brasil gerou duas guerras camponesas de larga escala (Canudos e Contestado) e várias rebeliões de menor dimensão. O mesmo se dá na catalização do “populismo” para causas e questões estratégicas. O exemplo mais recente é o de Hugo Chávez na Venezuela, mas o fenômeno clássico é o peronismo – com ou sem Perón, por direita e por esquerda, na Argentina. Entretanto, o que reconhecemos é que a catalização destes sentimentos populares por vigorosos movimentos políticos com orientação estratégica, no geral, termina em conflitos sociais de longo prazo, quando não em guerras civis.

Voltando ao tema específico do capital social e da democracia representativa, em países onde o Estado de fato não funciona, e onde as redes informais operam como fator decisivo nos negócios públicos ou em qualquer outro evento de larga escala, outras informalidades tem de ser levadas em conta (BAQUERO, 2000, p. 54). O desenvolvimento social latino-americano implica o aumento das inter-relações baseadas na confiança, na ética, até mesmo em preceitos religiosos e outros códigos de natureza moral (como o sentido de pertencimento a uma classe). O que deve ser levado em conta, e disto estamos de acordo, é a capacidade de impacto agregado ao aumento de estoque de capital social na América Latina (BAQUERO, 2000, p.56).

Uma pergunta de fundo tem de ser feita (BAQUERO, 2000, p.57): “quais são os elementos que concretamente podem possibilitar que as associações se conectem a sociedade e quais podem ser democratizantes?” Incluem-se nestas relações, unidade e apoio tático de uma associação com outra, formal ou não, sem ter de levar uma situação de fazer-se cliente do Estado. Isto porque, em geral o clientelismo convencional tende a se reproduzir em contextos distintos, através da cooptação de lideranças populares a ocuparem postos-chave no aparelho de Estado, para estabelecer relações de clientela com patrões, governo ou intermediários políticos profissionais.

Vale ressaltar que a coesão de valores e identidades de cunho popular, quando entramados com projetos de vontades políticas e avanço econômico, gera um alto grau de conflito social. Vemos a isso como um fator fundamental na análise, talvez o mais importante de todos, e que vimos desenvolvendo ao longo de nossas pesquisas. Esta é a caracterização da interdependência do Ideológico, do Econômico e do Político. Ou seja, assim como o alto estoque de capital social pode ser um freio para o afastamento do Estado para as maiorias, o mesmo estoque pode ser canalizado para planos estratégicos de saída e ruptura do sistema. Não há nenhuma relação direta entre ruptura e prática política autoritária, portanto, o mesmo processo de empoderamento pode ser o vetor maior de democratização da sociedade, através de outra institucionalidade política – a afirmação da identidade nacional-popular e bem-estar material para a população⁵.

Em outro estudo, Baquero (2004, p. 121) apresenta uma ideia óbvia, mas estranhamente assimilada em círculos de análise política. Diz o autor que é iminente a tensão entre a diminuição de recursos físicos, materiais e financeiros, por um lado, e o aumento das demandas societárias, de outro. O próprio sistema vem a tornar-se ilegítimo por não poder prover os direitos básicos preditados em suas próprias bases legais⁶. Apenas para ilustrar esta ideia, segundo dados da Cepal (2001, *apud* BAQUERO, 2004), havia 41% de latino-americanos abaixo da linha de pobreza, subindo este índice para 44% em 2000. No Brasil, são 53 milhões de pobres e outros 22,6 milhões de indigentes. Em proporção, 34% da população é pobre e 14,5% indigente. Destes últimos, 45% são menores de 15 anos (ARBACHE *apud* BAQUERO, 2004, p.121).

⁵ Um exemplo material do que dizemos se encontra na entrevista com Néstor Cerpa Cartolini, encontrada na bibliografia, onde o comandante do MRTA expõe como era a institucionalidade política na Frente da Selva San Martín, Peru, no final da década de 1980 até o golpe de Fujimori em 1992. Ver Cartolini, (1997).

⁶ Esta afirmação tem como base o preceito constitucional do salário mínimo, segundo o Artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

Reafirmamos que as sociedades de classes dos países da América Latina são desiguais entre si, mas tem alguns eixos e bases iguais. Um destes é a situação de descrédito em que se encontra o mecanismo “puro” da representação democrática. Não importando o grau de desenvolvimento político, mas sim o alto grau de insatisfação com a democracia representativa. Estes dados são mais que comprovados através de pesquisas da década passada, realizadas pelo Latinobarómetro⁷. Também em pesquisa recente, realizada pelo Instituto Ibope (publicada no semanário Brasil de Fato, edição de 25 de setembro de 2005)⁸, no qual foi feita a seguinte pergunta para os entrevistados:

- “Você confia ou não, nas seguintes instituições?”

Foram apresentados os seguintes resultados em ordem decrescente de confiança:

Quadro demonstrativo de nível de confiança nas categorias e instituições

| Instituições e categorias da sociedade | nível de confiança |
|--|--------------------|
| Médicos | 81% |
| Igreja Católica | 71% |
| Forças Armadas | 69% |
| Jornais | 63% |
| Televisão | 57% |
| Rádios | 56% |
| Igrejas Evangélicas | 53% |
| Sindicatos de Trabalhadores | 51% |
| Advogados | 48% |
| Poder Judiciário | 45% |
| Empresários | 37% |
| Polícia | 35% |
| Senado | 20% |
| Câmara | 15% |
| Partidos Políticos | 10% |
| Políticos | 8% |

Cabe uma observação: reconhecemos que a crise política que grassara o governo Lula, a partir das denúncias feitas pelo deputado cassado do PTB-RJ, Roberto Jefferson, influenciou o resultado desta enquete. Lembramos que, a mesma foi feita durante a campanha pelo

⁷ BASÁÑEZ, Miguel, LAGOS, Marta y BELTRÁN, Tatiana. Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro, maio de 1996.

⁸ Ver LIMA ROCHA (2005).

plebiscito do desarmamento. Contudo os resultados, independente do momento que a pesquisa foi realizada, revelam um grave problema.

Dois blocos de motivações entram em cena. Um dos fatores seria a falta de decisão, auto-regulação de uma elite política (setor de classe dominante) que é incapaz de punir a si mesma, e por fim, a desassociação do governo da vontade expressa no voto com a prática política das elites dirigentes (incluída entre estas a própria elite política). Outro fator, para esta descrença seriam as desigualdades na região – que têm graus extremos – e é notório que isso colabora com a descrença no mecanismo político.

É sabido e notório que as desigualdades extremas entre classes sociais são um padrão nestas sociedades. Camadas inteiras da população são ou desprovidas, ou pouco assistidas em seus direitos básicos. Muito além da contradição entre capital e trabalho, convivemos de modo conflitivo entre incluídos no mercado formal de trabalho e excluídos total e parcialmente do mesmo. Isto gera camadas da chamada “nova pobreza”, muitas vezes, nem tão nova assim. O terreno onde este conflito social disseminado se desenvolve são as áreas urbanas-metropolitanas onde a relação com o Estado e a prestação dos serviços básicos é, no mínimo, ausente e ineficaz.

Assim, a configuração da atual sociedade de classes é fragmentada e fragmentadora. Esta forma de vida que vai se estruturando desde o final da chamada década perdida (1980), da década de apogeu das reformas (restaurações) neoliberais e que, ainda com alguma retomada de crescimento em alguns de nossos países (o Brasil se exclui por seus índices irrisórios), na primeira década do século XXI, a situação permanece igual. O grau de informalidade atinge em média, por toda a região, 50% da força de trabalho (ANTUNES, 2007).

É óbvio que a maioria das populações da América Latina encontra-se nas classes que sofrem os mecanismos integrados de exploração econômica, marginalização e exclusão social, dominação autoritário-administrativa, compondo assim o conjunto de classes oprimidas. Nesta radiografia de classe, a ausência de maior unidade nas classes oprimidas facilita a dominação de fato, embora dificulte a institucionalização da democracia representativa. O inverso se dá, quando há maior unidade nas classes mais baixas, e há interesse estratégico – a democracia representativa pode ser ou não reforçada por esta unidade.

Esta configuração de classes fragmentadas implica formas também atuais na luta de classes, que segue existindo, mas de forma mais complexa do que no período da bipolaridade e da industrialização. Esta luta de

classes na América Latina se vê permeada por temas identitários, de formação nacional e étnica, de territorialização, de disputa por concepção de democracia, com distintos graus de violência, com disputa de projeto nacional e outras formas de luta associadas com a luta econômica⁹.

Para a ciência política, importa a questão de se, a aparente vitalidade e durabilidade da democracia procedimental é a constituição de uma nova forma de fazer ou a reedição da velha política? (BAQUERO, 2004, p. 129). Busca-se, assim, a proposição de que sistemas políticos dependem de apoio que vão além do formal, passando em parte, pelas pré-disposições psicológicas da massa. Embora nova na ciência política, esta perspectiva é historicamente consolidada e surge do estudo de sociedades inteiras, através da abordagem de análise do “caráter nacional” ou “psicocultural”.

Esta mesma perspectiva é praticada pelo pensamento militar mais sofisticado. Nesse ponto, nos reportamos a Golbery (SILVA, 1981) e sua análise sobre o nível psicossocial. Analisa o General, em sua obra clássica, as predisposições populares e de classe para obedecer ou não, aderir ao regime, calcular os estímulos do “milagre econômico” e os “incentivos” a esta adesão, estimulados pela presença firme do aparato repressivo de guerra interna.

Compreendemos em todos estes aspectos levantados, a relevância do estudo do tecido social, aplicando o conceito de capital social na América Latina. Também, compreendemos que o estudo de comportamento político vai muito além do apoio ou do rechaço a um governo que, muitas vezes, não tem correlação entre comportamento de independência de classe e eleitoral. Repetimos aqui, a necessidade de irmos além no conceito de capital social, trazendo a perspectiva de classe e de identidade popular ao estudo do comportamento longitudinal como fator preponderante sobre os comportamentos atitudinais perante um procedimento político ou mesmo um regime como um todo. Para isso, é necessário o desenvolvimento teórico da ideia de interdependência estrutural do Ideológico-Político-Econômico, tarefa esta que vem sendo aplicada na respectiva trajetória dos autores deste artigo.

Particularmente, nada temos contra este conceito - o de capital social. Ainda assim, preferimos a ideia oriunda de movimentos populares do Rio da Prata, denominando as instituições sociais de base, como aquelas que compõem o tecido social. Tecido ou capital social, o efeito é o mesmo, e a definição é quase idêntica. Recurso final contra a individualização

⁹ Um caso clássico de um país inteiro em disputa, tanto de modelo econômico como na forma de governo e de concepção democrática é a Bolívia a partir do ano de 2000.

extrema, o aumento do estoque deste capital benéfico é fator essencial para o desenvolvimento da sociedade de democracia participativa.

Ressaltando, como diz Vitullo (2008, p.59), a presença intrínseca do conflito social como base no desenvolvimento de um aumento de participação popular:

Agregaríamos que o conflito constitui um sinal inequívoco da densidade social conquistada por um regime democrático (grifo nosso), o que configura uma visão absolutamente oposta àquela defendida pelos teóricos da ciência política dominante, para os quais o conflito é sinônimo de ilegitimidade, de ilegalidade, de perigo, de instabilidade, e para os quais a democracia deve ser sinônimo de lei e ordem. [...] Uma teoria democrática não pode ficar alheia à ruptura e ao seu potencial transformador, sob pena de cair numa análise parcial e incompleta das realidades socio-políticas (VITULLO, 2008, p. 59).

Nesse sentido, como exemplo, de “democratização da democracia” podemos trazer a experiência do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (OP/POA) durante quatro gestões, salientando de antemão que antes de ser um projeto político, o mesmo foi um projeto de comunicação em que a experiência comunicacional foi o elemento agregador da sociedade em torno de uma ideia, atuando assim como uma variável do capital social.

A comunicação do OP/POA como instrumento de promoção de Capital Social para a cidadania de Porto Alegre: análise da comunicação do PT nas quatro gestões da PMPA¹⁰

Há pelo menos duas questões centrais a considerar quando se trata de comunicação do Orçamento Participativo: uma diz respeito a como construir processos de comunicação voltados para as preocupações da sociedade e como tornar essa questão estratégica? A segunda questão, talvez seja de ordem mais técnica e está centrada além da clássica perspectiva dos ‘efeitos’ da comunicação, e diz respeito a pesquisar quais modificações se produziram na população e que serviram para ‘construir’ um capital social. A questão relativa à como a comuni-

¹⁰ CARVALHO, Helenice. Comunicação com “voz” e “cara”: estratégias de relações públicas do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de doutorado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, 2003.

cação pode auxiliar na construção da cidadania e fomentar a solidariedade no conjunto da sociedade é um fator crucial a nosso ver.

Foi a partir dessas questões que se buscou olhar mais detalhadamente para as estratégias de comunicação do Orçamento Participativo, em especial, para as estratégias de comunicação formuladas para dar, além de visibilidade, certamente conseguida por meio da midiaticização, credibilidade e legitimidade na implantação e consolidação de um projeto político-administrativo distinto. Ora, credibilidade e legitimidade necessitam mais do que efeitos midiáticos, mais do que discurso. E, foi aqui que o capital social operou.

Os conceitos de visibilidade, credibilidade e legitimidade são fundamentais para as instituições e para a construção de sua reputação e de seu capital social e, se constituem em elementos-chave para a atividade de Relações Públicas, seja em âmbito público ou privado. No caso específico do OP estes conceitos foram a tônica de todo o processo comunicacional, principalmente em razão de se tratar de um projeto político diferenciado e tangenciando algum experimentalismo dentro e em convívio com a democracia de base procedimental.

O principal objetivo, além de implantar uma política não personalista, era o de criar e de estabelecer vínculos entre governantes e governados, mas também, gerar uma consciência cidadã, a partir do ‘empoderamento’ do cidadão, que ciente de seus deveres, estava desenvolvendo sua cidadania. Entre os deveres, estava o de cobrar informações, praticar o diálogo, buscar direitos, aprender a articular receita e despesa, e elencar prioridades. O enfoque dominante de todo o projeto/processo é o de que a comunicação auxilia na produção de vínculos, leia-se – ‘capital social’.

A parcela de crítica ao projeto cabe a baixa dotação orçamentária do OP na capital gaúcha, em torno de 10%, e a desinformação estruturante das possibilidades das demandas, não fazendo as necessárias correlações entre a matriz tributária, a capacidade de distributivismo fiscal (ou a falta desta) e a pouca capacidade dos moradores em decidir eixos de desenvolvimento urbano na cidade que se abria à participação.

No caso do Orçamento Participativo, a construção da legitimidade através da comunicação, possibilitada pelas estratégias, em sua maior parte de Relações Públicas, funcionou como uma rede, instaurando uma “teia de relações” entre a Coordenação de Comunicação Social e as Associações de Bairro ligadas a cada uma das 16 regiões do OP. O trabalho destas estratégias relacionais com as comunidades

parece ter sido fundamental, – mais do que as estratégias de comunicação midiática, que foram proposicionais e unidirecionais – as estratégias relacionais possibilitaram níveis de interação entre a prefeitura e a comunidade organizada nas regiões do OP, que tinham por trás, associações comunitárias já existentes.

Cabe ressaltar, entretanto, que havia, em Porto Alegre, experiências associativas prévias, originadas pelo movimento comunitário, bem como uma demanda reprimida por participação política. No modelo político vigente até a eleição do projeto conhecido como “Administração Popular”, os líderes comunitários eram usados como cabos eleitorais, verificando-se uma prática política assistencialista. De acordo com a literatura da Ciência Política, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), pode ter sido uma das bases para o desenvolvimento do Orçamento Participativo, visto que, desde a década de 1950, já apresentava um movimento no sentido da participação política.

Mais uma vez, cabe a ressalva na observação e crítica do processo pelo viés do empoderamento. Se por um lado, o fluxo de comunicação via Coordenação de Comunicação Social permitia a canalização das demandas para dentro da agenda da prefeitura, por outro, a convivência entre o poder do Estado, no mais baixo nível de governo (o município), e a parcela de moradores com legitimidade e algum grau de liderança, diminui sensivelmente o ímpeto e a capacidade de demandar o ente estatal mais próximo através do conflito de classes. Houve um esforço concentrado do Estado e seus técnicos em fazer fluir a confiança interpessoal para dentro da teia capilar dos órgãos municipais, retirando tensão do ambiente e canalizando o fluxo informacional para o planejamento dos operadores da administração municipal. Muitas vezes, ao analisarmos os materiais do OP disponíveis, verificamos que houve certo direcionamento da participação em nome de uma governabilidade.

Isto não se trata de novidade, embora, no quesito cooptação como na possibilidade de auto-organização, este nicho de trabalho ainda tem muito a ser aprofundado. Percebemos que muitas instituições, públicas ou privadas, têm voltado seus interesses para a questão da chamada responsabilidade social, prática que requer uma maior consciência cidadã e que, necessariamente, precisa envolver a sociedade a partir de “comunidades socialmente organizadas”. As comunidades são formadas como decorrência de grupos de relacionamento, com necessidades e desejos comuns, ou seja, a participação das comunidades é fundamental para o sucesso de projetos de amplitude social. Uma

ausência substantiva nestes projetos é a de mecanismos explicativos que vão além da demonstração dos canais de participação. Reforça-se, assim, o papel da canalização do fluxo informacional e a relação direta com as lideranças locais e a administração municipal, com reforço nas instâncias regionais da cidade ou sub-prefeituras. Do contrário, uma vez que, a dotação orçamentária tende a não ser elevada, e sendo a intenção do poder local do Estado em internalizar demandas “plausíveis” e não as que podem pôr em cheque modelos macro-estruturados, estas mesmas latências podem voltar contra o poder estatal que propôs uma forma massiva de participação e cujas decisões não são de todo cumpridas ou não são totalmente executáveis sem romper com os constrangimentos.

Por isso, nessa nova reconfiguração da atuação das Relações Públicas, as comunidades, principalmente as locais, representam um público importante a ser considerado. Cabe a esta área fazer uso dos processos de comunicação que possibilitam o estreitamento de laços entre as instituições e a sociedade, principalmente quando estão em jogo desafios como a proposta pelos projetos de processos participativos que envolvem o âmbito social e o político. Entretanto, há que avançar para uma comunicação participativa, onde a sociedade seja também protagonista do processo comunicacional e não apenas público-alvo. Este protagonismo se faz sentir no ato de abrir a agenda, de ter uma pauta aberta e na inversão do fluxo comunicacional. O mesmo grau de participação percebe-se como necessário na obrigação de tornar o Estado responsivo às demandas mais urgentes de parcelas organizadas, tanto por território, como por identidade, classe, gênero ou outros cortes.

Com o Orçamento Participativo, mais do que tentar mostrar à população que era possível participar da definição de prioridades de investimento, foi fundamental mudar o nível de expectativas em relação às necessidades – que eram muitas – e a quantidade de recursos para a satisfação dessas necessidades, visto que os recursos eram – e na maior parte das vezes são – limitados. O mais importante foi lembrar aos cidadãos que os recursos vinham da própria população por meio dos impostos. E, esse foi o papel educativo mais relevante de todo o projeto do OP. Talvez seja esta a parte resgatável para incrementar a variável empoderamento, neste esforço de aumento de participação.

Isso só foi possível quando, por meio da publicização dos recursos orçamentários em esfera midiática, as pessoas passaram a ter acesso à realidade orçamentária do município. A publicização dessa realidade fez com que a população pudesse exercitar uma importante

dimensão da cidadania, isto é, a noção exata de deveres, direitos e possibilidades de articulação dos mesmos. O acesso aos números por parte da população tornou a relação entre gestores e cidadãos aparentemente mais simétrica, fazendo com que se tornassem supostos “parceiros” de uma causa maior, deixando adormecido o conflito latente. O problema a ser solucionado neste caso não seria, o de explicitar o jogo de soma zero, mas sim, de romper com a analogia da soma zero, explicitando as variáveis macro-econômicas, – a construção social do valor e os espaços de alianças políticas que levam a estes recursos a ser percebidos como muito menores do que realmente são.

É preciso que a política e a comunicação se preocupem em estimular a “voz” dos sujeitos sociais envolvidos nos diversos processos coletivos de tomada de decisão no sentido de promover novas possibilidades de interações sociais. E, para isso é necessária a existência de agentes sociais, organizadores do tecido social-produtivo, demandando a obrigatoriedade do Estado em ser responsivo para com as demandas que se legitimam através também da abertura da agenda e da inversão das pautas.

Cabe ressaltar que, ainda que o projeto político tenha sido razoavelmente “participativo”, mesmo que com limites, a comunicação não foi participativa, embora tenham sido adotadas em sua estratégia ações relacionais. As Relações Públicas, mesmo com todos os avanços, ainda estavam atreladas às lógicas midiáticas convencionais, com parâmetros de organizações de tipo verticais, pois no caso específico da comunicação do OP, mesmo na ótica de RP, não conseguiu se “descolar” das lógicas de alguns modelos clássicos de comunicação política e de moedas simbólicas como eixos de motivação e de mobilização.

De uma maneira geral, a sociedade do século XXI espera que projetos avançados no nível de incidência político tenham uma comunicação, também avançada, no sentido de que este contemple a possibilidade de interação e intervenção no processo comunicacional, qualificando melhor o diálogo e o embate necessário entre as instituições políticas estatais e as parcelas da sociedade que se reconhecem enquanto sociedade civil.

Diante desse plano de intencionalidades, reconhecem-se três possibilidades. É possível entender a comunicação como uma ação social complexa com características relacionais e midiáticas, que se alternam conforme a necessidade e os objetivos a atender e não apenas como uma ação midiaticizada de “natureza irradiada”. É possível colocar em prática uma comunicação que leve em conta “processos de encadeamento”, construção de elos em cadeias horizontais. É possível

uma prática comunicacional participativa, em que os sujeitos do processo sejam mais do que emissores e receptores que obedecem a uma linearidade vertical.

Não obstante, na experiência analisada possam ser verificadas construções de teias, ensaios de comunicação também participativa que na maior parte das vezes, ocorrem ainda provocadas por uma linearidade vertical descendente.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Dimensões da precarização estrutural do trabalho**. 2007. Disponível em: <http://www.itcp.usp.br/drupal/files/itcp.usp.br/ANTUNES%20LIVRO%20GRA%C3%87A%202007.pdf>; documento eletrônico, arquivo consultado.

BAQUERO, Marcello (org.). **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 1994.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2000.

BORBA, Julián & SILVA, Lillian. **Sociedade Civil ou Capital Social, um balanço teórico**. In: BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Dejalma (orgs.) **Capital Social, Teoria e Prática**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

CARTOLINI, Néstor Cerpa. **Entrevista al comandante del MRTA**, Montevideu: Editorial Recortes, 1997.

CARVALHO, Helenice. **Comunicação com “voz” e “cara”: estratégias de relações públicas do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de doutorado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos, 2003.

CÉSAR, Regina Célia Escudero. **As relações públicas frente ao desenvolvimento comunitário**. In: Comunicação e Sociedade. n. 32, 2 semestre de 1999. Umesp- São Bernardo do Campo.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DIETRICH, Heinz. **Identidade Nacional e Terceira Via**. Blumenau: EdiFURB, 2002.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

_____. **O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

LIMA ROCHA, Bruno (a). **O referendo e a democracia**. 2005. Disponível em: <http://www.estrategiaeanalise.com.br/ler02.php?idsecao=e8f5052b88f4fae04d7907bf58ac7778&&idtitulo=ed3cf7222f6d1f65af4fb406c417d1d1>; documento eletrônico, arquivo consultado.

_____. (c). **A Interdependência Estrutural das Três Esferas: uma análise libertária do papel da Organização Política para o processo de radicalização democrática**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2009.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital Social e desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2006. Tese de doutorado; Disponível em: http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses/DO_-_Hemerson_Luiz_Pase.pdf; documento eletrônico, arquivo consultado.

PUTNAM, Robert. **Bowling Alone**. Nova York: Touchstone, 2000.

SILVA, Golbery do Couto e. **Planejamento Estratégico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

VITULLO, Gabriel. **Teorias da democratização e democracia contemporânea na Argentina**. Porto Alegre: Sulina/UFRN, 2008.

VIZER, Eduardo. **La trama (in)visible de la comunicación**. Buenos Aires: la Crujía, 2003.

Bruno Lima Rocha
blimarocha@gmail.com

Helenice Carvalho
helecarvalho@gmail.com

Artigo recebido em março/2010.
Aprovado em maio/2010.