

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Bruno Mello Souza

Trabalho de Conclusão de Curso

PORTO ALEGRE E 16 ANOS DE PT: IMPACTOS SOBRE A CULTURA POLÍTICA

Porto Alegre, 2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Bruno Mello Souza

Trabalho de Conclusão de Curso

PORTO ALEGRE E 16 ANOS DE PT: FOMENTO AO CAPITAL SOCIAL?

Trabalho de conclusão de
curso de graduação em
Ciências Sociais na
Universidade Federal do
Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Marcello
Baquero
Orientador

Dedicatória

Dedico o presente trabalho a todos que acreditaram em mim e me apoiaram nas mais variadas empreitadas, entre os quais estão meus pais, Sonia e José, meus padrinhos, Cleuza e Flávio Roberto. Dedico em especial à memória de minha avó Noely, que foi uma pessoa fundamental na formação do meu caráter e foi de importância ímpar em minha vida.

Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, na execução deste trabalho. Primeiramente, é indispensável agradecer à minha família e aos meus amigos, que me deram a base para que pudesse ter momentos de descontração e relaxamento, fundamentais para a manutenção do equilíbrio. Agradeço meu orientador, Dr. Marcello Baquero, por todo o apoio e suporte, sem os quais este estudo não existiria. Agradeço também aos meus colegas e grandes amigos do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina, pessoas que foram de grande valia, me incentivando, prestando opiniões relevantes e apoio moral: Simone Piletti Viscarra, Luiza de Almeida Bezerra, Rafael Sabini Scherer, Úrsula Sander Stüker e Bianca de Freitas Linhares.

“Enquanto parte significativa dos cidadãos de um país experimentar condições desumanas de vida sem perspectivas para o futuro, qualquer modelo de desenvolvimento está fadado ao fracasso, em virtude da violação das instâncias democráticas em benefício da tirania dos espertos, pois não conduz ao estabelecimento de sociedades justas” (Marcello Baquero, 2007).

Resumo

O presente estudo analisa se a passagem de 16 anos do governo do Partido dos Trabalhadores, cuja administração teve uma orientação mais voltada para a dimensão social, com políticas de incentivo à participação, tais como o Orçamento Participativo, influenciou na produção de capital social na cultura política de Porto Alegre. A premissa é de que, com a base em determinado nível de qualidade de vida, o fomento à participação dos sujeitos propicia maiores níveis de confiança interpessoal e institucional, levando a uma mudança na cultura política de uma localidade. A análise dos dados apresentou, de forma geral, elevação da participação política dos cidadãos de Porto Alegre, que, no entanto, não implicou em aumento dos estoques de capital social na cidade. Além disso, em termos de cultura política, os sujeitos, ao longo do tempo, apresentaram predisposições de crescente rejeição à democracia em uma dimensão meramente formal. Nesse contexto, este trabalho sugere a necessidade de estabelecer uma participação mais substancial dos cidadãos, levando-os a um maior envolvimento na política e a uma idéia de que podem resolver seus problemas por meio de participação e diálogo com as esferas formais de governo.

Palavras-Chave: Cultura política, capital social, participação política.

Abstract

This study analyzes if a government that stayed in power for 16 years (Workers Party), with a social orientation, with politics that stimulated political participation, especially through the participatory budget, influenced social capital production in Porto Alegre's political culture. The underlying premise is that on the base of a certain level of quality of life, promoting citizens participation generates higher levels of interpersonal and institutional trust, producing changes in a political culture. Data analysis showed that as political participation increased in Porto Alegre, it did not imply necessarily in higher levels of social capital. Furthermore in terms of political culture, the citizens, in the long range, showed increasing predispositions of rejecting democracy in the formal or poliarquical dimension. In this context, this study suggest that it is necessary to establish a more substantial citizen participation, beyond the formal aspects, producing a higher involvement in politics, creating the principle that their problems can be resolved by more participation and dialogues with the formal spheres of government.

Keywords: Political culture, social capital, politic participation.

SUMÁRIO

Resumo	6
Abstract.....	7
I. Introdução.....	10
II. Quadro teórico.....	15
III. Os efeitos da administração petista em Porto Alegre.....	34
IV. Conclusão	45
V. Referências Bibliográficas	48

Índice de Ilustrações

Ilustração 1- Círculo Virtuoso do Fomento à Participação Política	26
---	----

Índice de quadros

Quadro 1- Conceitos e indicadores	27
---	----

Índice de tabelas

Tabela 1- Melhoria da qualidade de vida (%):	34
Tabela 2- Coleta de lixo (%):	36
Tabela 3- Fornecimento de Água (%):	36
Tabela 4- Participou de comícios (%):	37
Tabela 5- Compareceu a reuniões políticas? (%):	38
Tabela 6- Confiança nas pessoas (Concorda com a afirmação “Hoje em dia não se pode confiar nas pessoas”?) (%):	40
Tabela 7- Confiança no Governo Federal (%):	41
Tabela 8- Interesse por política (%):	42
Tabela 9- Opinião sobre democracia (consolidação democrática) (%):	43

Índice de gráficos

Gráfico 1- Saúde (%):	35
Gráfico 2- Participou de tarefas concretas eleitorais / trabalho gratuito (%):	38
Gráfico 3- Confiança nos partidos (%):	40
Gráfico 4- Votaria se o voto não fosse obrigatório?(%)	43

I. Introdução

O objetivo deste estudo é examinar a possibilidade efetiva de um governo com ações voltadas para o aspecto social e para dimensões como a participação e a cidadania, produzir efeitos positivos sobre a cultura política de uma localidade. O contexto estudado é o da cidade de Porto Alegre. Busca-se analisar a cultura política na capital gaúcha no que diz respeito à participação política e ao capital social, tomando como base a presença de um governo de esquerda que permaneceu durante 16 anos na prefeitura porto-alegrense. Também, pretende-se avaliar se a experiência com uma gestão voltada para dimensões como a cidadania e o protagonismo dos sujeitos, fomentando a participação política, teve influência no capital social dos cidadãos, modificando as predisposições atitudinais da população em relação à política. A hipótese de pesquisa é de que um governo que enfatiza a cidadania e fomenta a participação no conjunto da população, como é o caso de Porto Alegre, pode modificar a cultura política de uma localidade, a ponto de tornar os sujeitos entes protagônicos no cenário político em que estão inseridos.

Num segundo momento, é realizada uma análise do capital social e sua aplicação em Porto Alegre, como um meio capaz de propiciar a institucionalização de cultura política participativa na cidade, capacitando os indivíduos a um envolvimento político cada vez mais substantivo, protagônico e efetivo. O contexto porto-alegrense foi escolhido porque a cidade foi governada por 16 anos (1989-2004) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), um partido com tendências de esquerda, e com políticas públicas mais voltadas para a dimensão social.

Capital social é uma categoria analítica proposta por Robert Putnam (1996). O autor estuda as formas alternativas que podem ser construídas pelos cidadãos para organização e realização de suas demandas. Essas modalidades se dão via relações de confiança interpessoal e institucional. Tais relações acontecem em diferentes dimensões, formais e informais, seja na organização das demandas, tendo ponto de contato nas esferas governamentais, seja na construção de redes de solidariedade comunitárias, buscando objetivos comuns, com base na cooperação.

Já no que tange à definição de um partido de esquerda, tal conceitualização envolve uma linha que propõe uma relação governamental voltada para o âmbito social, com ênfase na cidadania e no protagonismo das pessoas. Nesse caso, os 16

anos do PT na prefeitura tiveram entre suas diretrizes a participação dos cidadãos por meio do Orçamento Participativo. Por participação, entenda-se o envolvimento das pessoas nas questões políticas que as afetam, buscando de forma ativa as soluções para seus problemas.

Um conceito de grande relevância neste estudo é o de cultura política. Este conceito torna-se essencial na compreensão deste trabalho, tratando das perspectivas e enfoques que os sujeitos possuem com relação à política, como eles se vêem inseridos nos contextos de assuntos políticos. Pode ser medida por indicadores como o interesse pelas questões políticas, os níveis de participação política, e as predisposições democráticas dos sujeitos de uma determinada região. Assim sendo, uma cultura política participativa é capaz de gerar estoques de capital social (Putnam, 1996; Coleman, 1988), e por isso ocupa importante papel neste trabalho.

Terá o governo, com suas iniciativas de inclusão cidadã, baseadas principalmente no Orçamento Participativo, mudado a perspectiva do capital social na cidade? Terá mudado a cultura política dos cidadãos, sustentada pelo incentivo ao protagonismo cidadão, de forma a influenciar substancialmente na participação das pessoas, levando-as a se organizar progressivamente de formas alternativas para a resolução de seus problemas?

Há o interesse de saber se determinadas políticas e iniciativas governamentais conseguem alcançar de forma objetiva o comportamento dos sujeitos em relação à política, aumentando seu interesse pela política, e redimensionando os seus campos atitudinais, de maneira que se encontrem integrados e com estoques de confiança que permitam que se mobilizem tanto para soluções diretas como para um direcionamento governamental de suas demandas, canalizadas por uma pressão que exige uma responsividade do governo. O conceito de responsividade governamental é aqui entendido como a capacidade dos políticos de cumprirem metas que influenciem positivamente na vida da maioria dos cidadãos, contemplando os seus interesses (Przeworski, 1996). Isso se torna importante na medida em que pesquisas no atual contexto brasileiro, refletindo fenômeno verificável na América Latina, indicam uma apatia e uma desilusão política preocupantes para a democracia (Baquero, 2007). A descrença no governo pode levar os sujeitos a um abandono de determinados valores, diminuindo as relações

de confiança recíproca e a participação política. Elementos necessários para que haja uma relação saudável entre organização de demandas e respostas do governo, promovendo nos sujeitos uma predisposição ao individualismo em detrimento da ação coletiva (Baquero, 2006).

Um dos elementos que propiciam uma maior participação diz respeito à qualidade de vida, que pode ser medida por indicadores como acesso a habitação, saúde e educação. Pretendemos testar, portanto, o impacto que o governo do PT e sua principal política de inclusão participativa, o OP, tiveram na cultura política porto-alegrense e no capital social dos moradores da cidade.

A relevância social deste trabalho vai em direção a apontar objetivos que auxiliem em uma possibilidade de avanço no sentido democrático, gerando uma democracia participativa. Democracia participativa aqui é vista como uma oposição à democracia procedimental, baseada em participação “fria”, onde os sujeitos não atuam como entes protagônicos, limitando sua participação ao voto de quatro em quatro anos. Caracteriza-se para efeitos deste trabalho democracia procedimental como aquela em que os sujeitos possuem uma participação meramente formal, dificultando, portanto, a colocação de suas demandas na agenda governamental.

A incongruência entre a dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos ocorre em virtude da presença de grandes desigualdades sociais. Como se sabe, o Brasil enfrenta questões sociais que estão longe de serem resolvidas. A população sofre com a pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, o desemprego, a falta de acesso à saúde e a violência. Dessa maneira, verifica-se que meros procedimentos não resolvem os problemas dos cidadãos, que se vêem cada vez mais distantes das esferas decisórias, que por sua vez não dão uma resposta eficaz na resolução destes problemas, apesar de avanços institucionais (Baquero, 2006). É necessário, assim, pensar em dispositivos alternativos e mais eficientes de engajamento político. Nessa direção, a democracia participativa torna o indivíduo um sujeito político de forma mais intensa, buscando no dia-a-dia, comunitariamente, soluções de problemas coletivos, de interesse comum, que ajudem a melhorar suas vidas. No entanto, o que se observa no contexto nacional, é um desinteresse dos sujeitos pela política (Baquero, 2006), até pelo caráter procedimental do sistema democrático brasileiro, que não resolve as necessidades e demandas mais urgentes da população do país. Isso leva a uma diminuição progressiva da confiança

interpessoal, que provém da incapacidade do governo de dar resposta às necessidades materiais dos indivíduos, e dos processos de corrupção verificados neste cenário. Diminuída a confiança na esfera maior, de âmbito governamental, as pessoas se desiludem, e acabam por abandonar as relações de confiança que auxiliam na busca de soluções alternativas que melhorem suas vidas. Dado esse panorama, se faz necessário pensar em mecanismos que possibilitem um envolvimento político mais protagônico, por parte dos cidadãos.

A seguir, se discutem os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito da temática formulada. Do ponto de vista metodológico, foram utilizados dados, disponibilizados pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal- UFRGS), a respeito de cultura política, participação política, capital social e qualidade de vida em pesquisas realizadas em Porto Alegre, com amostras representativas e probabilísticas, entre 1985 e 2005. Nessas pesquisas, foram aplicados questionários com diversas questões para os cidadãos porto-alegrenses, considerando apenas os residentes em Porto Alegre. A partir desses dados, foi possível construir uma análise longitudinal, utilizando dados de antes da gestão petista, durante, e no final da gestão, ou depois dela. Por meio dos bancos de dados, feitos no *software* SPSS, é feita uma verificação das variáveis relativas ao capital social, participação política, com perguntas relativas à confiança interpessoal, interesse por política, participação política e capital social.

Os objetivos do trabalho, são os seguintes:

(1) analisar se o modelo participativo adotado pela gestão petista na capital gaúcha, ao longo de seus 16 anos, surtiu efeito no incremento dos estoques de capital social dos cidadãos porto-alegrenses;

(2) verificar como se encontram as relações de confiança que os sujeitos estabelecem entre si, nas suas possibilidades de cooperarem para o bem comum; e

(3) examinar como estão as relações de confiança institucional, na interconexão entre o âmbito institucional baseado nos procedimentos e as relações de confiança que gerem um potencial participativo, uma vez que a construção de capital social só faria sentido se elevada a esferas superiores, que permitam níveis de confiança de que a organização das pessoas de fato possua uma certa resposta governamental.

A hipótese teórica coloca-se no sentido de que haja a possibilidade de impacto de políticas públicas, verticalizadas (implantadas pelo governo), sobre os níveis de capital social e capacidade associativa dos cidadãos, impactando a cultura política da população.

Esta hipótese de pesquisa articula-se dessa forma com o objeto empírico do trabalho, buscando-se examinar se as formas de participação promovidas pela prefeitura de Porto Alegre nos 16 anos de gestão do PT tiveram algum impacto nas relações de capital social na cidade, com aumento de participação comunitária, por exemplo, e criação de uma cultura política mais participativa, incluindo um maior interesse pela política.

II. Quadro teórico

Um importante conceito utilizado neste trabalho diz respeito à qualidade de vida, pois ela pode conduzir os sujeitos a um bem-estar que lhes possibilite estarem ainda mais aptos a elaborar demandas junto aos governos. De forma geral, são quatro os elementos destacados na geração de qualidade de vida: fatores políticos, fatores econômicos, fatores institucionais e fatores de desenvolvimento humano. Já Minayo (2000) argumenta que qualidade de vida envolve condições materiais, forças materiais de produção e transformações das condições materiais e a formação social. Demo (1995) adota abordagem diferente para este conceito, salientando que a qualidade de vida deve ser analisada pelas dimensões culturais, artísticas e lúdicas. Sen e Nussbaum (2002), neste sentido, agregam à concepção de qualidade de vida a dimensão que considera o bem-estar hedonista. Na mesma direção, Bracho (2004) enfatiza que além do bem-estar de pontos de vista tais como saúde física, mental e social, é necessário acrescentar o conceito de felicidade, que o autor considera um dos mais importantes valores do ser humano. No presente estudo, adota-se uma abordagem que leva em consideração as condições materiais, aproximando-se da proposta de Minayo (2000), mais precisamente as condições dos serviços públicos.

Este trabalho também envolve o conceito de capital social, englobando dimensões que se constituem como uma alternativa importante, complementando e incidindo sobre as instituições políticas. Essas dimensões são consideradas essenciais para o desenvolvimento democrático social, além da dimensão meramente formal, defendida por autores como Dahl (1971) que observou a necessidade de fazer uma institucionalização do método democrático, e pensava que a partir do momento em que se estabelecesse um privilegiamento da dimensão formal do sistema democrático, se tornaria consequência natural a democratização da sociedade e o surgimento de uma base normativa de apoio à democracia que floresça do seio da sociedade.

No entanto, outros autores não consideram suficiente a institucionalização de um método democrático, e vêem dificuldades na instauração da democracia uma vez que existem outros fatores que interferem nesta aplicação, como os culturais. De acordo com Baquero (2006) "... assistimos ao que se poderia denominar de um processo de deslegitimação da democracia, a qual parece estar erodindo as bases

já frágeis da legitimidade do regime democrático.” Ainda Baquero, problematizando a instauração de um regime democrático associado a mazelas sociais que dificultam a legitimação da democracia, diz que:

Quando a democracia coexiste com uma situação de pobreza, é pouco provável o empoderamento dos cidadãos para participar ativamente da vida política. Nesse sentido, gera-se um círculo vicioso no qual convivem, sem se aproximar, procedimentos poliárquicos com a exclusão social (Baquero, 2006, p. 45).

A partir desses níveis de dificuldade, Baquero fala na necessidade da criação de mecanismos que incluam movimentos autônomos gerados no interior da sociedade, à parte das esferas governamentais.

A História tem demonstrado que a democracia prospera quando a possibilidade de participação dos cidadãos na agenda pública aumenta, não unicamente por meio do sufrágio, mas fundamentalmente pela ingerência de organizações autônomas à margem das instituições tradicionais. Isso não implica sugerir a reedição da democracia ateniense, na qual os cidadãos se envolviam diretamente na política, mas incorporar os grupos informais como legítimos agregadores do interesse coletivo perante o Estado, sem que isto signifique a substituição das entidades antigas de mediação política nem a diminuição do significado da democracia formal. Trata-se, sim, de tornar as pessoas mais protagônicas na política e não meramente entes passivos que se limitam a externar suas demandas via pesquisas de opinião pública (Baquero, 2006, p. 55).

Nesse sentido, emerge com força o conceito de capital social. Na ciência política, este conceito foi discutido por Robert Putnam (1996). Baquero (2007) discute o contexto que fez emergir os estudos com uma abordagem alternativa, que engloba conceitos como o de capital social, cuja origem se dá na busca da compreensão da origem de problemas tais como pobreza e desigualdade, que impedem um efetivo amadurecimento democrático na América Latina. Segundo o autor:

A persistência da pobreza e a exclusão social no continente latino-americano, mesmo no período de construção democrática, têm influenciado a reorientação teórico-analítica nas Ciências Sociais, na tentativa de compreender com mais profundidade esses fenômenos que se contrapõem a um processo linear de institucionalização de procedimentos poliárquicos. A principal preocupação de abordagens alternativas tem-se direcionado no sentido não só de compreender a origem dessas dificuldades, mas sobretudo nos esforços de encontrar mecanismos para resolvê-las. Entre essas mudanças estão: o processo de descentralização, uma governança mais eficiente e, sobretudo, a incorporação de capital social, cuja teoria surge, entre outros fatores, como consequência da necessidade de encontrar canais efetivos de comunicação e de mediação

entre Estado e sociedade, além das organizações formais que não tem conseguido desempenhar uma função eficiente de agregação desses interesses tendo sido complementadas e, em alguns casos, substituídas por modalidades informais de organização e mobilização política na promoção do trabalho comunitário. Essas iniciativas têm sido identificadas como uma forma de constituição de capital social (Baquero, 2007, p. 99).

Capital social é vital neste trabalho porque trata das formas de interação que os sujeitos podem estabelecer entre si e com as esferas governamentais. Refere-se à capacidade dos indivíduos em associar-se comunitariamente através de relações de confiança recíproca, na busca de objetivos comuns que respondam às suas necessidades tanto no âmbito comunitário como criando canais de diálogo com o governo. Os principais autores, que vislumbram o capital social como elemento positivo, além de Putnam (1996), são Coleman (1988) e Fukuyama (1995). Durlauf e Fafchamps (2004 apud Baquero, 2007) afirmam que estes autores desenvolvem seus estudos com base em três princípios subjacentes, quais sejam: (1) o capital social produz externalidades positivas para os componentes de um grupo; (2) tais externalidades são alcançadas por meio de confiança, normas e valores recíprocos e suas conseqüências sobre as expectativas e comportamentos; (3) os valores, as normas e a confiança mútua emergem de mecanismos informais de organizações que se baseiam em redes sociais e associações (Durlauf e Fafchamps, 2004 apud Baquero, 2007). Um regime democrático exige que os sujeitos obtenham uma resposta do governo às principais demandas coletivas, elevando a qualidade de vida e tornando dignas as condições das pessoas que se encontram em situações socialmente precárias. A organização governamental pode buscar um bem-estar social proporcionando um senso de pertencimento à sociedade.

Coleman (1984) trabalha o conceito de capital social no sentido de mostrar o mesmo como algo importante para o desenvolvimento econômico, físico e humano e que tem condições de alcançar recursos para o bem-estar coletivo. O que o capital social acaba fazendo é auxiliar na mudança das esferas de decisão, sendo um importante canal no sentido de mudar as coisas e estabelecer relações a partir das quais se possa solucionar coletivamente os problemas, através de interação e confiança recíproca, organizando os cidadãos e fazendo um diálogo com o governo.

Em termos nacionais, Borba e Silva (2006) fizeram um importante mapeamento de como está sendo desenvolvida a teoria do capital social. Os autores dividiram em três os eixos analíticos deste conceito. O primeiro diz respeito a um

grupo de analistas que fazem uso deste conceito na análise dos processos de democratização, estabelecendo relações entre confiança interpessoal e confiança institucional no estabelecimento da consolidação democrática. Este grupo possui como expoentes Baquero e Rennó. O segundo grupo refere-se a estudos relacionados à análise das políticas públicas e do desempenho governamental. Neste grupo destacam-se Boschi (1999) e Borba (2003). Já o terceiro eixo analítico se propõe a testar a validade dos pressupostos e dos construtos presentes na teoria referente ao capital social. Este eixo tem como destaque os trabalhos de Rennó e Seligson (2000), Rennó (2001) e Reis (2003).

Por outro lado, há no Brasil autores que contestam o conceito de capital social, como Przeworsky, Limongi e Cheibub (2003) e Santos (2004).

Para esses autores, variáveis econômicas e institucionais teriam mais importância na consolidação dos processos de democratização do que os níveis de confiança e adesão dos cidadãos para com o regime democrático, como quer a teoria do capital social (Borba e Silva, 2006, p. 114).

Em suma, a teoria do capital social surge com a proposta de fazer uma verificação de possibilidades explicativas através das predisposições atitudinais dos sujeitos. Ela leva em consideração outros fatores, como aqueles de dimensão cultural e de alternativas que as pessoas podem criar para levar adiante a vida social e internalizar valores democráticos. Para alcançar esse objetivo, o conceito de confiança é fundamental para promover uma retro-alimentação que promova o bem comum. O trabalho presume que as pessoas estabelecem mediação com o governo no sentido de que o governo responda às demandas públicas, e seria este o círculo virtuoso que deveria ser dado, com as pessoas estabelecendo laços de confiança entre si, e levando demandas às instituições do governo, que por sua vez devem possuir um bom grau de responsividade, alimentando cada vez mais a reciprocidade e a sensação de pertencimento entre os indivíduos. Newton (1999) expõe, em relação à confiança, que ela solidifica a coesão social, que é necessária para o bom funcionamento das sociedades modernas, complexas e diferenciadas. A confiança estabelece um elo entre os indivíduos, que se vêem crescentemente vulnerabilizados em razão da complexidade social. Por meio do processo de confiar, os indivíduos estabelecem relações sociais, podendo orientar-se, ou não, a predisposições e valores que conduzam a um maior engajamento político,

exercendo, dessa forma, pressão por uma maior responsividade do governo frente às demandas da maior parte da população. Coleman (1984), Putnam (1996) e Fukuyama (1997) são os principais autores dessa linha de análise.

Por responsividade governamental este trabalho interpreta a capacidade do governo de responder às demandas vindas das pessoas, ou seja, a relação estabelecida entre os anseios e urgências que emergem do seio da sociedade, e aquilo que é executado pelas esferas governamentais. Através destes elementos, acaba sendo influenciada a cultura política das pessoas, tornando-as mais ou menos participativas. Segundo Putnam (1996) e Coleman (1988) uma cultura política participativa gera estoques de capital social. Dado esse panorama, o conceito de participação política surge com papel destacado. Participação política possui diferentes perspectivas teóricas, algumas levando em consideração uma dimensão mais formal, enquanto outras abordam também dimensões situadas fora das esferas institucionais, considerando outros padrões de participação, dada em esferas alternativas. Pela ótica mais formal, Verba e Nie (1972) definem este tipo de participação como as iniciativas dos indivíduos de influenciar a escolha de funcionários do governo ou suas decisões. Este tipo de abordagem desconsidera dimensões de inserção política que gravitem fora da órbita da participação em sentido convencional, vinculado de forma direta às instituições formais. O enfoque de Joseph La Palombara (1978) preenche esta lacuna, incorporando as “atividades não convencionais” ao conceito de participação política, considerando maneiras pelas quais os sujeitos se inserem na vida política de um país à margem das instituições formais de mediação política. Em estudo recente, Faria (2007) levanta o questionamento que se faz cada vez mais presente sobre as teorias que abordam a simples representação como mecanismo mais “racional” para a construção de decisões coletivas. Segundo a autora:

Este diagnóstico vem sendo questionado. Se por um lado, o processo de complexificação social é um consenso, suas conseqüências para a extensão da participação dos cidadãos nos processos decisórios das sociedades modernas permanecem ainda em disputa, estabelecendo assim um debate promissor no interior da teoria democrática (Faria, 2007, p. 355).

Pereira (2007), por sua vez, compara os modelos de democracia participativa e deliberativa, enfatizando como critério distintivo a formação das preferências. O

autor também enfatiza a necessidade de aumentar a participação qualitativa e quantitativamente:

Em contraponto ao modelo liberal representativo, o modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a idéia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas (Pereira, 2007).

No que se refere à cultura política, esta dimensão avalia as predisposições atitudinais dos cidadãos, seus sistemas de crenças e seu interesse, sua inserção nos assuntos referentes à política. A participação política torna-se, por sua vez, uma decorrência das características da cultura política existente na sociedade. Almond e Verba (1965) definem cultura política, de maneira geral, como o processo pelo qual as orientações e atitudes dos sujeitos se estruturam em relação ao sistema político e às instituições. Cultura política possui vínculo com os fatores relativos à formação histórica de um país, que geram características referentes às predisposições atitudinais dos cidadãos em relação à política. Ednaldo Ribeiro (2008) faz uma explanação bastante detalhada da moldura teórica que envolve o conceito de cultura política. Destaca que elementos culturais e subjetivos possuem relevância no campo da política de longa data, desde pensadores como Platão e Aristóteles. Platão, por exemplo, elaborou uma tipologia das formas de governo, discutindo as características morais necessárias à estabilidade política na aristocracia, na tirania e na democracia (Ribeiro, 2008).

Na ciência política existe um debate a respeito de qual fator, cultura ou instituições, interfere sobre o outro. Para o autor, “o conjunto dos valores, sentimentos, avaliações e atitudes dos indivíduos que vivem sob um determinado sistema político são relevantes para explicação dos fenômenos que nele ocorrem” (idem, 2008). Apesar da existência de abordagens culturalistas ser antiga, uma formulação sistemática que levasse em conta os fatores inerentes ao aspecto cultural foi realizada apenas na metade do século XX, com a constituição de um programa de pesquisas consistente sobre a cultura política, institucionalizando-se principalmente a partir da publicação da obra *The Civic Culture*, de Almond e Verba (idem, 2008). São múltiplas as influências, de diferentes áreas, que compuseram o arcabouço teórico da cultura política. A antropologia influenciou a abordagem

culturalista através de autores vinculados à Escola de Cultura e Personalidade, principalmente no que se refere aos estudos sobre o chamado “caráter nacional” (Almond, 1989 apud Ribeiro, 2008).

A psicologia social também constituiu relevante influência sobre os estudos de cultura política, com estudos desenvolvidos nas primeiras décadas do século XX, nos EUA (Almond, 1989). Tais pesquisas eram uma busca de sociólogos e psicólogos para a compreensão de importantes fenômenos do período, como a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Soviética, a Grande Depressão, além da emergência do fascismo e do nazismo (Ribeiro, 2008).

Utilizando-se dessas várias influências, Almond e Verba publicam o livro *The Civic Culture*. Esta obra é considerada a primeira tentativa de sistematizar e aplicar rigorosamente o conceito de cultura política (idem, 2008). Na tentativa de elaborar uma explicação das condições para a expansão da democracia na segunda metade do século XX, os pesquisadores buscam mostrar como o sufrágio universal e os partidos políticos não são suficientes para o estabelecimento de uma democracia, mesmo que sejam indispensáveis. Haveria, segundo os autores, a necessidade da existência de uma cultura política congruente com esse arranjo institucional (Almond e Verba, 1989). Dessa forma, “a cultura política de um país é entendida como a particular configuração de padrões de orientação em relação aos objetos políticos partilhada por seus membros” (idem, 1989).

Almond e Verba fazem uma elaboração analítica das orientações políticas dos sujeitos, sendo elas: (a) cognitivas; (b) afetivas, e (c) avaliativas. As orientações de cunho cognitivo referem-se aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações afetivas relacionam-se com os sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. Já as orientações avaliativas são a combinação dos dois tipos anteriores, que resulta em julgamentos e opiniões em relação à política (idem, 1989). Além disso, os autores salientam que a auto-estima política, ou seja, uma auto-avaliação sobre a relevância que os sujeitos acreditam possuir no cenário político, interfere nas predisposições sobre a política: quanto maior essa auto-estima, mais os cidadãos apresentam interesse e vontade de participar da política (idem, 1989).

Os autores, na busca de uma maior compreensão da cultura política, elaboram uma tipologia deste conceito. Assim, classificam a cultura política em três

diferentes possibilidades: (1) paroquial; (2) sujeita e (3) participante. No primeiro tipo, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento sobre os objetos políticos, fato que dificulta a formação de sentimentos ou julgamentos com relação aos mesmos. No segundo tipo, os indivíduos possuem uma consciência relativamente elaborada sobre os mecanismos de satisfação de demandas, ao passo que não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse a respeito dos instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma sujeitos ao poder instituído, entendido assim como soberano ou absoluto. O terceiro tipo se refere aos casos em que os cidadãos compartilham uma cultura política em que são dotados de conhecimentos, orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo, com os indivíduos adotando posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva (idem, 1989). Uma cultura política que junte os três tipos ideais seria, para Almond e Verba, a mais favorável, configurando uma cultura cívica. Para tal realização, é necessário que haja uma redução das disparidades sociais e uma participação moderada dos sujeitos, que inibem possíveis desmandos do governo pelo fato de possuírem um alto conhecimento dos mecanismos institucionais e um considerável senso de eficácia política subjetiva (idem, 1989).

Por outro lado, existem também algumas críticas a respeito da pesquisa realizada por Almond e Verba. Uma primeira crítica refere-se à imprecisão em torno do termo cultura política. Segundo Pye (1972), o termo passou a ser utilizado indiscriminadamente e em um sentido bastante vago, fato que poderia ser explicado pela imprecisão com a qual foi definido pelos atores pioneiros. Almond (1989) reconheceu a validade da crítica, e explicou essa imprecisão pelo caráter pré-teórico da formulação inicial, pois objetivava afirmar a importância dos sentimentos, crenças e orientações para análise dos sentimentos políticos.

Uma segunda crítica dirige-se à postura etnocêntrica que fica implícita nas conclusões do estudo de Almond e Verba, que partem de um conceito de política limitado aos aspectos institucionais formais de caráter representativo, posicionando como melhores as culturas políticas mais adequadas a essa opção conceitual (Rennó, 1998). Assim, a teoria empírica da democracia formulada por Almond e Verba acabaria se tornando ideológica, privilegiando o *status quo* das sociedades de capitalismo desenvolvido, negligenciando os efeitos de diferenças entre classes

sociais na caracterização da cultura cívica como potencialmente democrática (Pateman, 1989 apud Ribeiro, 2008). Essa tendência ideologicamente influenciada somente pôde ser superada quando os estudos da cultura política passaram a ser orientados pela tentativa de realizar uma interpretação das culturas políticas de cada país em suas particularidades, buscando compreender suas origens e relações com a estrutura política, sem tentar enquadrar essas culturas em algum modelo de tipologia (Ribeiro, 2008). A crítica mais polêmica, porém, se deu em relação ao questionamento da propriedade causal e da capacidade explicativa das variáveis reunidas no termo cultura política (idem, 2008). Barry (1988 apud Ribeiro, 2008) afirma que o livro *The Civic Culture* somente se sustenta em sua essência por meio da suposição de que as variáveis que compõem a cultura política afetam os regimes democráticos. O autor propõe uma inversão da relação causal, entendendo ser mais plausível entender que as experiências sob instituições democráticas influenciariam na cultura política, e não o contrário (Barry, 1988 apud Ribeiro, 2008). Pateman (1971) vai na mesma direção, afirmando que experiências de socialização política por instituições democráticas seriam responsáveis pela internalização de valores compatíveis com a democracia. Almond (1989), por sua vez, enfatiza que as orientações políticas subjetivas sempre foram tratadas, tanto no estudo inicial quanto nos trabalhos posteriores, como variáveis influenciadas por elementos externos, sendo ao mesmo tempo, dependentes e independentes. Ribeiro coloca como raiz da polêmica o entendimento sobre em quais esferas o processo de socialização se daria, na infância ou na fase adulta:

Acreditamos que a raiz desta polêmica possa ser encontrada no entendimento sobre quais as esferas onde o processo de socialização se daria. Se, por um lado, entendermos os processos que tem curso no período infantil como os únicos responsáveis pela transmissão dos valores, crenças e conhecimentos que irão estruturar as orientações e as atitudes dos atores para com os objetos, estaremos propensos a encarar a cultura política como variável determinante na configuração das estruturas políticas. Entretanto, se por outro lado, também forem levados em conta os processos de socialização política da fase adulta, esta determinação deixa de ser automática e o unilateralismo deixa de fazer sentido (Ribeiro, 2008, p. 39).

Segundo Almond (1989), uma solução provisória para o debate a respeito da validade explicativa da cultura política seria não tomar a cultura política como um dado *a priori*, ressaltando a necessidade de estudos empíricos, testando-a, caso a

caso, como categoria explicativa. Ribeiro, para efeitos de seu estudo, adota uma perspectiva que considera uma influência mútua entre fatores culturais e estruturais:

Assim como seria absurdo tratar esse conjunto de variáveis como causa não-causada (nos termos tomistas), seria igualmente sem propósito desconsiderar totalmente o seu impacto sobre as instituições democráticas, sobre sua estabilidade e consolidação. Neste sentido, nos parece muito mais justificável a perspectiva que enxerga uma mútua influência entre esses fatores culturais e estruturais (Ribeiro, 2008).

Depois de um período de ostracismo, decorrente das críticas supracitadas e da popularização de modelos racionalistas, o conceito de cultura política volta a ganhar força na década de 1980. Putnam inicia o seu *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna* adotando um modelo em que as mudanças institucionais surtem efeito sobre os valores e atitudes políticas dos cidadãos, invertendo essa análise no restante do livro. Nesse estudo, o autor vislumbrou que as regiões com uma cultura mais cívica possuíam uma maior eficiência administrativa, e, principalmente, uma maior relação de confiança, interpessoal e institucional (Putnam, 1996). Sociedades com essas características possuiriam relações mais horizontais, voltadas para o associativismo, a solidariedade e a tolerância, configurando um bloqueio às relações de individualismo.

Outro estudo importante do processo de retomada da abordagem culturalista é o de Inglehart (1988). O autor busca sustentar algumas afirmações neste trabalho, quais sejam: (1) diferentes sociedades estão situadas em diferentes graus de uma determinada síndrome de valores e atitudes políticas; (2) tais diferenças são persistentes, porém não imutáveis; (3) essas diferenças possuem conseqüências políticas importantes, ligando-se à viabilidade das instituições democráticas. No que tange à relação causal entre aspectos culturais e institucionais, o autor salienta que satisfação com a vida, satisfação política, confiança interpessoal e apoio à ordem social existente constituem uma síndrome de atitudes favoráveis às instituições democráticas. Tal síndrome também recebe impactos e efeitos vindos do nível de desenvolvimento econômico da localidade em estudo, sendo que sociedades mais desenvolvidas nesse aspecto levam vantagem na constituição de síndromes favoráveis às instituições da democracia.

Diamond (1994) coloca como fatores de influência sobre a cultura política a experiência institucional e o aprendizado político, além de processos de socialização

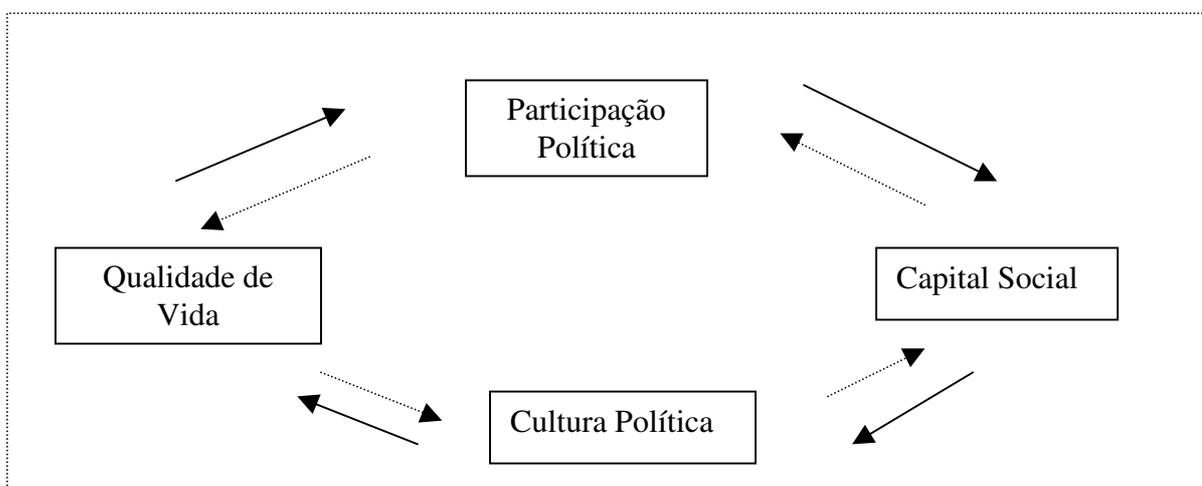
constituídos principalmente na família e nas instituições escolares. O autor enfatiza que mudanças importantes na dimensão dos valores políticos de uma sociedade também podem ser provocadas pela ação intencional de lideranças políticas, configurando uma mudança da cultura política de um país. Outro fator que pode gerar mudanças nas predisposições dos sujeitos são as mudanças sociais e econômicas. Nesse caso, o autor propõe a colocação da cultura política como variável interveniente entre indicadores sócio-econômicos e o estabelecimento de regimes democráticos (idem, 1994). Outra fonte de alterações abordada por Diamond é o contexto internacional, com modificações na cultura política por meio de difusão de valores e crenças entre diferentes países ou regiões (idem, 1994). De modo geral, para este autor, a cultura política seria causa e efeito, variando sua significância de acordo com as especificidades de cada país, e sendo, em alguns casos, variável independente, e em outros, variável interveniente.

Dada essa explanação relativa ao conceito de cultura política, salientamos a forma como tal conceito é utilizado para este estudo. Embora haja quem examine este conceito por um prisma de que supostamente trata-se de um conceito determinista, tal conceito é utilizado neste trabalho com o intuito de verificar padrões comportamentais. E quando se examinam detalhadamente alguns dados quantitativos, pode-se inferir determinadas características da população, no que se refere à forma como a maioria das pessoas se comporta em relação à dimensão da política e suas instituições. Além disso, este estudo coloca a cultura política como uma característica que pode ser mudada com o tempo, com mudanças na estrutura de crenças e valores dos indivíduos. Tal mudança não pode ser viabilizada instantaneamente, mas, pelo enfoque deste estudo, pode ocorrer com o enraizamento de valores que sejam diferentes daqueles que se pretende modificar, criando mecanismos, por meio de capital social, da participação política, e de engajamento, que façam as pessoas moldarem suas predisposições em direção a uma cultura política mais interessada, atuante na dimensão política.

Enfim, o marco teórico deste trabalho articula principalmente os conceitos de capital social, cultura política e participação política. Também examina-se qualidade de vida, que forneceria uma base fundamental para o fomento da participação política, indo ao encontro da idéia de valores pós-materialistas abordado por Inglehart (1977). O capital social, nesta visão, pressupõe uma mudança na cultura

política da sociedade, levando a atitudes participativas para exercer pressão sobre o governo para que o mesmo execute políticas na busca do bem comum. Pode-se visualizar melhor a relação proposta entre os conceitos na figura abaixo, que configura um círculo virtuoso. Claro que também existem relações no sentido contrário, indicadas pelas setas pontilhadas, ou seja, participação política pode incidir sobre a qualidade de vida, assim como um maior capital social pode aumentar a participação, uma cultura política mais cívica pode elevar estoques de capital social, e também uma elevação da qualidade de vida é capaz de tornar os sujeitos mais cívicos, uma vez que haja uma relação da qualidade de vida com o cenário político. Porém, acreditamos que as relações indicadas pelas setas pontilhadas, apesar de existentes, sejam mais fracas do que aquelas que se dão no sentido horário. A análise deste estudo direciona-se, portanto, para uma análise deste círculo virtuoso no sentido horário, onde acreditamos que as relações se dêem com uma influência mais forte.

Ilustração 1- Círculo Virtuoso do Fomento à Participação Política



Fonte: Elaboração própria.

O modelo acima propõe a qualidade de vida como base, ponto de partida que permite o fomento à participação política. Tendo o alicerce da qualidade de vida, que deve ser fornecido pelas esferas governamentais, entra o papel da participação política, que no caso estudado e com a hipótese investigada, seria incentivado por medidas governamentais. Uma elevação dos níveis de participação dos sujeitos desembocaria em um incremento do capital social, uma vez que participando

conjuntamente, os sujeitos tendem a aumentar as relações de confiança entre si. Isso também ocorre em caso de ações participativas bem sucedidas em termos de incidência na esfera pública, sobre as instituições. A elevação do estoque de capital social dos sujeitos proporcionaria uma mudança da cultura política dos cidadãos, que, com uma maior sofisticação, ensejaria maior elevação da qualidade de vida, com uma população mais ativa e incidente, buscando soluções para seus problemas e pressionando as esferas governamentais a serem mais responsivas. Para efeitos do presente estudo, apresentamos a seguir um quadro com os conceitos e os indicadores correspondentes, utilizados neste trabalho. Entre parênteses, os anos que foram utilizados para cada indicador. Nem sempre os anos serão os mesmos, devido às diferenças existentes entre os questionários que geraram os bancos utilizados nesta pesquisa.

Quadro 1- Conceitos e indicadores

Conceito	Indicadores
Qualidade de vida	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção sobre melhorias na qualidade de vida (1985, 1994, 1998) - Avaliação do serviço de saúde (1985, 1995, 2005) - Avaliação do serviço de coleta de lixo (1985, 1995, 2001) - Avaliação do serviço de fornecimento de água (1985, 1995, 2005)
Participação política	<ul style="list-style-type: none"> - Participação em comícios (1985, 1996, 2005) - Participação em tarefas eleitorais de forma gratuita (1985, 1995, 2000) - Comparecimento a reuniões políticas (1985, 1995, 2005)
Capital social	<ul style="list-style-type: none"> - Confiança nas pessoas (2000, 2003, 2005) - Confiança nos partidos (1998, 2000, 2003) - Confiança no Governo Federal (1995, 2000, 2005)
Cultura política	<ul style="list-style-type: none"> - Interesse por política (1985, 1995, 2003) - Votaria se não fosse obrigatório (1985, 1996, 2003) - Opinião sobre democracia (consolidação democrática) (1995, 1996, 1998)

Fonte: Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nuposal- UFRGS).

Vistos os principais conceitos envolvidos no contexto analítico do presente estudo, passa-se a examinar a literatura concernente ao Orçamento Participativo, principal política pública implantada pela prefeitura petista na cidade de Porto Alegre, com potencial para impactar na cultura política dos cidadãos da capital gaúcha. O Orçamento Participativo surgiu em um contexto no qual a democracia voltava a ser instaurada no país. Os movimentos sociais e associações comunitárias ganhavam força, gerando uma nova demanda por maiores espaços participativos. Assim, em Porto Alegre, quando assumiu a prefeitura, Olívio Dutra, do PT, implementou o OP, com o objetivo de ampliar o campo de participação dos cidadãos, fazendo-os ter influência sobre os rumos da cidade e de sua comunidade, decidindo as melhores maneiras para a aplicação de parte do dinheiro público.

Sobre experiências de associações comunitárias, incluindo o OP, Rennó (2006), aborda a capacidade destas em informar seus componentes sobre questões políticas maiores do que aquelas em que eles estão envolvidos, enfocando principalmente sua inserção nas questões eleitorais. O autor, em suas análises, conclui que organizações de inserção localizada, como o OP, não levam necessariamente seus membros a uma reflexão sobre questões macro da política, como debates eleitorais, dizendo inclusive que essa exigência talvez seja demasiada em relação a esse tipo de organização. Avritzer (2008) examina as instituições participativas que surgiram recentemente na democracia brasileira, como OPs, conselhos de políticas e planos diretores municipais. O autor argumenta que os desenhos participativos de baixo para cima, tais como o Orçamento Participativo, possuem um caráter mais democratizante e distributivo. Porém, Avritzer aponta o OP como um desenho participativo mais vulnerável às vontades da sociedade política, ou sistema político.

Fedozzi (2001), por sua vez, aborda os origens históricas e raízes do OP, relacionando esta política com a cultura política e o aumento do capital social dos porto-alegrenses:

Embora a criação do OP tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1989, é importante ressaltar que a gênese histórica do OP, em sua forma latente, é decorrente da prática social e da cultura política dos diversos atores locais que, desde meados da década de 70, atuavam na esfera pública local, tais como os movimentos associativos das

comunidades, as ONGs, as comunidades eclesiais de base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país. Essas ações mostraram um novo estágio na articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento do *capital social* acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação quantitativa e qualitativa do associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica. A existência prévia de organização comunitária não é condição *sine qua non* para a criação e implantação de OPs, mas talvez explique, em parte, as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre (Fedozzi, 2001, p. 102).

Em outro estudo sobre esta temática, Baquero, Schneider, Linhares, Alves e Pereira (2005) se propõem a verificar se formas alternativas de participação como o Orçamento Participativo colaboram na solidificação de um contrato social mais eficiente e duradouro. Os autores usam como exemplo a forma como os cidadãos lidam com o pagamento de impostos, cuja aceitação sugeriria a existência de um contrato social relativamente bem-sucedido e solidificado. Os resultados encontrados pelos autores demonstram que, em Porto Alegre, existe uma predisposição negativa ao pagamento de impostos, superior inclusive à força do OP, o qual, segundo os referidos autores, conquistou uma simpatia por parte da população:

A pesquisa mostra, no entanto, que o OP é percebido como uma forma de monitoração do processo de aplicação dos recursos públicos. A análise dos dados indica que o Orçamento Participativo ganhou a simpatia da população da cidade de Porto Alegre, sendo valorizado por sua influência positiva sobre o governo, mas sem força suficiente para alterar a predisposição negativa dos entrevistados com relação aos impostos. Ainda que na dimensão da cultura política possa ter alguma incidência, esta não se coloca acima da avaliação da ineficácia do Estado (Baquero, Schneider, Linhares, Alves e Pereira, 2005).

Há ainda trabalho de Goulart (2006), com uma análise do OP aplicado em duas cidades do interior paulista: Santa Bárbara do Oeste e Piracicaba. O autor associa o OP a duas motivações principais: a governabilidade, uma vez que a adesão dos participantes tende a legitimar o governo; e a segunda refere-se ao caráter inclusivo que tal iniciativa possui, incorporando um padrão de participação que privilegia aqueles que ficam na parte inferior da pirâmide social. Tal autor ressalta que nas duas cidades o caráter decisório do Orçamento Participativo foi limitado, com uma prevalência das esferas governamentais nesses casos.

Cunha (2007), por sua vez, compara o desempenho dos modelos de OP e dos Conselhos de Políticas Públicas em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo.

Baseada em variáveis como formato institucional, participação e deliberação, a autora enfatiza que, em relação aos conselhos, o Orçamento Participativo possui maior potencial para alterar as relações de poder, com maior capacidade de desenvolvimento num sentido democrático-participativo, possuindo, então, um maior potencial para alterar os níveis de desigualdade entre diferentes regiões de uma mesma cidade. Segundo a autora:

(...) o grau do potencial de democratização das relações de poder é diferente entre eles. A maior pluralidade na composição, a menor presença governamental, a maior inserção das classes populares e de segmentos diversos da população, o envolvimento de um número muito significativo de pessoas num mesmo processo, a possibilidade de participação com intensidades variadas, o maior poder de auto-regulação, a efetiva homologação das decisões, o maior número de elementos de hibridismo e a decisão tomada pelos próprios participantes que se auto-representam indicam que os OPs têm maior possibilidade de alterar as relações de poder do que os conselhos (Cunha, 2007, p. 41).

Souza (2004) verificou as principais possibilidades e limites do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte. A autora salienta a possibilidade de que o OP gere desequilíbrios entre o Executivo e o Legislativo locais, tendo conseqüências na dimensão formal da democracia. Porém, ela chama a atenção para o aspecto positivo dessa forma de participação, com possibilidade de impacto sobre a cultura política:

A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. Ao fazer com que esses cidadãos passem a ter o direito de decidir- e não apenas de ser ouvidos- é possível que se esteja gerando um impacto de mais longo prazo na extremamente assimétrica correlação de forças no Brasil (Souza, 2004, p. 96).

Dias (2003) discute a possibilidade de institucionalização do OP, deixando de ser um elemento constitutivo e até certo ponto dependente da prefeitura para se tornar um mecanismo “oficial”. Existiria, assim, uma polêmica sobre o que configuraria uma autonomia para o OP. Enquanto a prefeitura petista defendia uma autonomia pela informalidade desse mecanismo, permitindo uma auto-regulação, a autonomia pregada pelo legislativo teria relação com a retirada do OP da “tutela” da prefeitura, institucionalizando-o (Dias, 2003). Afirma a autora:

Institucionalizar o Orçamento Participativo pode vir a significar a perda do controle sobre ele e, conseqüentemente perder o controle sobre o orçamento do município; significa transferir a soberania na distribuição dos recursos públicos do Estado para a Sociedade Civil. Mas, quem se atreve a fazê-lo? Quem se atreve a perder a principal moeda de troca dinâmica democrática representativa? Sob essa perspectiva é possível compreender porque o debate acerca da institucionalização do OP gera tanta polêmica e não produz resultado algum. A ameaça de institucionalização é a chantagem que o Legislativo faz com o Executivo, mas este último não se abala porque sabe dos temores da própria Câmara. Além do mais, os vereadores esbarram no obstáculo da inconstitucionalidade: a prerrogativa de elaboração do orçamento é do Executivo; o papel da Câmara é emendar, aprovar e fiscalizar, mas nunca determinar o modo pelo qual o Executivo irá efetuar sua tarefa, sob pena de ferir a independência entre os Poderes, prevista constitucionalmente (Dias, 2003).

Silva e Carvalho (2006) propõem um quadro referencial para avaliar o OP, partindo de quatro atributos, considerados fundamentais pelos próprios formuladores do OP, quais sejam: a radicalização da democracia, a construção de uma nova cidadania, o aperfeiçoamento do gasto público e a promoção do desenvolvimento local. Tal análise é construída utilizando três prismas distintos: marxista, institucionalista, e com base nas teses de Amartya Sen. Segundo os autores, o marxismo possui um diferencial analítico por ultrapassar a avaliação do OP em sua dimensão prática, abrangendo a relação entre as esferas política, econômica e ideológica na construção do Orçamento Participativo. Os outros enfoques direcionam-se mais para a dinâmica da experiência e em desdobramentos mais diretos dessa prática. Por outro lado, os autores enfatizam que as experiências devem ser analisadas na dimensão do alcance dos objetivos considerando suas singularidades:

Pode-se dizer que cada experiência será singular em seu resultado final, uma vez que diversos argumentos apresentados relacionam o cenário local a diversos fatores específicos de cada localidade em que é implementado, mas há meios de se estabelecer um padrão de análise. Essa avaliação exigirá uma investigação detalhada da operacionalização de todo o processo orçamentário com a participação popular (Silva e Carvalho, 2006, p.449).

Segundo Lüchmann (2008), a crise da esfera procedimental e da representação política no Brasil, verificáveis no declínio do comparecimento eleitoral, na desconfiança em relação às instituições políticas e no esvaziamento dos partidos políticos, vem justificando demandas com vistas à criação de instituições participativas. A autora baseia sua análise nos modelos de conselhos gestores e do Orçamento Participativo, implementados e institucionalizados há mais de dez anos,

examinando a relação entre participação e representação no interior desses mecanismos participativos. A autora destaca que o Orçamento Participativo possui uma maior combinação entre a participação direta, por meio das assembleias, e os mecanismos de representação, com a eleição de delegados e conselheiros. Algumas das diferenças entre os modelos participativos e o padrão de representação eleitoral são:

(...) A representação no interior desses modelos apresenta as seguintes características: participação e representação individual e coletiva, participação voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as conseqüências dessa implicação); inserção em diferentes espaços participativos; periodicidade diversa (ditada por diferentes regimentos); escolha de representantes através de processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.); e, finalmente, grande maleabilidade (isto é, baixo controle) de entradas e saídas em espaços representativos (Lüchmann, 2008, p. 95).

Porém, a autora diferencia o Orçamento Participativo no aspecto de que, por prever a participação direta dos cidadãos, possibilita a inserção de setores ou indivíduos com renda mais baixa.

A elaboração de uma classificação, ou tipologia, de diferentes experiências do OP no Brasil é feita por Marquetti (2007), utilizando como referência a variação dos níveis de influência dos cidadãos sobre o processo orçamentário. A análise é configurada por meio de três dimensões de análise, quais sejam: a definição das preferências, a tomada de decisão e o controle. Partindo dessa base, Marquetti identifica cinco tipos de participação que começam progressivamente da consulta pública, passando por OP comunitário, OP de baixa intensidade, OP de média intensidade, chegando ao OP de alta intensidade. Marquetti explica que:

Os cidadãos e a sociedade civil organizada possuem diferentes capacidades de influenciar o processo orçamentário nesses cinco tipos de participação popular. É possível identificar um continuum entre os tipos de participação popular no orçamento no que tange ao grau de influência (Marquetti, 2007, p. 90).

Os limites e possibilidades de aumento da participação política, além de seus efeitos para a democratização dos mecanismos participativos, são investigados por Faria (2007), partindo de um debate sobre os modelos representativo e deliberativo. Para isso, verificou a experiência do Orçamento Participativo estadual no Rio Grande do Sul, onde houve a necessidade de delegação da autoridade, porém,

sendo fiscalizada e cobrada graças à presença dos fóruns participativos. Segundo a autora, a engenharia institucional construída pelo OP-RS possibilitou, em alguns momentos, uma relação positiva entre representação e participação.

González (2007), além de salientar que mecanismos participativos incidem positivamente no contexto político por aumentarem a disponibilidade de informação sobre a atuação da administração pública, vislumbra em tais mecanismos um potencial gerador de capital social:

A realização de atividades coletivas dentro da comunidade, em prol de objetivos comuns, pode fortalecer os laços de confiança, gerando a capacidade de propor ações em que o grau de compromisso seja mais profundo ou mesmo propiciando a criação de espaços associativos permanentes, o que pode contribuir, em longo prazo, para a formação de capital social (González, 2007, p. 164).

No entanto, o autor salienta que também há o aspecto negativo de que tais modalidades de participação possuem uma relação com a descrença sobre as instituições políticas no Brasil, podendo enfraquecer ainda mais tais instituições.

Já Arturi (2003) salienta algumas dificuldades do OP no sentido da instauração de uma governança mundial democrática, abordando questões como a contraposição de uma medida localizada com uma política geral para a cidade, a criação de uma tendência mais favorável aos setores mais organizados da sociedade no intento de fazer valer as suas opiniões, a possibilidade de cooptação de líderes comunitários e o esvaziamento da representação político-partidária, verificado através da diminuição das atribuições da Câmara de Vereadores.

Feita esta contextualização teórica, examinaremos os dados relativos à qualidade de vida, à participação política, ao capital social e à participação política na cidade de Porto Alegre, contemplando o período da administração petista, com dados de antes da chegada do partido à prefeitura municipal, durante, e no período final, ou posterior à gestão do PT.

III. Os efeitos da administração petista em Porto Alegre

As análises a seguir utilizam dados do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nuposal- UFRGS), no período de 1985 a 2005. Com o decorrer do tempo, por questões conjunturais, os questionários foram sendo modificados, e por isso mesmo, algumas questões não são contempladas em determinados anos. Assim, deve ficar claro que o que se faz é um esforço para a compreensão longitudinal das mudanças ocorridas no comportamento político dos porto-alegrenses por meio da análise de algumas variáveis. Há ocasiões em que algumas questões foram aplicadas somente em pesquisas mais recentes, não sendo contempladas em períodos anteriores. Este fato não impede a tentativa de compreensão da evolução de determinados aspectos, num período mais curto de tempo.

Primeiramente, analisamos alguns indicadores respectivos à qualidade de vida na cidade. Trata-se da base material, de serviços prestados pelo governo, a partir do que as pessoas podem sentir necessidade de mudar as suas vidas. A tabela 1 apresenta as opiniões dos sujeitos sobre a qualidade de vida em Porto Alegre.

Tabela 1- Melhoria da qualidade de vida (%):

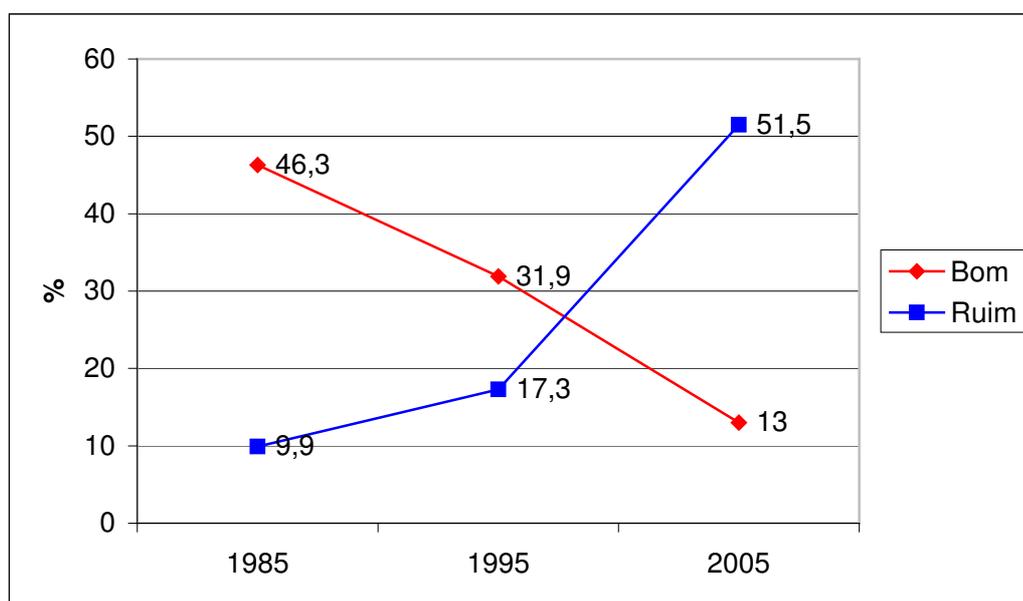
	1985	1994	1998
Melhorou	17,1	29,4	41,1
Não mudou	17,9	26,3	25,5
Piorou	64,1	44,4	33,3
Total	100	100	100

n (1985) = 483, n (1994)= 598 e n (1998)= 243.

Fonte: Nuposal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

A tabela 1 mostra que, antes da gestão petista, em 1985, 17,1 % dos entrevistados percebiam que a sua qualidade de vida havia melhorado. Houve uma elevação bastante significativa desta percepção dos sujeitos sobre o assunto, crescendo esse somatório para 29,4% em 1994, e aumentando mais ainda em 1998, para 41,1%. Uma vez que a opinião mais geral sobre qualidade de vida apresentou considerável ascensão, cabe verificar algumas variáveis mais específicas, buscando-se captar algumas dimensões diferentes da qualidade de vida na cidade de Porto Alegre. O gráfico 1 apresenta a opinião dos cidadãos a respeito do serviço de saúde em Porto Alegre. Trata-se de uma variável importante para medir a qualidade de vida de qualquer localidade, ao mesmo tempo em que apresenta um serviço que influencia diretamente no cotidiano dos cidadãos.

Gráfico 1- Saúde (%):



n (1985)= 217, n (1995) = 1044, n (2005) = 509.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS) e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

* A questão também incluía as categorias “mais ou menos” e “não há atendimento”, além dos sujeitos que não sabiam ou não responderam.

O gráfico 1 indica uma evidente insatisfação dos porto-alegrenses com o serviço de saúde. Em 1985, este serviço era bem avaliado, ao passo que sofreu quedas significativas em 1995, com a administração popular, e diminuiu mais ainda em 2005, um ano após a passagem do Partido dos Trabalhadores pela prefeitura municipal. Também seria delicado responsabilizar diretamente a gestão petista pela queda da qualidade de atendimento na saúde da cidade, pois evidência empírica recente, em pesquisa do Ibope em 2008, apresenta a saúde como principal preocupação dos porto-alegrenses. Ou seja, parece que a precariedade do serviço de saúde possui relações mais complexas, incluindo outras esferas de poder em nível estadual e federal, pois mesmo a mudança de gestão, do PT para o atual governo, de José Fogaça, atualmente no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) não modificou o panorama de preocupação dos cidadãos da capital do Rio Grande do Sul com este serviço. Outra variável a ser verificada diz respeito à coleta de lixo, outro serviço que tem impacto sobre a qualidade de vida dos sujeitos.

Tabela 2- Coleta de lixo (%):

	1985	1995	2001
Ótimo	-	18,5	40,4
Bom	64,7	64	42,9
Mais ou menos	17,6	12,5	12
Ruim	11	3,5	2,8
Péssimo	6,6	1,5	1,9
Total	100	100	100

n (1985)= 482, n (1995)= 1044, n (2001)= 324.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

A tabela 2 indica que o serviço de coleta de lixo em Porto Alegre, se somados os sujeitos que consideravam ótimo e bom, evoluiu positivamente durante o governo do PT, mantendo estabilidade de 1995 para 2001. Além de um bom serviço de coleta de lixo, é fundamental um fornecimento de água que seja o mais amplo e qualificado possível. É a satisfação dos porto-alegrenses a este respeito que é contemplada na tabela a seguir.

Tabela 3- Fornecimento de Água (%):

	1985	1995	2005
Bem atendidos	68,4	59,2	25,1
Mais ou menos bem atendidos	15	25,1	48,8
Mal atendidos	16,6	15,9	26,1
Total	100	100	100

n (1985)= 487, n (1995)= 1037, n (2001)= 327, n (2005)= 510.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

No quesito fornecimento de água, houve uma queda significativa na avaliação dos entrevistados, pois entre 1985 e 2005 o percentual de cidadãos que se considerava como bem atendidos por esse serviço público declinou vertiginosamente. Na década de 1980, quase 70% dos sujeitos faziam uma avaliação positiva do serviço, porcentagem que caiu para 59,2% em meados dos anos 1990, chegando aos preocupantes 25,1% em 2005.

É possível perceber que, a despeito da percepção mais geral e subjetiva de qualidade de vida dos entrevistados ter apresentado um pequeno crescimento, quando indagou-se a respeito de serviços mais específicos, canalizados pelo Estado, houve queda na avaliação dos sujeitos. O que se pergunta afinal, é, este aumento de insatisfação dos cidadãos com os serviços prestados fomentou ou desestimulou a participação política na cidade de Porto Alegre?

Se na dimensão da qualidade de vida, os efeitos da gestão petista não foram tão contundentes, por outro lado, uma das principais bandeiras, um legado deixado pelo Partido dos Trabalhadores, é o incentivo à participação popular. Um exemplo de política pública nesse aspecto é o Orçamento Participativo. A própria eleição de José Fogaça, que retirou o PT da prefeitura da capital gaúcha, realizou-se também baseada na idéia de *mudar preservando conquistas*, dentre as quais se destacaria o OP. Porém, não é a participação no Orçamento Participativo em si que é examinada a seguir. A idéia do presente trabalho é verificar se a “atmosfera”, por assim dizer, gerada pelo PT na prefeitura, sustentada nas idéias de participação popular e fomento à cidadania, espalhou-se para outros âmbitos de participação política. Uma dessas dimensões abrange participação em um sentido mais institucional, de engajar-se em questões envolvidas com eleições, como a participação em comícios, verificada na tabela 4.

Tabela 4- Participou de comícios (%):

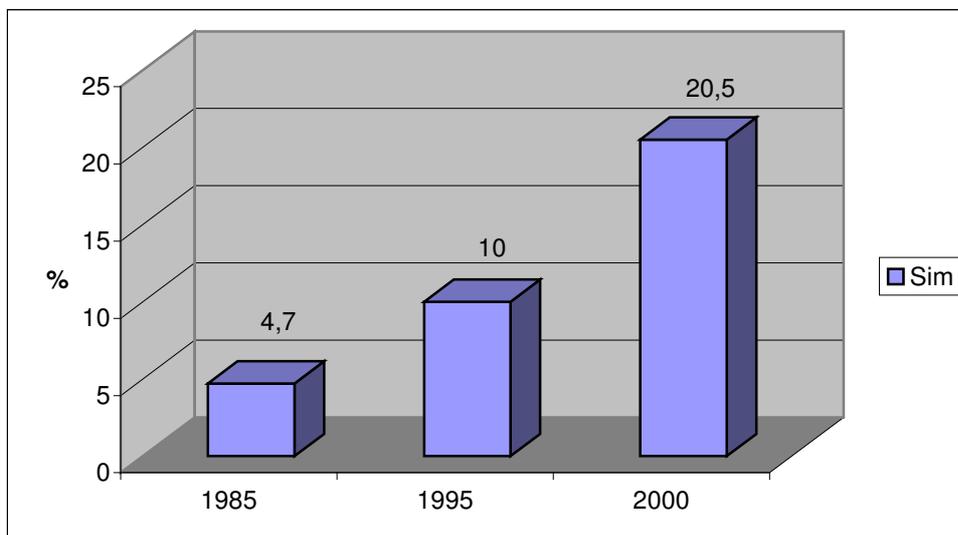
	1985	1996	2005
Sim	15	16,2	25,3
Não	85	83,8	74,7
Total	100	100	100

n (1985)= 486, n (1996)= 295, n (2005)= 505.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

Ao examinarmos a tabela 4, percebemos uma relativa estabilidade da participação dos sujeitos em comícios quando comparado o período anterior à gestão petista e meados dos anos 1990, tendo uma elevação bastante significativa no ano de 2005. Também deve-se levar em conta que o fato de que mais sujeitos terem afirmado participar de comícios pode ter uma conexão mais ampla, pois dois anos antes, em 2003, houve a abertura da real possibilidade de eleição de Lula, o que pode ter estimulado esse tipo de participação por parte dos cidadãos, gerando expectativas que se confirmaram, de ter um candidato oriundo da classe trabalhadora na Presidência da República. Outra questão analisada, que vai na mesma direção, é a participação em tarefas eleitorais de maneira gratuita, que pressupõe um engajamento maior dos cidadãos com vistas a eleger seu partido ou candidato. O gráfico 2 dá suporte para a análise.

Gráfico 2- Participou de tarefas concretas eleitorais / trabalho gratuito (%):



n (1985)= 486, n (1995)=1040, n (2000) = 523.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

Ao examinarmos o gráfico 2, percebemos que houve um aumento significativo no percentual de cidadãos que responderam participar de tarefas eleitorais gratuitamente. O percentual de participação nesse tipo de atividade que praticamente dobrou, tanto entre 1985 e 1995, quanto entre 1995 e 2000. Deve-se levar em consideração o fato de que em 1985 recém começava uma abertura democrática do sistema político no Brasil. De qualquer forma, esse crescimento no trabalho gratuito em nível eleitoral é significativo, pois apresentou uma elevação sistemática. A seguir, verificamos a participação dos cidadãos em reuniões políticas.

Tabela 5- Compareceu a reuniões políticas? (%):

	1985	1995	2005
Sim	10,3	13	19,3
Não	89,7	87	80,6
Total	100	100	100

n (1985)= 486, n (1995)= 1039, n (2005)= 510.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

Percebe-se para o período analisado uma elevação da participação dos entrevistados em Porto Alegre. Em 1985 o percentual era de 10,3 %, subindo para 13% em 1995, chegando a 19,3% em 2005. Trata-se de uma elevação significativa, pois considerando o contexto em que o país se encontrava em 1985, de abertura política, no espaço de 20 anos houve quase uma duplicação no comparecimento a

reuniões políticas. De maneira geral, percebemos que houve uma elevação relativamente tímida na primeira metade dos 16 anos de administração petista na capital gaúcha, que tomou um impulso mais significativo quando analisamos a participação política nos anos 2000. O contexto participativo, com ênfase na cidadania, criado pela administração do Partido dos Trabalhadores nesse período parece ter incentivado as pessoas a participarem mais ativamente da vida política em Porto Alegre. Mesmo não proporcionando acréscimos significativos em nível de qualidade de vida segundo a avaliação dos entrevistados, houve uma elevação da participação política dos porto-alegrenses, o que é um dado importante e desafia o modelo de círculo virtuoso de fomento à participação política proposto no capítulo anterior, em que a base fornecida por bons níveis de qualidade de vida impulsionaria a participação.

Uma possível explicação para isso seria o fato de que Porto Alegre possuía, segundo indicadores do PNUD (2001), o melhor Índice de Desenvolvimento Humano entre as metrópoles nacionais. Ou seja, embora na percepção dos sujeitos ainda houvesse insatisfações relacionadas à qualidade de vida, vista pelo prisma dos serviços públicos, em comparação com outras capitais do Brasil, Porto Alegre possuía posição privilegiada em relação à qualidade de vida. Isto seria o suficiente para gerar uma base de sustentação consistente para a participação política obter avanços relevantes, em contraponto às percepções dos sujeitos. Apesar de avaliações negativas dos serviços, os índices de qualidade de vida da capital gaúcha poderiam então elevar a participação. Com tais avanços alicerçando o contexto, examinamos algumas variáveis relativas ao capital social em Porto Alegre.

Passamos, então, à análise dos níveis de confiança que os cidadãos estabelecem entre si e também com as instituições, para verificar os estoques de capital social existentes entre os porto-alegrenses. Os dados em questão não abrangem o período anterior ou inicial de administração da Frente Popular em Porto Alegre, porém permitem que se veja a evolução do capital social em Porto Alegre, apesar dessa análise dar-se sobre um período mais estreito de tempo. Primeiramente verificamos o nível de confiança que os sujeitos estabelecem com as pessoas em geral, conforme a tabela 6.

Tabela 6- Confiança nas pessoas* (%):

	2000	2003	2005
Concorda, não se pode confiar nas pessoas	24,4	22,2	32,3
Depende, sempre foi assim	38,6	45	43,8
Discorda, pode-se confiar	37	32,8	19,8
Total	100	100	100

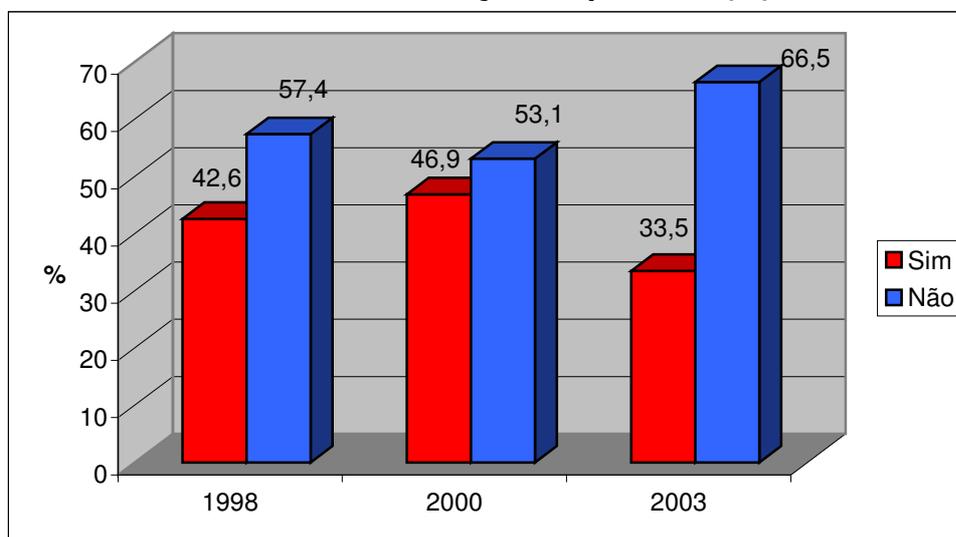
n (2000)= 513, n (2003)= 631, n (2005)= 504.

*Concorda com a afirmação “Hoje em dia não se pode confiar nas pessoas”?

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

A tabela acima mostra que a confiança entre os sujeitos declinou em Porto Alegre entre os anos de 2000 e 2005, com uma queda mais brusca entre 2003 e 2005. Parece que no aspecto de confiança interpessoal, o crescimento da participação política não gerou uma elevação paralela. Esta falta de correspondência entre participação e confiança pode decorrer da falta de resultados efetivos que poderiam ter sido buscados através de envolvimento participativo na política. Para examinar este aspecto, torna-se imperativo verificar a dimensão institucional da confiança dos porto-alegrenses.

Gráfico 3- Confiança nos partidos (%):



n (1998)= 237, n (2000)= 507, n (2003)= 627.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

* Foram somadas as categorias “sim” e “em parte”.

O gráfico 3 demonstra a evolução da confiança dos cidadãos de Porto Alegre nos partidos políticos entre 1998 e 2003. Percebe-se que a desconfiança vem sendo uma constante entre a maior parte dos entrevistados. Entretanto, os dados de confiança e desconfiança apresentaram um maior equilíbrio com a confiança no ano

2000. Nesse ano, em relação a 1998, houve um aumento da confiança dos indivíduos nos partidos políticos, ano esse em que, talvez coincidentemente, ocorreu um pleito eleitoral em nível municipal. No ano de 2003 houve um declínio significativo na confiança em relação aos partidos, o que pode ser resultado de alguma frustração de expectativas relativas ao primeiro ano de mandato de Lula na Presidência da República. Como a imagem de Lula até hoje mantém força no imaginário das classes trabalhadoras, essa frustração pode ter sido canalizada para os partidos políticos de maneira geral. Nessa mesma dimensão de institucionalidade, examinamos a confiança estabelecida pelos sujeitos com o governo federal. A tabela a seguir compara a evolução dessa dimensão de confiança nos anos de 1995, 2000 e 2005.

Tabela 7- Confiança no Governo Federal (%):

	1995	2000	2005
Sim	51,8	37,2	68,8
Não	48,2	62,8	31,2
Total	100	100	100

n (1995)=1034, n (2000)= 519, n (2005)= 500.

Fonte: Nupesal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

* Foram somadas as categorias “sim” e “em parte”.

A tabela 7 demonstra um nível de confiança relativamente alto em 1995, levando-se em consideração o contexto da política brasileira, que mantém constantes casos de corrupção e malversação de recursos públicos, e a própria situação econômica da maioria da população, plasmada pela pobreza, desigualdades históricas, fome e desemprego. Em 2000, houve um declínio bastante significativo desse percentual, que se elevou tão ou mais significativamente no ano de 2005. Nesse aspecto, pode haver uma vinculação da imagem de Lula ao governo federal.

Percebe-se que nas dimensões analisadas de confiança e capital social, não se configurou uma tendência muito clara, chamando a atenção principalmente os altos níveis de desconfiança entre as pessoas, maiores que a desconfiança no governo federal e nos partidos políticos, mesmo que se pese o fato de os anos em questão serem diferentes entre as variáveis. Visto que não houve uma tendência muito clara quanto às relações de confiança na capital gaúcha, analisamos se alguns aspectos da cultura política sofreram impactos significativos ao longo da

estada petista à frente da prefeitura. Iniciamos com a tabela 8, que mostra a evolução do interesse por política dos porto-alegrenses.

Tabela 8- Interesse por política (%):

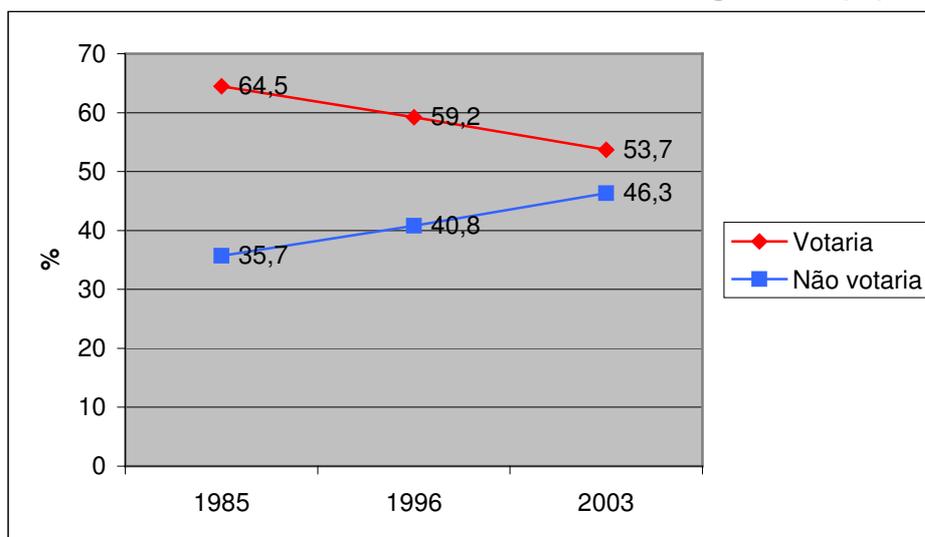
	1985	1995	2003
Muito	13	11,6	22,8
Um pouco	47,9	42	35,1
Não se interessa	39,1	46,4	42
Total	100	100	100

n (1985)= 486, n (1995) = 1044, n (2003)= 635.

Fonte: Nuposal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

A tabela 8 demonstra que houve certa regularidade entre os sujeitos que responderam ter muito ou um pouco de interesse por política em 1985 e 1995. Também percebe-se que a categoria “muito interesse” teve um aumento significativo em seu percentual no ano de 2003, ao passo que o número de sujeitos que afirmaram ter um pouco de interesse apresentou um certo declínio. Se por um lado, o desinteresse por política apresentou percentuais relativamente semelhantes, a quantidade de sujeitos com muito interesse parece ter aumentado em decorrência de uma migração de alguns daqueles que afirmavam ter um pouco de interesse por política, configurando uma tendência a maior polarização. Assim, os sujeitos que se interessavam de forma mais tangencial podem ter assumido um maior interesse, e os sujeitos que não demonstram tal interesse mantiveram sua posição. Uma variável que denota a cultura política por uma dimensão mais institucional e menos subjetiva refere-se à predisposição que os cidadãos teriam em votar mesmo que esse ato não fosse compulsório.

Gráfico 4- Votaria se o voto não fosse obrigatório?(%)



n (1985)= 476, n (1996)= 289, n (2003)= 626.

Fonte: Nuposal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

O gráfico 4 demonstra de maneira bastante explícita uma tendência dos porto-alegrenses, que progressivamente vêm perdendo a predisposição de votar caso não fosse obrigatório. Esse comportamento mostra uma perda de senso de eficácia política, no sentido de não acreditar que a participação por meio do voto possa mudar de fato os problemas mais urgentes de suas vidas. Percebe-se uma certa descrença pela dimensão meramente procedimental da democracia, o que denota uma necessidade de complementação da democracia, chegando-se a um modelo que coloque os cidadãos como entes protagônicos, e não participantes de quatro em quatro anos por meio de votação. A questão verificada na tabela 9 refere-se à consolidação democrática, trazendo a percepção dos sujeitos em relação à democracia no Brasil.

Tabela 9- Opinião sobre democracia (consolidação democrática) (%):

	1995	1996	1998*
Democracia Consolidada	38,98	38,3	28,6
Democracia em Perigo	43,1	36,7	66,9
NS/NR	17,91	25	4,5
Total	100	100	100

*A questão original era "Existe democracia no Brasil?"

n (1995)= 1044, n (1996)= 300, n (1998)= 248.

Fonte: Nuposal (Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina- UFRGS)e NIEM (Núcleo Interdisciplinar de estudos da Mulher- UFRGS).

A tabela 9 indica, entre os anos de 1995 e 1998, um aumento da descrença dos porto-alegrenses de que a democracia esteja consolidada no país, o que corrobora o fato de cada vez menos pessoas apresentarem predisposições a votar, caso o voto não fosse obrigatório. Este aspecto provavelmente decorre do fato de as esferas governamentais não contemplarem os anseios da maioria da sociedade, com baixa eficiência na prestação de alguns serviços essenciais, e recorrentes casos em que os interesses privados de alguns dos representantes eleitos se sobrepõem ao bem comum da população.

Em suma, percebe-se que a cultura política em Porto Alegre vem apresentando um decréscimo em relação ao apoio democrático do ponto de vista institucional, com os sujeitos mostrando uma progressiva rejeição ao processo democrático vinculado à dimensão procedimental. Do ponto de vista do interesse pela política, há uma certa regularidade no percentual de cidadãos que não demonstram esse comportamento, ao passo que um bom contingente de sujeitos que demonstravam pouco interesse pela política, aparentemente passaram a apresentar muito interesse de meados dos anos 1990 para o ano de 2003. Esses resultados são consistentes com os de Baquero e Prá (2007) que examinaram a origem e evolução da cultura política gaúcha numa perspectiva longitudinal.

A partir das variáveis analisadas, pode-se dizer que o caso de Porto Alegre demonstra que a base de uma qualidade de vida que não tenha grandes alterações em termos de serviços prestados pelo Estado, mas ainda assim relativamente bem avaliada de forma geral pelos cidadãos, gerou um contexto de elevação de participação política. Essa participação pode ter sido fomentada, em tese, por um governo com orientação mais social, de valorização da cidadania e da participação política, por meio de práticas como o Orçamento Participativo. Porém, essa participação em estado de crescimento não gerou incrementos nos estoques de capital social e, por conseqüência, não apresentou impacto significativo sobre a cultura política cívica da cidade, que inclusive decresceu quando analisadas as variáveis relativas às predisposições dos sujeitos em relação à participação em dimensões institucionais.

IV. Conclusão

Este trabalho teve como objetivo verificar se a passagem de 16 anos do Partido dos Trabalhadores pela prefeitura de Porto Alegre teve impacto sobre a cultura política dos cidadãos. Partiu-se do pressuposto de que uma gestão voltada para a cidadania e o incentivo ao envolvimento dos sujeitos na política, por meio de políticas públicas como o Orçamento Participativo, geraria um maior estoque de capital social dos sujeitos, e por consequência, uma mudança na cultura política. Como base para o fomento à participação política estaria inserida uma melhor qualidade de vida, que propiciaria um círculo virtuoso, passando pelas dimensões de participação política, capital social e cultura política num sentido de causalidade recíproca .

A qualidade de vida possuiu, na avaliação dos entrevistados, avanços, ao passo que, paradoxalmente, os serviços públicos, de maneira geral, sofreram declínios na avaliação dos porto-alegrenses. Por outro lado, a participação política apresentou, numa perspectiva longitudinal, avanços significativos, que, porém, não chegaram a impactar sobre o capital social dos porto-alegrenses. Talvez essa participação ainda deva ser reformulada, aprimorada, com vistas a incidir sobre os estoques de capital social dos cidadãos.

Uma possível forma de conduzir os sujeitos a uma maior e mais substantiva participação política seria ampliar as esferas de alcance do Orçamento Participativo. Talvez um problema a ser solucionado seja o da conexão entre o OP e os cidadãos. Nesse tipo de medida, tal como é presentemente implementada, tem-se uma estrutura organizacional que fica à espera dos sujeitos, encarados de certa forma como entes passivos. A inversão dessa lógica, levando tal estrutura até as pessoas, pode constituir uma dimensão da solução do problema da participação política. Televisão estatal, internet e rádio são campos que poderiam contribuir, por exemplo, com votações virtuais, no caso da internet, mediante cadastro dos sujeitos no sítio da prefeitura, e divulgação de votação e resultados por tv e rádio. Acuña (2008), em seu estudo sobre a democracia direta colombiana, salientou o potencial da utilização da tecnologia para a mobilização política. Trata-se apenas de sugestões de possíveis caminhos para consolidar essa política pública, uma vez que a aplicabilidade técnica e a parte legal dessa proposta não foram examinadas.

Uma problemática teórica que a criação desse contexto poderia produzir é a respeito de até que ponto a criação desse contexto participativo numa esfera virtual desestimularia uma participação efetiva dos cidadãos. Colocando-se em segundo plano a participação “face-a-face”, pode-se criar um efeito perverso, pois tal “individualização” da participação poderia corroer ainda mais a capacidade dos cidadãos de se associarem para resolver problemas comuns, erodindo ainda mais os laços existentes entre os sujeitos, laços esses já desgastados pelo contexto social atual. Talvez um mecanismo que atribuísse um peso menor à participação “virtual” pudesse amenizar este efeito reverso.

O fato que pôde ser verificado por meio da análise realizada é que, a participação política, tal como está constituída, não aumentou os estoques de capital social na cidade. Isso porque as relações de confiança verificadas não apresentaram uma tendência mais clara, com destaque para um declínio significativo na confiança interpessoal, que é um pressuposto fundamental para que seja estabelecida uma participação efetiva e com incidência sobre as esferas governamentais. Por conseqüência dessa falta de impacto nos níveis de capital social dos sujeitos, a cultura política na capital gaúcha também não apresentou variações positivas.

O interesse por política dos cidadãos apresentou percentuais próximos daqueles sujeitos que manifestaram não se interessar. O que mudou mais significativamente foi o percentual dos cidadãos que manifestaram ter muito interesse, revelando um aumento significativo gerado por uma “migração” do percentual relativo àqueles indivíduos que declaravam ter um pouco de interesse pela política. As variáveis que apresentavam as predisposições dos cidadãos em uma perspectiva procedimental demonstraram um declínio daqueles que votariam se esse ato não fosse compulsório, e também a respeito da opinião sobre a consolidação da democracia no país.

Em suma, foi possível verificar que o fomento à participação política, a atmosfera gerada por uma gestão voltada para o lado mais social, da forma como foram constituídos, não foram suficientes para elevar os estoques de capital social dos porto-alegrenses e produzir mudanças substanciais na cultura política da cidade. Esse fenômeno pode estar vinculado à própria avaliação de serviços públicos feita pelos entrevistados, pois isso pode tirar um pouco do senso de eficácia política das pessoas. Parece que, tais dificuldades, ao invés de gerarem um sentimento de

busca de mudanças pela atitude participativa, vêm gerando apatia nas pessoas, que até buscam participação, mas não de forma suficiente para gerarem mais confiança entre as pessoas. Buscam-se, talvez, soluções muito mais em um sentido pessoal, refletindo o que boa parte da classe política faz no país, ao assumir cargos de representação dos cidadãos nas esferas de poder.

V. Referências Bibliográficas

ACUÑA, E. T. Colombia: entre la crisis de la representatividad y la democracia directa. *C2D Working Papers*, Zurique, 2008. 25 f.

ALMOND, G. The intellectual history of the civic culture concept. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Orgs.). *The civic culture revisited: political attitudes and democracy in five nations*. Londres: Sage, 1989. P. 1-36.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.), 1965.

_____. (Orgs.). *The civic culture revisited: political attitudes and democracy in five nations*. Nova York: Sage, 1989.

ARTURI, C.S. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v.31, n.1, 2003.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BAQUERO, M. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.) *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

_____. Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 231-259, 2007a.

_____. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007b.

BAQUERO, M., SCHNEIDER, A., LINHARES, B., ALVES, D.S. e PEREIRA, T.I. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.11, n.1, p. 94-127, mar. 2005.

BAQUERO, M; PRÁ, J. R. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BARRY, B. *Sociologists, economists, and democracy*. Chicago: Chicago University Press, 1988.

BORBA, J. e SILVA, L. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 103-125.

BORBA, J. *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Projeto de pesquisa, Funcitec, 2003.

BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p.655-690, 1999.

COLEMAN, J. *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap press of Harvard University Press, 1984.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 94, n. 1, p. 95-121, jan. 1988.

CUNHA, E. S. M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

DAHL, R. *Poliarchy*. New Heaven: The Yale University Press, 1971.

DEMO, P. Pobreza e política de educação. *Revista de Educação AEC*, Brasília, n. 94, 1995.

DIAMOND, L. *Political culture and democracy in developing countries*. Londres: Lynne Rienner, 1994.

DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. *Democracia e governança mundial*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 204-230.

DURLAUF S. N. e FAFCHAMPS, M. *Social capital*. Disponível em: <<http://www.economics.ox.ac.uk/Members/marcel.fafchamps/homepage/soccapbandbook.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2008.

FARIA, C. F. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

FEDOZZI, L. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan.-jul. 2001.

FUKUYAMA, F. *The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press, 1995.

GONZÁLEZ, R. S. Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público. In: GONZÁLEZ, R. S. (Org.). *Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil*. Ijuí: Editora da Unijuí, 2007. p. 145-167.

GOULART, J. Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova* São Paulo, n.69, p. 49-78, 2006.

INGLEHART, R. The renaissance of political culture. *American Political Science Review*, Washington D.C., v. 82, n. 4, p. 1203 - 1229, 1988.

INGLEHART, R. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

LA PALOMBARA, J. Political participation as an analytical concept in comparative politics. In: VERBA, S.; PYE, L. (Orgs.). *The citizen and politics: a comparative perspective*. Stanford: Conn. Greylock, 1978. p. 167-194.

LÜCHMANN, L. Participação e representação nos conselhos gestores e no Orçamento Participativo. *Caderno CRH*, Salvador, v.21, n. 52, p. 87-97, jan. – abr. 2008.

MARQUETTI, A. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p.77-95.

MINAYO, M. C. S. Editorial: Qualidade de vida e saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 7-18, 2000.

NEWTON, K. Social and political trust in established democracies. In: NORRIS, P. *Critical Citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 169-187.

PATEMAN, C. Political culture, political structure and political change. *British Journal of Political Science*, cidade, v. 1, n. 3, p. 291-305, 1971.

PATEMAN, C. The civic culture: a philosophic critique. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Orgs.). *The civic culture revisited: political attitudes and democracy in five nations*. Londres: Sage, 1989. p.169-187

PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos- similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano*. 2001.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, n. 32, São Paulo, p. 18-40, out. 1996.

PRZEWORSKY, A.; LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PYE, L. W. Culture and Political Science: problems in the evaluation of the concept of political culture. *Social Science Quarterly*, v.53, n. 2, p. 285-296, set. 1972.

REIS, B. W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia & Política*, Curitiba, n.21, p.35-49, novembro 2003.

RENNÓ, L. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Revista Opinião Pública*, Campinas, n.1, p. 33-59, mai. 2001.

RENNÓ, L. Os militantes são mais informados? Desigualdade e informação política nas eleições de 2002. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.12, n.2, p.329-347, novembro 2006.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-91, jan.-jun. 1998.

RENNÓ, L; SELIGSON, M. A. Mensurando confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n.4, 2000.

RIBEIRO, E. A. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, UFPR [2008].

SEN, A. e NUSSBAUM, M. (Comp.). *La calidad de vida*. México: Fonte de Cultura Econômica, 2002.

SILVA, G. P.; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.16, n.3, p. 423-451, set.-dez. 2006.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, abr.-jun. 2004.

VERBA, S.; NIE, H. N. *Participation in America political democracy and social equality*. New York: Harper and Row, 1972.