

OS PORTO-ALEGRENSES E A DIMENSÃO FORMAL DA DEMOCRACIA

Simone Piletti Viscarra¹
Bruno Mello Souza²

Resumo: Este artigo tem como objetivo verificar, longitudinalmente, as variações das predisposições atitudinais dos porto-alegrenses a respeito da democracia (1968-2005). Para isso, foram utilizados indicadores a respeito da percepção das pessoas sobre aspectos tais como: eleições, partidos e instituições políticas. Essa análise foi possível através da utilização de bancos de dados provenientes do acervo do Núcleo de Estudos sobre a América Latina (UFRGS). A principal hipótese do presente estudo é de que houve um amadurecimento democrático no âmbito procedimental que, porém, não gerou uma cultura política voltada para a participação, dessa forma, dificultando o aumento dos estoques de capital social. Os resultados indicam aumento da participação no pós-regime militar, seguida de queda e estabilização, além de atribuição de significado importante ao voto.

Palavras-chave: participação política, confiança institucional, capital social, cultura política.

Abstract: This article has the objective to verify, longitudinally, the variations of the attitudinal predisposition of Porto Alegre's citizens about democracy (1968–2005). For that, we used indicators connected with people's perceptions about: elections, parties and political institutions. It was possible using empirical datas, originally from the Núcleo de Estudos sobre a América Latina (UFRGS). Our main hypothesis is that there are a democratic maturing at the procedural aspect, however, it is not producing a political culture based on political participation, in that way, making difficult the increase of the social capital stocks. The results indicate a participation increase after the dictatorial period in Brazil, followed by decrease and stabilization as well the increase of the vote significance.

Keywords: political participation, institutional trust, social capital, political culture.

1 Graduada em Ciências Sociais pela UFRGS e Mestranda em Ciência Política pela UFRGS, Pesquisadora do NUPESAL/UFRGS. simoneviscarra@gmail.com

2 bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. atualmente é pesquisador/ colaborador do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina. E-mail: bmellosouza@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo parte do pressuposto estabelecido por Avritzer (2002) a respeito do século XX, período marcado por disputas em torno da questão democrática, principalmente após as guerras mundiais. Pontualmente na América Latina, nessa época, o cenário visível é de desejabilidade por um sistema democrático por parte dos cidadãos, ao cabo de um período autoritário iniciado na década de 1960 e que se estendeu até o meio para o final dos anos 1980. Este contexto possibilitou a abertura política, e assim, a constituição de um sistema político democrático, cujos aspectos formais vão se desenvolvendo e se aperfeiçoando com o passar dos anos. Este período de redemocratização foi denominado por Samuel Huntington (1991) como “terceira onda da democracia”, devido ao colapso de dezenas de regimes totalitários e ditatoriais.

Os anos que se seguiram à abertura política foram marcados pelo aperfeiçoamento do regime democrático, principalmente na sua dimensão formal, que no Brasil ocorreu através da implementação do regime presidencialista. Dessa forma, é possível afirmar que, de acordo com a ótica institucionalista, o sistema democrático brasileiro, com o passar dos anos, passa a ser congruente com o sistema poliárquico definido por Robert Dahl (1971), pois esse sistema passa a estar de acordo com as oito premissas estabelecidas pelo autor para que um sistema possa ser considerado democrático. Entre essas premissas estão: eleições diretas, abertas e competitivas, para todas as instâncias governamentais (asseguradas pela constituição de 1988); escolha de líderes que governem através das instituições governamentais por tempo determinado, por meio de mecanismos eleitorais claros; e o direito de organização e contestação política por parte da sociedade. Em outras palavras, a utilização do conceito de democracia, e a constituição desse regime, vieram acompanhados de palavras como liberdade, desenvolvimento, bem-estar, e direitos humanos (SANDOVAL, 2003). Entretanto, estudos acadêmicos indicam que para um sistema ser considerado democraticamente bem sucedido, este deve ultrapassar a esfera meramente formal, necessitando também de respaldo social para se tornar efetivamente legítimo. Tal aspecto surge como ponto chave no presente artigo.

Dessa forma, levando-se em consideração o cenário da democracia política brasileira (bem sucedida no seu aspecto formal), pretende-se avaliar como os porto-alegrenses estão se relacionando com as esferas institucionais, aquelas que dão sustentação e caracterizam o sistema democrático, analisando dados referentes ao período de 1968-2005³.

Um dos aspectos que chamam a atenção na capital gaúcha é a implementação de uma política de viés democratizante, chamada Orçamento Participativo, que tem por objetivo tornar os cidadãos mais protagônicos e próximos à esfera política. Nesse sentido, Silva (2003) procura examinar os fatores condicionantes da implantação do Orçamento Participativo, determinando, assim, seus resultados. Em relação ao OP em Porto Alegre, o autor enfatiza que o êxito desta

3 Ver anexo 1, que apresenta uma lista dos prefeitos de Porto Alegre durante o período examinado.

política (no sentido de sua durabilidade e resistência) assenta-se centralmente em quatro fatores, sendo eles: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

O associativismo civil na capital gaúcha foi constituído desde a década de 1940, sendo fortemente influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro até 1964, e ganhando força no sentido quantitativo no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando do período de declínio do governo autoritário no país (SILVA, 2003, p. 159-160). Ao mesmo tempo, uma parcela deste movimento passa por um processo de mudança qualitativo, uma vez que estabelece uma relação de enfrentamento com o Estado, adotando uma perspectiva de transformação radical da realidade social, passando a atuar junto às organizações comunitárias, como grupos políticos clandestinos, centros de educação popular e, principalmente, setores da Igreja Católica orientados pela Teologia da Libertação (SILVA, 2003, p. 160).

Já durante a segunda metade da década de 1980, um segmento significativo do “movimento comunitário” envolve-se em experiências de participação na gestão pública tanto na esfera municipal, quanto nas esferas estadual e nacional, sem, no entanto, fazer perceber mudanças significativas na realidade vivida, criando dúvidas e um certo ceticismo em relação a processos de participação. Entretanto,

(...) nestes processos os agentes sociais experimentam e aprendem novas práticas e representações que superam a visão maniqueísta em relação ao Estado e a atitude meramente reivindicativa que marcava a ação do “movimento comunitário combativo” em Porto Alegre (SILVA, 2003, p. 160).

Ao final da década de 1980, quando a prefeitura da capital gaúcha é assumida pela Frente Popular, inicialmente composta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Comunista Brasileiro, encontra-se na cidade um conjunto de agentes sociais com longa experiência de organização e ação coletiva, que passa a compor em grande medida os novos processos e canais instituídos pela nova administração, com destaque para o Orçamento Participativo (SILVA, 2003, p. 160-161).

Um estudo interessante e rico em dados no sentido de examinar algumas das características dos participantes do OP, intitulado *Quem é o público do Orçamento Participativo*, realizado em 2002, indica, entre outras coisas: (1) maior participação feminina; (2) leve predominância de pessoas com faixa etária acima dos 50 anos; (3) maioria de participantes com escolaridade de Ensino Fundamental ou inferior; (4) domínio de participação de sujeitos com até 4 salários mínimos; (5) a maioria participa para conseguir obras, ajudar a comunidade ou a cidade, e exercer os direitos de cidadão; (6) a maior parte afirmava não possuir preferência partidária (dentre aqueles que manifestavam tal preferência, destacava-se o PT); (7) aproximadamente 60% dos participantes afirmam sentir-se beneficiados pelo OP (GOMES et al, 2003).

Dessa maneira, verifica-se no contexto de Porto Alegre, que vem contando nos últimos anos com o mecanismo do OP, as variações das predisposições dos cidadãos a respeito dos aspectos formais da democracia, em uma perspectiva longitudinal. Tais aspectos, a princípio diferenciadores

da cidade, se plasmariam em uma cultura política mais afeita à democracia na sua dimensão procedimental?

Levando estes elementos em consideração, buscamos examinar se a democracia brasileira, através das suas instituições e mecanismos, possui respaldo social. Para esse estudo, partimos do pressuposto de que para uma democracia ser considerada de fato como tal, não só sua esfera institucional deve ser contemplada, mas também a forma como os cidadãos se relacionam com as instituições democráticas. Existe, portanto, em nossa visão, uma deficiência explicativa quando apenas a dimensão institucional, por si só, está na pauta democrática. O desenvolvimento das instituições deve se dar acompanhado de uma situação social que permita o exercício da cidadania por parte dos indivíduos. No caso do Brasil, a exclusão social existente parece provar a incompletude do processo de amadurecimento democrático no país. Tal argumento vai ao encontro das palavras de José Álvaro Moisés (2008) que apresenta dados para demonstrar como a cultura política do brasileiro em geral tem sido marcada pela falta de um respaldo social frente às esferas institucionais, principalmente pelo aumento da desconfiança nessas instituições e seus representantes.

Essa insuficiência da dimensão formal da democracia se reflete na não solução das demandas populacionais e no aumento das desigualdades e da pobreza, incentivando o aparecimento de redes sociais que de forma coletiva tentam superar suas dificuldades. Baquero (2008) destaca que tais redes possuem como ator principal as pessoas pertencentes às camadas mais excluídas. Esse tipo de associação apareceria como um resultado da presença de estoques de capital social, como confiança, coesão social e reciprocidade, fundamentais para assegurar desenvolvimento social e econômico em setores onde o Estado tenha fracassado. Este fato pode ser verificado desde a década de 1970, com o surgimento de uma significativa quantidade de Organizações Não Governamentais (ONGs), associações comunitárias, organizações defensoras dos direitos humanos, muitas dessas organizações provenientes de iniciativas do interior da sociedade civil (BAQUERO, 2008). Nas palavras do referido autor, essas

(...) são consideradas como catalisadoras de capital social, principalmente, para as camadas mais pobres, dotando-as de capacidade mobilizadora via ação coletiva para assegurar o desenvolvimento social comunitário mais incidente nas suas vidas, particularmente onde o Estado tem fracassado (idem, 2008).

Outro autor que destaca essas ações é Castells (1999), cuja análise, em âmbito global, parte do argumento de que os processos dominantes na sociedade moderna estão organizados, progressivamente, em redes, cuja lógica modifica substancialmente a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura, e são reforçadas e remodeladas com o advento da globalização e das tecnologias de informação (CASTELLS, 2001). Frey (2003), indo ao encontro de Castells, salienta a importância destas redes também no nível comunitário “com o objetivo de promover identidade, solidariedade e novas formas de cooperação e interação em conformidade com as particularidades da sociedade informacional” (FREY, 2003, p. 174). Segundo

o autor, uma característica distintiva das redes em relação ao mercado e às organizações é de que as redes normalmente são fomentadas por um discurso de confiança mútua. No nível de vizinhança e das comunidades locais, Frey detecta dois tipos distintos: o primeiro é aquele caracterizado por redes originadas de necessidades materiais, em que “a cooperação é resultado de estratégias de sobrevivência pessoal e o objetivo primordial é tentar evitar ou restringir a degradação social”; o segundo tipo é aquele de redes com novos focos de concentração de poder, que são muitas vezes relacionados ao crime organizado e ao tráfico de drogas (FREY, 2003, p. 176).

Para efeitos do presente estudo, as redes são consideradas sob uma ótica de associação entre os sujeitos para a busca de resolução de seus problemas, via confiança mútua, engajamento e participação política, aproximando os atores sociais das suas esferas de decisão institucional, enquanto potenciais ferramentas de pressão da sociedade civil, exigindo, assim, maior responsividade governamental. Para tal objetivo, serão utilizados indicadores como percepções a respeito de eleições, partidos e instituições políticas, examinando variações da cultura política e do capital social na capital gaúcha. A hipótese de pesquisa é de que houve um amadurecimento democrático na dimensão procedimental que, porém, não gerou uma cultura política voltada para a participação, capaz de incrementar os estoques de capital social existentes na capital gaúcha.

Com o propósito de realizar uma avaliação mais precisa sobre a percepção dos eleitores da cidade de Porto Alegre/RS optou-se por uma análise longitudinal com um recorte que vai desde 1968 até 2005. Para tal, foi utilizado o acervo de bancos de dados do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal/UFRGS). Todas as pesquisas utilizadas são de caráter probabilístico, sendo assim representativas da população porto-alegrense. O número total de casos varia, em função dos recursos disponibilizados na época em que os estudos foram realizados⁴.

2 CULTURA POLÍTICA

Esse trabalho tem como proposta teórica estabelecer um diálogo entre as perspectivas institucionalista e culturalista sobre o sistema democrático, propondo a necessidade de articulação entre as duas perspectivas, em um contexto como o atual, onde a democracia está formalmente estabelecida. Assim, torna-se fundamental verificar não somente a qualidade e a estrutura das instituições, mas também como as pessoas constroem seus sistemas de crença em relação às instituições representativas do regime democrático, que nesse trabalho será considerado principalmente em relação ao voto.

No que se refere propriamente ao conceito de cultura política, sua definição é plasmada pelas predisposições atitudinais dos cidadãos, a forma como vislumbram as esferas institucionais,

4 Amostras: Porto Alegre 1968, n= 225; 1974, n= 367; 1984, n= 488; 1994, n= 609; 1995, n=1044; 1996, n=300.

e seu interesse pelos assuntos de ordem política. Os pais fundadores do conceito, Almond e Verba (1965), definem cultura política como o processo pelo qual as orientações e as atitudes dos sujeitos se estruturam em relação ao sistema político e às suas instituições. A obra dos referidos autores, *The Civic Culture* (1965), é considerada a primeira tentativa de sistematizar e aplicar rigorosamente o conceito de cultura política. Essa obra é uma tentativa dos autores de explicar as condições para a expansão da democracia na segunda metade do século XX, buscando demonstrar como o sufrágio universal e os partidos políticos, indiscutivelmente indispensáveis, não são suficientes para o estabelecimento de uma democracia plena. Haveria, segundo os autores, a necessidade da existência de uma cultura política congruente com esse arranjo institucional. Assim, “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” (ALMOND e VERBA, 1989).

Almond e Verba fazem uma elaboração analítica das orientações políticas dos sujeitos, sendo elas: (a) cognitivas; (b) afetivas, e (c) avaliativas. As orientações cognitivas referem-se aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações de cunho afetivo relacionam-se com os sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. As orientações avaliativas, por sua vez, são a combinação dos dois tipos anteriores, que resulta em julgamentos e opiniões em relação à política (idem, 1989). Nessa obra, os autores também apresentam os diferentes tipos de classificação do conceito de cultura política: (1) paroquial; (2) sujeita e (3) participante. No primeiro, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento sobre os objetos políticos, fato que dificulta a formação de sentimentos ou julgamentos em relação aos mesmos. No segundo tipo, os indivíduos possuem uma consciência relativamente elaborada sobre os mecanismos de satisfação de demandas, mas não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse a respeito dos instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma, sujeitos ao poder instituído. 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, 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.

Por outro lado, existem algumas contestações acerca da pesquisa realizada por Almond e Verba (RIBEIRO, 2008). A primeira refere-se à imprecisão em torno do termo cultura política. Segundo Pye (1972), este termo passou a ser utilizado indiscriminadamente e em um sentido bastante vago, o que poderia ser explicado pela imprecisão com a qual foi definido pelos autores pioneiros. Almond (1989) reconheceu a validade da crítica, e explicou essa imprecisão pelo caráter pré-teórico da formulação inicial, uma vez que o objetivo em um primeiro momento era afirmar a importância dos sentimentos, crenças e orientações para a 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, afirmando como melhores as culturas políticas mais adequadas a essa opção conceitual (RENNÓ, 1998). Dessa forma, a teoria empírica da democracia formulada por Almond e Verba acabaria adquirindo um caráter ideológico, privilegiando o *status quo* das sociedades de capitalismo desenvolvido, e negligenciando os efeitos de diferenças entre classes sociais na caracterização da cultura cívica como potencialmente democrática (PATEMAN, 1989).

Essa tendência ideologicamente influenciada somente foi 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, 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) 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 considerar que as experiências sob instituições democráticas influenciariam na cultura política, e não o contrário (BARRY, 1988). Pateman (1971) vai na mesma direção, afirmando que experiências de socialização política por instituições democráticas seriam responsáveis pela internalização de valores democráticos. Almond (1989), por sua vez, afirma 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.

Depois de passar por 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 (1996) verificou que as regiões da Itália que possuíam uma cultura mais cívica possuíam uma maior eficiência administrativa, e, principalmente, uma maior relação de confiança, tanto interpessoal quanto institucional (PUTNAM, 1996).

Outro estudo relevante no processo de retomada da abordagem culturalista é o de Inglehart (1988). O autor objetiva 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. Na relação causal entre aspectos culturais e institucionais, o autor enfatiza 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 vindos do nível de desenvolvimento econômico da localidade em estudo.

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

principalmente na família e nas instituições escolares. De modo geral, para este autor, a cultura política seria causa e efeito, variando sua significância de acordo com as especificidades de cada país, sendo, em alguns casos, variável independente, e em outros, variável interveniente.

Embora haja quem aborde este conceito como um conceito determinista, o mesmo é utilizado no presente trabalho com o objetivo de verificar padrões comportamentais. Quando se examinam detalhadamente alguns dados quantitativos, é possível 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. Reside aí a centralidade da utilização deste conceito neste estudo.

3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Outro conceito a ser abordado nesse artigo diz respeito à participação política dos cidadãos porto-alegrenses durante o período estudado, dando ênfase às modalidades institucionalizadas, como o voto, por exemplo. Tal relação se dá devido ao fato de que o debate sobre a importância da participação política dos cidadãos cresce significativamente por volta das décadas de 1960 e 1970, quando movimentos que não se encaixavam com a explicação teórica vigente começaram a surgir, deixando estudiosos sem explicação para este fenômeno. Como argumenta Samuel Huntington, a terceira onda de democratização varreu o mundo quando, entre 1974 e 1990, dobra o número de países que fazem a transição de sistemas autoritários para sistemas democráticos (HUNTINGTON, 1991). Dessa forma, é a partir dos anos de 1970 que o ator social deixa de ser considerado um ser alienado que apenas reflete as ações do sistema econômico, e passa a ser encarado como um ser pensante, capaz de produzir idéias, questionar e se mobilizar, não apenas por bens materiais, mas também para exigir direitos. Além disso, foi englobada a questão da cultura, até então negligenciada.

Esse conceito pode variar de ações caracterizadas como simples, como por exemplo, votar em eleições, a atividades que são analíticas e conceitualmente mais complexas. Pela ótica mais formal, Verba e Nie (1972) definem participação política como sendo as iniciativas dos indivíduos com vistas a influenciar a escolha de funcionários do governo ou as suas decisões. Este tipo de abordagem desconsidera dimensões de inserção política que estejam à margem 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” a este conceito, considerando maneiras pelas quais os sujeitos se inserem na vida política de um país fora da moldura institucional estabelecida.

Assim sendo, a participação política inclui atividades formais e informais, e até mesmo aquelas que fazem uso da violência. Cabe salientar que aceitar esta definição como sendo mais pertinente ao caso brasileiro não implica na aceitação ou defesa de atividades que façam uso da

violência. A participação coloca-se, ao nosso ver, com possibilidades efetivas de articulação entre as diferentes esferas, pois ao participar em esferas locais, os indivíduos passam a estar mais capacitados para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional.

4 CAPITAL SOCIAL

No campo da Ciência Política, o conceito de capital social emergiu com mais força a partir da discussão realizada por Robert Putnam (1996). Esse conceito diz respeito à capacidade dos indivíduos em associar-se comunitariamente por meio de relações de confiança recíproca, na busca da realização de objetivos comuns que respondam às suas necessidades tanto no âmbito comunitário como na criação de 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) afirmam que estes teóricos baseiam seus estudos 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).

Coleman (1984) aborda o conceito de capital social no sentido de mostrar o mesmo como elemento importante para o desenvolvimento econômico, físico e humano, criando condições para o alcance de recursos para o bem-estar coletivo. O capital social pode ser capaz de auxiliar na mudança das esferas de decisão, sendo um importante canal para estabelecer relações a partir das quais se possa solucionar coletivamente os problemas, por meio de interação e confiança recíproca, organizando os cidadãos e fazendo um diálogo com o governo.

No âmbito dos estudiosos de capital social no Brasil, Borba e Silva (2006) realizaram um mapeamento a respeito de como está sendo desenvolvida a teoria acerca deste conceito. Os autores dividiram o capital social em três eixos analíticos. O primeiro refere-se a um grupo de analistas que fazem uso deste conceito na análise dos processos de democratização, postulando relações entre confiança interpessoal e confiança institucional no estabelecimento da consolidação democrática. Este grupo possui como expoentes Baquero e Rennó. O segundo grupo relaciona-se com estudos direcionados para a 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). Dado o quadro teórico utilizado para este estudo, a seguir fazemos uma discussão a respeito dos dados empíricos que sustentam os argumentos do presente artigo.

5 DADOS EMPÍRICOS

Com o propósito de analisar e descrever como o eleitorado porto-alegrense se relaciona com seu principal mecanismo de participação convencional, nessa etapa apresentamos os resultados observados a partir das análises dos dados advindos de bancos do acervo do Nupesa/UFRGS (1968- 2005). Todas as análises foram realizadas com o auxílio do programa SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*).

Inicialmente, apresentamos os dados referentes à percepção dos cidadãos em relação ao ato de votar nas eleições. A escolha dessa variável para iniciar a apresentação dos dados se dá pelo fato de que o ato de votar é considerado uma das principais características do sistema democrático, pois é a partir dele que são escolhidos os representantes, e assim, a forma como as decisões serão tomadas. O ato de votar em eleições, dentro de uma perspectiva institucional, é considerado a maneira mais correta de se fomentar a igualdade entre os cidadãos, pois não há distinção de classe social, faixa etária, gênero, entre outras possíveis formas de exclusão ou distinção social. Nas palavras de Huntington (1989):

Un gobierno es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más poderosos son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos y, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a voto. (HUNTINGTON, 1989, p. 2).

Complementando :

El significado político más importante de la democracia es la capacidad que poseen sus instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. (HUNTINGTON, 1989, p. 2).

Porém, é relevante questionar como os cidadãos estão se relacionando e interagindo com essa esfera participativa. Nesse sentido apresentamos os dados da tabela 1.

Tabela 1 - Acha o voto importante ⁵ (%)

	1974	1994	1996	2005
Muito	46	78,1	65,1	72
Não é importante	35	21,9	34,9	28

Fonte: Nupesa/UFRGS.

A tabela acima permite observar que ao longo dos anos, principalmente nos primeiros pós-ditadura militar, a percepção da importância do ato de votar foi mais positiva entre os cidadãos da capital gaúcha, sofrendo queda no ano de 1996, mas chegando em 2005 com uma porcentagem superior a 70%. De maneira geral, parece estar havendo um amadurecimento democrático dos

5 (1974, 2005): “nenhum interesse” validado como “não é importante”; “mais ou menos interessado” como “um pouco”.

porto-alegrenses quando se analisa a dimensão formal por este prisma, de atribuição de importância ao voto. Uma outra maneira de verificar a real importância do ato de votar, em uma dimensão mais prática, é examinar como os cidadãos se comportariam se este ato não tivesse caráter compulsório no país. Esta é a questão contemplada na tabela a seguir:

Tabela 2- Votaria se o voto não fosse obrigatório? (%)

	1985	1996	1998	2000	2001	2003	2005
Votaria	64,5	59,2	59,4	69,4	53,8	53,7	70,6
Não votaria	35,7	40,8	40,6	30,6	46,2	46,3	29,4

$n(1976) = 883$, $n(1985) = 476$, $n(1996) = 289$, $n(1998) = 244$, $n(2000) = 480$, $n(2001) = 333$, $n(2003) = 626$, $n(2005) = 497$.

Fonte: Nupesal/UFRGS.

Apesar de não possuímos dados referentes ao período anterior a 1985, pode-se constatar que os anos que seguiram à abertura política no país foram caracterizados pelo aumento do número de pessoas que votariam se o voto não fosse obrigatório, acompanhando a tendência verificada na tabela anterior. Porém, esse aumento não é muito significativo, tendo em vista a queda e a estabilização em um primeiro momento, aumentando no ano 2000, declinando logo em seguida, nos anos de 2001 e 2003, e subindo mais significativamente em 2005. Além de examinar o grau de valorização que os entrevistados atribuem ao sufrágio, é importante observar *de que maneira* os sujeitos votam, ou seja, quais os critérios que os eleitores utilizam para escolher seus candidatos. A próxima tabela tem o objetivo de evidenciar, portanto, as principais razões que são consideradas pelos eleitores no ato de votar.

Tabela 3- Razão para escolher um candidato/Personalismo (%)

	1968	1995	1996	1998	2000	2005
O partido	12,5	18,4	25,3	26,6	29,7	23,1
Outro (família/ programa)	8,1			6,2	10,2	8,1
O candidato	79,4	77,4	64	67,2	60,1	68,8

Fonte: Nupesal/UFRGS.

Essa tabela permite observar que atualmente, dentre as opções partido, programa e pessoa do candidato, a última opção é a que mais determina o voto dos eleitores, apesar da diminuição de aproximadamente 10 pontos percentuais de 1968 para 2005. Quanto à influência de pessoas próximas ao eleitor ou a escolha do voto com base no programa elaborado pelo candidato, a

porcentagem continuou equivalente ao ano de 1968. Em relação ao critério de partido político, esse número aumentou de 12,6% em 1968 para 23,1% em 2005. Ou seja, pode-se dizer que houve uma migração dos eleitores que votavam com base nos candidatos para os que votam com base nos partidos, apesar dessa porcentagem ainda não ser muito elevada, e o voto dos porto-alegrenses ainda ser um voto marcadamente personalista.

Na área da Ciência Política, a presença do personalismo significa a predisposição dos cidadãos a apoiar líderes “fortes” para resolver os problemas, característica bastante marcante da sociedade brasileira. De acordo com Baquero e Prá (1995), mesmo que não considerado um valor cultural, o personalismo pode ser assimilado pela cultura e naturalizado, gerando uma cultura passiva e pouco participativa por parte dos cidadãos. Mesmo considerando-se o traço do personalismo na cultura política brasileira, é fundamental verificar como os sujeitos vêm se relacionando com os partidos políticos, que seriam um canal de mediação entre sociedade civil e instituições. Dessa maneira, a tabela a seguir apresenta a evolução do grau de identificação partidária dos porto-alegrenses.

Tabela 4- Grau de identificação partidária (%)⁶:

	1985	1994	1995	1996	1998	2000
Identificado	69,5	59,1	41,7	57,7	59,1	74,4
Sem identificação	30,5	40,9	58,3	36,7	34,7	25,6

Fonte: Nuposal/UFRGS.

A tabela 4 permite observar que o número de respondentes que se definem como identificados com algum partido político teve decréscimo em um primeiro momento, entre os anos 1980 e metade da década de 1990, voltando a crescer substancialmente a partir da segunda metade dos anos 1990. Ou seja, pode-se afirmar que as pessoas estão se identificando mais com partidos políticos nos últimos anos, visto o crescimento do percentual a partir da metade da década passada. Além de examinar a dimensão subjetiva da identificação dos sujeitos com os partidos, uma forma mais específica e prática de verificar a relação dos sujeitos com as instituições é abordar o comportamento que estes adotam efetivamente perante a democracia. A variável a seguir mostra a evolução temporal da participação dos sujeitos em tarefas eleitorais de forma gratuita.

⁶ As porcentagens que faltam para completar 100% dizem respeito às pessoas que não quiseram responder.

Tabela 5- Participou de tarefas eleitorais gratuitas (%):

	1968	1974	1985	1995	1996	1998	2000
Sim	10,8	8	4,7	10	12,2	11,5	20,5
Não	89,2	92	95,3	90	87,8	88,5	79,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Nuposal/UFRGS.

Em relação à participação em tarefas eleitorais de forma gratuita, nota-se que entre o final da década de 1960 e meados da década de 1980, houve um decréscimo no percentual de entrevistados que respondiam afirmativamente. Esse número passou a elevar-se nos anos 1990, com a democracia formal já implementada, e cresceu ainda mais em 2000, quando 20% dos cidadãos afirmaram participar de tarefas eleitorais gratuitamente. Ou seja, também nesta dimensão nota-se um amadurecimento democrático dos porto-alegrenses, com o estabelecimento de bases democráticas formais, verificando-se um crescimento nesta modalidade de participação. Outra dimensão bastante concreta e objetiva da participação dos sujeitos em termos de campanha política é representada pela pergunta “Você costuma colocar cartazes durante a campanha?”

Tabela 6 - Colocou ou costuma colocar cartazes durante a campanha? (%)

	1985	1995	1996	1998	2000
Sim	16,6	22,3	24,1	24	39,9
Não	83,4	77,7	75,9	76	60,1

n (1976) = 883, n (1985) = 487, n (1995) = 1040, n (1996) = 295, n (1998) = 242, n (2000) = 524.

Fonte: Nuposal/UFRGS.

A tabela mostra um crescimento relativamente constante no número de pessoas que respondem que colocam cartazes durante a campanha eleitoral, considerando-se tal evolução no período que vai de meados da década de 1980, passando por meados e final dos anos 1990 e chegando ao ano 2000. Tal aumento provavelmente tenha relação com o afastamento temporal do regime autoritário e com a maior liberdade de expressão oferecida por uma democracia que formalmente vem se consolidando progressivamente.

Sabendo-se que há uma maior participação dos cidadãos nos últimos anos em relação às esferas procedimentais de democracia, torna-se importante verificar se há um aumento também na confiança sobre as instituições, ou seja, examinar se, ao participar mais, os indivíduos vêm adquirindo um maior estoque de capital social relativo ao modelo institucional brasileiro. Nesse sentido, teóricos como Huntington (1989) têm argumentado que sistemas democráticos para

serem considerados como tais devem promover o bem-estar, igualdade de direitos dos cidadãos, eliminação das mazelas sociais, desenvolvimento humano, justiça, entre outros. Assim, no sentido de avaliar se as instituições políticas regidas por representantes escolhidos pelo povo estão conseguindo atingir esses resultados, apresentamos os dados referentes à avaliação das pessoas sobre as instituições políticas. Parte-se da premissa de que, se as instituições estão conseguindo promover o combate às mazelas sociais, a diminuição das desigualdades e a justiça social, a população tende a apresentar índices positivos de confiança institucional. A confiança institucional é componente fundamental para a determinação de um padrão cultural democrático. Nesse ponto, autores como Almond e Verba (1965), Putnam (1996) e Inglehart (1988), argumentam a existência de uma relação positiva entre valores políticos da população, ou seja, como as pessoas percebem o sistema em que vivem, e a estabilidade e legitimidade dos regimes democráticos. Dessa forma, a seguir analisamos a confiança institucional dos porto-alegrenses em diferentes esferas.

Tabela 7- Confiança nas instituições (%):

		1998	2000	2001	2005
Confiança no Governo estadual ⁷	Sim	20,4	19,5	24,2	10,9
	Em parte	33,3	43,7	51,5	55,8
	Não	46,2	36,8	24,2	33,3
Confiança no Congresso ⁸ * Deputados e Senadores. ** Senadores. *** Deputados federais.	Sim	9,7	2,3	5,4	6,5
	Em Parte	33,8	38	48,1	52,3
	Não	56,5	59,7	47	41,1
Confiança no Governo Federal ⁹ * Presidente da república	Sim	15,35	4,82	7,8	10,4
	Em Parte	34,85	32,4	42,2	58,4
	Não	49,79	62,8	50	31,2
Confiança nos partidos ¹⁰	Sim	10,1	7,3	6,2	5,8
	Em parte	32,5	39,6	48,8	41,7
	Não	57,4	53,1	45	52,5

Fonte: Nupesa/UFRGS.

7 n (1998)= 240, n(2000)= 522, n (2001)= 328, n (2005)= 496.

8 n (1994)= 601, n (1995)= 1028, n (1996)= 300, n (1998)= 237, n (2000)= 513, n (2001)= 315, n (2001)= 317, n (2005)= 491.

9 n (1994)= 599, n (1995)=1034, n (1996)= 290, n (1998)=241, n (2000)= 519, n (2001)= 322, n (2005)= 500.

10 n (1998)= 237, n (2000)= 507, n (2001)= 322, n (2003)= 627, n (2005)= 501.

Em relação ao Governo Federal, houve uma queda de confiança entre 1998 e 2000, que voltou a apresentar elevação em 2001 e 2005; na esfera do governo estadual, percebemos um declínio dos sujeitos que afirmaram confiar entre 1998 e 2000, percentual que subiu em 2001 e voltou a decair em 2005; a confiança dos entrevistados no Congresso Nacional apresentou queda entre 1998 e 2000, com significativos acréscimos em 2001 e 2005; os partidos são o caso mais dramático, pois o percentual de sujeitos que responderam confiar vem diminuindo permanentemente. Entretanto, aqueles entrevistados que afirmam não confiar não vêm crescendo com a mesma intensidade, sendo que, de maneira geral, o percentual dos mesmos até chegou a diminuir entre 1998 e 2005. Enfim, pode-se concluir que de maneira geral houve um aumento da descrença dos cidadãos em relação a todas as suas esferas representativas, o que, nas palavras Avritzer e Boaventura (2003), pode ser considerado um dos sintomas da crise da democracia liberal, onde cada vez menos os cidadãos sentem-se representados. Assim é possível concordar com as palavras de Luis Felipe Miguel (2003):

É possível detectar uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. (MIGUEL, 2003, p. 123)

6 CONCLUSÃO

Esse estudo buscou realizar um exame longitudinal da variação nas formas como os porto-alegrenses relacionam-se com a esfera formal da política, ou seja, avaliar como os cidadãos estão se inserindo e participando ao longo do tempo, e como as instituições vêm impactando sobre aspectos da cultura política na capital gaúcha. Ao longo do artigo, pôde-se observar que as pessoas estão cada vez mais interessadas em sua participação na esfera política, principalmente no âmbito institucional, com predisposição positiva a votar nas eleições, por exemplo.

Os dados permitiram observar que, com o passar dos anos, a sociedade porto-alegrense vem alterando suas relações com a esfera política representativa, principalmente no que diz respeito às características que cercam o ato de votar, que está se tornando uma decisão mais baseada no partido político do que na pessoa do candidato, apesar do voto personalista ainda ser majoritário. Nos dados apresentados não se observa um número substancial de respondentes que afirmam votar utilizando como critério principal o partido do candidato, porém é significativa a elevação na porcentagem de respondentes que votam priorizando a legenda partidária em detrimento de critérios personalistas. Esse fato indica que a população está tornando-se mais consciente do seu voto, vendo nos partidos a possibilidade de mudança na esfera política. Talvez o fato de os sujeitos estarem progressivamente abandonando as relações personalistas, que ainda são traço marcante quando analisamos os dados, refira-se à descrença generalizada sobre os políticos, conduzindo, dessa forma, os sujeitos a analisarem mais os aspectos programáticos no âmbito eleitoral. Outra

característica notável é a falta de confiança dos porto-alegrenses sobre as instituições políticas, que vem crescendo preocupantemente em todas as esferas (municipal, estadual e federal). Entretanto, os mesmos cidadãos que estão descontentes e descrentes com o cenário político atual estão procurando superar esta situação e alterá-la por meio de uma inserção maior nos canais participativos da esfera institucional, como participação em tarefas eleitorais de forma gratuita e colocação de cartazes em época eleitoral, para apoiar seus candidatos.

Apesar de haver ceticismo e desconfiança por parte dos cidadãos de Porto Alegre, o decorrer do tempo demonstra um amadurecimento em relação à dimensão institucional, indicando maior participação em suas esferas, com uma maior conscientização a respeito do voto, que vem direcionando-se progressivamente a uma relação mais direta com os partidos. Ainda assim, percebem-se altos níveis de personalismo influenciando nas decisões dos eleitores. Também é importante que haja uma complementação do amadurecimento democrático verificado em Porto Alegre com uma participação que ultrapasse o âmbito meramente procedimental da democracia, com os cidadãos envolvendo-se mais com a política no cotidiano, e não apenas em época de eleições. Apesar de ser fundamental, o amadurecimento na esfera institucional deve se refletir em uma participação política mais sólida, com os sujeitos abandonando o caráter delegativo da democracia, em que os sujeitos votam e deixam todo o poder decisório para seus líderes, sem inserir-se de uma forma mais incisiva na vida política de seu país (O'DONNELL, 1991). Para que isso aconteça, torna-se fundamental que os governos ofereçam melhores serviços, além de promoverem redução da desigualdade social, pois somente com uma atenção maior aos aspectos sociais e resolução das urgências da população brasileira pode-se pensar seriamente em capacitar os sujeitos a uma participação consciente e qualificada na política. É fundamental, também, que sejam levados em consideração os aspectos culturais que caracterizam determinada sociedade, para que assim o sistema democrático e suas instituições possam adquirir apoio normativo por parte da população.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel. & VERBA, Sidney. (Orgs.). 1989. *The Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown, and Company.

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

AVRITZER, Leonardo ; SANTOS, Boaventura de Sousa. 2003. Per un ampliamento del canone democratico. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizzare la democrazia*. 1 ed. Troina: Città Aperta Edizione.

AVRITZER, Leonardo. 2002. Modelos de deliberação democrática: uma análise

dos orçamentos participativos no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BAQUERO, Marcello & PRÁ, Jussara Reis. 1995. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. *Cadernos de Ciência Política*, Porto Alegre, N.3. Série pré-edições. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BAQUERO, Marcello. 2008. Democracia e capital social no Brasil. *Participação Política, Democracia e Eleições: O Ponto de vista dos brasileiros*, Goiânia.

BORBA, Julian e SILVA, Lillian. 2006. Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Orgs.). *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí.

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

BOSCHI, Renato Raul. 1999. 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.

CASTELLS, Manuel. 1999. *A sociedade em rede. V1: A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.

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

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

DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy, participation and position*. New Haven: Yale University Press.

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

DURLAUF, Steven e FAFCHAMPS, Marcel. 2004. *Social capital*. Disponível em: <<http://www.economics.ox.ac.uk/Members/marcel.fafchamps/homepage/soccaphandbook.pdf>>. (acesso em: 25 set. 2008).

FREY, Klaus. 2003. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 21, p. 165-185, nov.

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

GOMES, Ângela Quintanilha; FERNANDES, Aparecida Luz; MELLO, Maria Gabriela Isasa de; POZZOBON, Regina Maria; BAIERLE, Sérgio Gregório.

Quem é o público do Orçamento Participativo 2002. Cidade- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. 1989. El sobrio significado de la democracia. *Revista de Estudios Públicos*, Santiago, n. 33, p. 5-30, otoño.

HUNTINGTON, Samuel. 1991. *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

INGLEHART, Ronald. 1988. The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*, vol. 82, n. 4, p. 1203-29, december.

LA PALOMBARA, Joseph. 1978. 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.

MIGUEL, Luis Felipe. 2003. Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, vol. 18, n. 51, p. 123-140, fevereiro.

MOÍSES, José Álvaro. 2008. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.23, n.66, p. 11-43, Fev.

O'DONNELL, Guillermo. 1991. Democracia delegativa? *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25- 40.

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

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

PYE, Lucian. 1972. 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.

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

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

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

RENNÓ, Lúcio; SELIGSON, Mitchell. 2000. Mensurando confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.43, n.4, p. 783-803.

RIBEIRO, Ednaldo. 2008. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*. Curitiba.

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, UFPR.

SANDOVAL, Franco. 2003. *Encanto y desencanto con la democracia*. Guatemala: Artemis Edinter.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2003. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez. pp. 157-185.

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

Recebido em: 03/04/2009

Aceito para publicação em: 29/08/2009

8 ANEXOS

Anexo 1- Quadro dos prefeitos da cidade de Porto Alegre no período estudado

Prefeito	Período	Partido
Célio Marques Fernandes	1965- 1969	ARENA
Télmo Thompson Flores	1969-1975	ARENA
Guilherme Socias Villela	1975-1983	ARENA
João Antônio Dib	1983-1986	PDS
Alceu Collares	1986-1989	PDT
Olívio Dutra	1989-1993	PT
Tarso Genro	1993-1997	PT
Raul Pont	1997-2001	PT
Tarso Genro	2001-2002	PT
João Verle	2002-2005	PT
José Fogaça	2005-atualidade	PPS/PMDB