

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Bruno Mello Souza

Dissertação de Mestrado

CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO
ENTRE TRÊS CIDADES LATINO-AMERICANAS

Porto Alegre, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Bruno Mello Souza

Dissertação de Mestrado

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE
TRÊS CIDADES LATINO-AMERICANAS

Dissertação de Mestrado
defendida para a obtenção do
título de Mestre em Ciência
Política pelo PPG de Ciência
Política da UFRGS

Prof. Dr. Marcello Baquero
Orientador

Bruno Mello Souza

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE
TRÊS CIDADES LATINO-AMERICANAS

Dissertação de Mestrado
defendida para a obtenção do
título de Mestre em Ciência
Política pelo PPG de Ciência
Política da UFRGS

Aprovada em 23 de janeiro de 2012.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome (orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase
Universidade Federal de Pelotas

Prof^a. Dr^a. Bianca de Freitas Linhares
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico este trabalho à minha família, em especial para a minha mãe, Sonia, meu pai, José, minha madrinha, Cleuza, e meu padrinho, Flávio Roberto.

Agradecimentos

Agradeço ao PPG em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de desenvolver este trabalho. Agradeço a todos que estiveram ao meu lado nesta jornada, incentivando e me ajudando a superar todos os desafios que permeiam a elaboração de uma dissertação. Agradeço aos amigos de todas as horas, em especial a Simone Piletti Viscarra, que, quando me deparei com dificuldades operacionais disponibilizou sua casa para que eu pudesse trabalhar. Agradeço também ao meu orientador, Dr. Marcello Baquero, por tudo que me ensinou, e, principalmente, por acreditar no meu potencial e capacidade, mesmo nos momentos em que eu encontrei maior dificuldade.

Resumo

Esta dissertação trata de examinar a participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. Para isso, lança mão de variáveis pertinentes a três conceitos, quais sejam: avaliação de serviços, cultura política e capital social. Partiu-se das premissas de que uma melhor avaliação dos serviços, assim como aspectos como valores democráticos, interesse por política e maiores índices de confiança interpessoal e institucional poderiam incidir para que os cidadãos das três cidades participem da política, em partidos, conselhos populares e manifestações. O trabalho evidenciou que os impactos das diferentes variáveis se configuram muitas vezes de maneira diferente de acordo com o contexto examinado, não apenas em intensidade, com também em termos de natureza das relações. Além disso, tornou clara a relevância de elementos principalmente da cultura política, como interesse, atribuição de importância à participação e personalismo, e de capital social, com destaque para a dimensão de confiança institucional.

Palavras-Chave: Participação política, avaliação de serviços, cultura política, capital social.

Abstract

This dissertation analyzes the political participation of citizens in Porto Alegre, Brazil, Montevideo, Uruguay and Santiago, Chile. To attain this objective it utilizes three variables derived from three key concepts: services evaluation, political culture and social capital. The study is based on the premise that a better services evaluation, as well as democratic values, political interest and higher levels of interpersonal and institutional trust could influence in the decision of the citizens of the three cities studied to engage in politics, political parties, popular councils and manifestations. The research evidenced that the impact of the different variables vary, given the context examined, not only in terms of intensity, but also in terms of the nature of the relations. Besides the study also showed the relevance of some elements of political culture such as interest in politics, political participation, personalism and social capital, especially institutional trust.

Keywords: Political participation, services evaluation, political culture, social capital.

Índice de quadros

Quadro 1- Confiança interpessoal comparada entre as cidades estudadas e seus respectivos países (%)	17
Quadro 2- Confiança no Congresso comparada entre as cidades estudadas e seus respectivos países (%)	18
Quadro 3- Variáveis utilizadas para a comparação entre as três capitais analisadas	23
Quadro 4- Resumo dos modelos institucionais de participação nos três contextos ..	60
Quadro 5- Eficiência do Estado* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	63
Quadro 6- Avaliação da saúde e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	64
Quadro 7- Avaliação da educação e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	65
Quadro 8- Avaliação da segurança pública e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	66
Quadro 9- Eficiência do Estado* e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	68
Quadro 10- Avaliação da saúde e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	69
Quadro 11- Avaliação da educação e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	70
Quadro 12- Avaliação da segurança pública e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	71
Quadro 13- Eficiência do Estado* e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	73
Quadro 14- Avaliação da saúde e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	74
Quadro 15- Avaliação da educação e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	75
Quadro 16- Avaliação da segurança pública e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	76
Quadro 17- Interesse por política* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	79
Quadro 18- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)	80

Quadro 19- Atribuição de importância à participação política* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	81
Quadro 20- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	82
Quadro 21- Atribuição de importância ao voto e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	83
Quadro 22- Critério escolhido para o voto e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	84
Quadro 23- Interesse por política e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	86
Quadro 24- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	87
Quadro 25- Atribuição de importância à participação política* e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	88
Quadro 26- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	89
Quadro 27- Atribuição de importância ao voto e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	90
Quadro 28- Critério para escolha do voto e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	91
Quadro 29- Interesse por política e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	93
Quadro 30- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	94
Quadro 31- Atribuição de importância à participação política* e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	95
Quadro 32- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	96
Quadro 33- Atribuição de importância ao voto e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	97
Quadro 34- Critério para escolha do voto e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	98
Quadro 35- Confiança nas pessoas e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)	101

Quadro 36- Confiança no Congresso Nacional e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	102
Quadro 37- Confiança no governo do país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	103
Quadro 38- Confiança nos partidos e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	104
Quadro 39- Confiança nas pessoas e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	106
Quadro 40- Confiança no Congresso Nacional e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	107
Quadro 41- Confiança no governo do país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	108
Quadro 42- Confiança nos partidos e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	109
Quadro 43- Confiança nas pessoas e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	111
Quadro 44- Confiança no Congresso Nacional e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	112
Quadro 45- Confiança no governo do país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	113
Quadro 46- Confiança nos partidos e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%).....	114
Quadro 47- Significância do modelo (<i>Omnibus Tests of Model Coefficients</i>).....	117
Quadro 48- Impacto do conjunto das variáveis (<i>Nagelkerke R Square</i>).....	118
Quadro 49- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Porto Alegre.....	120
Quadro 50- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Montevideu.....	121
Quadro 51- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Santiago do Chile.....	123
Quadro 52- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Porto Alegre.....	124
Quadro 53- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Montevideu.....	126
Quadro 54- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Santiago do Chile.....	127

Quadro 55- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre.....	129
Quadro 56- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Montevideu.....	130
Quadro 57- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Santiago do Chile	132
Quadro 58- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em partidos nas três capitais	135
Quadro 59- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em conselhos nas três capitais	136
Quadro 60- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em manifestações ou protestos nas três capitais.....	138
Quadro 61- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância no somatório dos tipos de participação nas três capitais	139
Quadro 62- Pontuação média dos conceitos por meio do ordenamento das variáveis	141

Índice de figuras

Figura 1- Esquema conceitual entre avaliação de serviços, cultura política, capital social e participação política.....	26
---	----

Sumário

1. Introdução	13
2. Quadro teórico.....	26
2.1. Avaliação de serviços	27
2.2. Cultura política	33
2.3. Capital social.....	38
2.4. Participação política	42
2.4.1. Mecanismos de participação em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.....	45
2.4.1.1. Porto Alegre	45
2.4.1.2. Montevideu.....	50
2.4.1.3. Santiago do Chile.....	54
3. Avaliação de serviços e participação política	62
3.1. Avaliação de serviços e participação em partidos.....	62
3.2. Avaliação de serviços e participação em conselhos populares	67
3.3. Avaliação de serviços e participação em manifestações ou protestos.....	72
4. Cultura política e participação política.....	78
4.1. Cultura política e participação em partidos	78
4.2. Cultura política e participação em conselhos populares	85
4.3. Cultura política e participação em manifestações ou protestos	92
5. Capital social e participação política	100
5.1. Capital social e participação em partidos.....	100
5.2. Capital social e participação em conselhos populares.....	105
5.3. Capital social e participação em manifestações ou protestos.....	110
6. Resultados do modelo de regressão logística.....	116
6.1. Ordenamento das variáveis e tipos de participação em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile	119
6.2. Ordenamentos das variáveis considerando as três capitais como um todo..	133
7. Conclusões.....	142
8. Referências Bibliográficas.....	146
9. Apêndices.....	152
10. Anexos	155

1. Introdução

Este estudo compara três cidades latino-americanas: Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, em termos de cultura política, focalizando, especificamente, a participação política nestas cidades.

Objetiva-se, dessa forma, problematizar a participação política no contexto das culturas políticas destes cenários. Os principais conceitos examinados são o de avaliação de políticas públicas, pautado pela noção de *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991), cultura política (ALMOND e VERBA, 1965), e capital social, concebido na ótica de Putnam (1996), considerando os laços de confiança estabelecidos entre os sujeitos tanto entre si, num sentido interpessoal, como entre estes e as instituições políticas.

Esta dissertação se justifica academicamente por permitir o aprofundamento e sistematização a respeito de quais elementos de uma cultura política possuem maior peso quando se faz uma análise dos motivos que levam os cidadãos a participarem da esfera política. Mais do que isso: levanta o questionamento fundamental a respeito de se há, ou não, um padrão motivacional em diferentes cenários. Havendo esse padrão, poder-se-ia pensar em mecanismos participativos para essas diferentes culturas, ou algo capaz de definir uma linha de ação que contribuísse para aproximar os sujeitos da esfera política. Não havendo tal padrão, abrir-se-ia um novo leque, no qual, antes de qualquer linha de atuação, seria indispensável uma análise de questões acerca da cultura política dentro da qual se pretende atuar.

Todo e qualquer trabalho, especialmente na área das ciências humanas, parte de pressupostos ontológicos, ou seja, premissas adotadas, vinculadas à visão de mundo, que definem a abordagem do pesquisador (BAQUERO, 2009). O pressuposto ontológico adotado no presente estudo é de que a participação política é fundamental para a configuração de uma democracia sólida, ou seja, que, além da gama de instituições formais necessárias para seu desenvolvimento, é preciso respaldo por parte dos cidadãos que dela fazem parte, gerando legitimidade não só

jurídica, mas, fundamentalmente, social. Desse ponto de vista, a democracia vai além do estabelecimento de uma moldura formal em que os indivíduos se limitam a, periodicamente, eleger representantes aos quais é delegado o poder de formulação de políticas e de decisão por quatro anos, nos quais a massa da população encontra-se distante e excluída de processos decisórios fundamentais.

Uma democracia consolidada, capaz de, por exemplo, resistir a tentações autoritárias, necessita enraizar-se na construção da cultura política de uma localidade, em termos de valoração de princípios normativos da democracia e de sua prática cotidiana. Vista sob essa perspectiva, a justificativa social deste trabalho é a de fornecer instrumentos analíticos para que sejam pensadas políticas públicas capazes de fomentar a participação política, considerada aqui como elemento essencial na construção de uma democracia plena. Tal consideração tem respaldo no estudo de Diamond e Morlino (2004), que conceituam e analisam mais do que a existência de uma democracia *per se*, fundamentando a discussão sobre a qualidade que a mesma pode alcançar. Os motivos elencados pelos autores na sua teoria a respeito da qualidade da democracia advêm de premissas de que: (1) o aprofundamento da democracia constitui-se como um *bem* moral, quando não um imperativo; (2) reformas com vistas a melhorar a qualidade da democracia são fundamentais para uma legitimação longa e durável que permita à mesma se consolidar; e (3) mesmo as democracias estabelecidas a longo tempo precisam ser reformadas com vistas a superar problemas relativos à insatisfação e desilusão por parte dos cidadãos (DIAMOND e MORLINO, 2004).

A preocupação com a qualidade da democracia busca, neste sentido, superar problemas tais como o declínio da confiança nos governos e instituições políticas, o crescimento da alienação política das massas e das percepções negativas de que os governos democráticos e os políticos são corruptos, sem responsividade para com as demandas da população, e só perseguem seus interesses pessoais. Estes elementos são comuns em muitas democracias, tanto emergentes quanto já consolidadas (DIAMOND e MORLINO, 2004). Os autores, igualmente, postulam uma série de critérios para definir a qualidade da democracia e a questão da participação política: pensada nesses termos, a qualidade democrática é alta quando de fato pode ser observada uma participação extensiva da população, não apenas por meio

do voto, mas na vida política como um todo, através dos partidos políticos e das organizações da sociedade civil, da discussão sobre questões concernentes à política, na comunicação e elaboração de demandas junto aos representantes eleitos, no monitoramento da conduta dos sujeitos públicos e no engajamento direto em questões públicas no nível comunitário e local (*IDEM*, 2004). Levando-se em consideração esta premissa, a participação política assume centralidade no que diz respeito à sua relação com elementos culturais, na medida em que pode propiciar subsídios teóricos e mecanismos práticos que ultrapassem o mero discurso de cidadania e participação e efetivamente gerem um campo gravitacional capaz de aproximar a população das instituições por meio de engajamento na vida política de onde vive, e de fazê-la, de fato, parte relevante nos processos de tomada de decisão. A participação emerge, dessa forma, como um elemento capaz de ligar a democracia enquanto procedimento a resultados práticos capazes de conferir-lhe maior legitimidade, tornando-a, mais que um conjunto de regras, um valor para os cidadãos que dela fazem parte.

Uma das características contemporâneas das novas democracias é o descompasso entre um regime democrático e um Estado que muitas vezes não consegue satisfazer as demandas da maior parte da população. Estudos recentes vêm chamando a atenção para a necessidade de se pensar em mecanismos participativos mais eficientes, tendo por base conceitos como, por exemplo, o de capital social. Assim, o presente estudo tem por objetivos:

- (1) Examinar quais são as variáveis preponderantes na explicação dos níveis de participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile;
- (2) Verificar a influência da avaliação de serviços prestados pelos governos sobre o engajamento e a participação política nas três capitais;
- (3) Verificar o impacto de variáveis como interesse por política, eficácia política, e crença na democracia e no voto sobre a participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile;
- (4) Avaliar o impacto do capital social sobre a participação política nas três capitais, tanto na dimensão interpessoal quanto na dimensão institucional.

(5) Comparar os padrões de participação e seus preditores nas três cidades;

(6) Examinar, de um modo geral, as variáveis que impactam a participação política aglomerando as três cidades.

Dentro de tal perspectiva e dos objetivos estabelecidos para esta dissertação, a hipótese principal a ser testada é a de que existem regularidades, capazes de explicar os índices de participação dos cidadãos. Frutificadas por esta hipótese principal, surgem como hipóteses específicas:

(a) Quanto mais positiva a avaliação de serviços prestados pelos governos, maiores os níveis de participação política;

(b) Interesse por política, senso de eficácia política, crença na democracia e no voto, incidem positivamente na participação política, ou seja, quanto maior a correspondência dessas variáveis com as premissas de uma democracia de qualidade, maior a participação;

(c) Quanto mais os sujeitos confiam uns nos outros e nas instituições, maior a participação política.

É importante enfatizar que, ao se realizar a comparação entre as três cidades, é necessário ter claro que tais constatações não podem ser aprioristicamente conduzidas para os países. O contexto latino-americano tem se caracterizado pelo crescimento de suas metrópoles, e por diferenças gritantes de ordem sócio-econômica e espacial no seu interior (BAQUERO, 2007). Ao mesmo tempo em que as cidades podem servir como fatores irradiadores de certos padrões comportamentais, existem ainda grandes diferenças em comparação com o interior dos países. Além das diferenças de ordem de organização da economia e de distribuição de serviços, os comportamentos tendem a ser distintos entre as capitais e as cidades do interior dos países, uma vez que as relações sociais nesses dois tipos de contextos se dão de maneira diferente: de um lado, tem-se o anonimato e a impessoalidade das grandes cidades; de outro, o maior grau de intimidade, por assim dizer, das cidades interioranas. Por isso, há que se fazer tal distinção, pois efetivamente existem possibilidades de as capitais apresentarem grandes diferenças

em relação aos seus respectivos países. Os índices de capital social, por exemplo, diferem consideravelmente entre as cidades examinadas e os países como um todo, como podemos ver no Quadro 1, que compara os dados de confiança interpessoal nas três capitais e nos países:

Quadro 1- Confiança interpessoal comparada entre as cidades estudadas e seus respectivos países (%)*

	Porto Alegre	Brasil	Montevidéu	Uruguai	Santiago do Chile	Chile
Sim	32,9	9,2	50,2	28,4	23,7	12,4
Não	67,1	90,8	49,8	71,6	76,3	87,6
Total	100	100	100	100	100	100

* Pergunta nas cidades: Em termos gerais, o sr. diria que se pode confiar nas pessoas?; Pergunta nos países: Pode-se confiar na maioria das pessoas?

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500; n WVS Brasil= 1500; n WVS Uruguai= 1000; n WVS Chile= 1000

Fontes: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS) (2005); World Values Survey (2005).

Conforme é possível constatar examinando o Quadro 1, há diferenças consideráveis entre as cidades estudadas e seus respectivos países. Chama atenção que as capitais apresentam percentuais de confiança mais altos em relação às pessoas em geral. Seria de se esperar que, em grandes cidades, estes índices fossem reduzidos, em virtude dos problemas típicos desses contextos, como insegurança, violência, egoísmo e individualismo. Os maiores índices de capital social em sua forma interpessoal são observados no Uruguai, tanto no país (28,4%) como em sua capital (50,2%). Os menores índices, comparando-se capital com capital, pertencem a Santiago do Chile, que apresenta 23,7% de pessoas que confiam umas nas outras, comparados com 32,9% de Porto Alegre e 50,2% de Montevidéu. Nos países, o menor índice de confiança interpessoal pertence ao

Brasil (9,2%), enquanto o Uruguai apresenta 28,4% de pessoas que afirmam que se pode confiar nas outras, e o Chile possui 12,4% dos entrevistados fazendo essa afirmação. Não só o fator interpessoal tem relevo na comparação realizada. A confiança nas instituições também é um elemento fundamental, que pode revelar a configuração de diferentes laços entre a dimensão maior, de nível nacional, e a dimensão mais restrita, das cidades. Portanto, é importante verificar também as diferenças das cidades para os contextos nacionais, no que diz respeito à dimensão institucional do capital social, plasmado aqui pela confiança nos congressos dos respectivos países.

Quadro 2- Confiança no Congresso comparada entre as cidades estudadas e seus respectivos países (%)

	Porto Alegre	Brasil	Montevidéu	Uruguai	Santiago do Chile	Chile
Confia muito	6,5	25,1	26,9	47,3	4,3	26,2
Confia pouco	52,3	35,7	50,6	31,8	55,1	42,3
Não confia	41,1	39,2	22,5	20,9	40,7	31,5
Total	100	100	100	100	100	100

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500; n WVS Brasil= 1500; n WVS Uruguai= 1000; n WVS Chile= 1000

Fontes: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS); World Values Survey (2005).

*WVS: categoria “confia bastante” foi somada à categoria “confia totalmente” para formar a categoria “confia muito”, a fim de fazer a comparação entre os bancos.

No que diz respeito à confiança institucional, a lógica se inverte. As três capitais apresentam percentuais inferiores de confiança nos seus respectivos

parlamentos, quando comparadas aos países. Os entrevistados de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile apresentam uma maior propensão a responder que confiam pouco nos seus congressos, enquanto na totalidade de Brasil, Uruguai e Chile, há um maior percentual de sujeitos afirmando confiar muito nestas instituições em relação às cidades examinadas. Os percentuais de não confiança, por sua vez, apresentam maior estabilidade. Novamente, também, é possível afirmar que há maiores níveis de confiança no Uruguai, enquanto o Brasil se situa na posição oposta, de maior desconfiança, mas com percentuais bastante parecidos com os do Chile.

Com base nessas características que mostram que há diferenças significativas na análise entre capitais e seus respectivos países, passa-se a fazer uma contextualização das cidades estudadas. Em primeiro lugar, Porto Alegre, que possui uma tradição comunitária, de associativismo civil, que vem desde a década de 1940, influenciada fortemente pelo Partido Trabalhista Brasileiro até 1964, e que ganhou força quantitativamente com o declínio do governo autoritário no país, entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980 (FEDOZZI, 1998; ABERS, 2000; SILVA, 2003). Essa influência subsidia e coloca como central a importância de se estudar a cultura política e os laços de capital social na capital gaúcha com vistas a identificar porque Porto Alegre tem produzido, segundo alguns estudos, como o de Silva (2003), por exemplo, uma participação cidadã mais ampla e eficiente. Dados de *surveys* realizadas pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal/UFRGS), indicam que houve uma elevação da participação política em Porto Alegre no período de 16 anos da gestão petista, que, porém, não se constituiu como um fator de acréscimo de capital social em um círculo virtuoso que considerava a influência da participação política sobre o capital social e a cultura política, estabelecido a partir da base de uma qualidade de vida que fosse minimamente satisfatória (SOUZA, 2008). Tal cenário serve como elemento-base para a realização de uma comparação com outros contextos, com o objetivo de identificar se há, ou não, padrões culturais capazes de explicar de forma geral o fenômeno da participação política. Assim, busca-se, também, examinar políticas alternativas que possam gerar impactos positivos sobre a participação política em um determinado contexto. Dessa forma, utiliza-se uma perspectiva comparada para

examinar culturas políticas de outros contextos latino-americanos, buscando subsídios em pesquisas realizadas em Montevidéu e Santiago do Chile.

Num contexto como o da América Latina, que se caracteriza pela forte influência da desigualdade de renda sobre a pobreza da população (LONDOÑO, 1996), a capital do Uruguai, Montevidéu, tem, de alguma forma, destoado, caracterizando-se por níveis relativamente baixos de pobreza e exclusão social, ao mesmo tempo em que apresenta uma cultura política considerada altamente politizada (BAQUERO, 2007). O Uruguai apresenta valores democráticos relativamente fortes e, principalmente, estáveis. Para que isto ocorra, contribui o papel que os partidos políticos do país desempenham na promoção e fortalecimento da democracia uruguaia. Neste cenário, a democracia do Uruguai possui o seu centro gravitacional não só nos partidos, mas também em uma base normativa de apoio à democracia, o que acaba por constituir uma centralidade das questões políticas no cotidiano dos cidadãos (CHASQUETTI e BOUQUET, 2004). Entretanto, seguindo uma tendência verificada no continente latino-americano, pesquisas de opinião realizadas no país têm remetido a um crescente desinteresse pela política, advindo de uma avaliação negativa que os cidadãos do país têm feito em relação à esmagadora maioria dos governos pós-ditatoriais (BAQUERO, 2007). Chasquetti e Bouquet (2004) atribuem este fenômeno a uma inconformidade permanente, originada no início dos anos 1950, com o começo da crise do modelo de substituição de importações, adotado pelo país. Com isso, foram formados uma imagem e um sentimento de um país em crise, desembocando naquilo que Luna (2002) chama de “pessimismo estrutural”. Um agravante para tal contexto de crescente descrença na política é o aumento progressivo e significativo da pobreza no país, que tem contribuído para uma segregação residencial na cidade de Montevidéu, que acaba por fragmentar a classe trabalhadora na capital uruguaia, comprometendo, assim, a possibilidade de formação de redes de reciprocidade. Consequência disto acaba sendo a erosão do tecido social comunitário no referido contexto (BAQUERO, 2007).

Santiago do Chile, por sua vez, é caracterizada por altos níveis de qualidade de vida, mais altos do que a maioria das cidades da América Latina (BAQUERO, 2007). Parte dos autores que estudam a situação do Chile enaltecem o crescimento econômico significativo do país, bem como sua economia exportadora e os baixos

índices de inflação. Outra parte, entretanto, ressalta que a redemocratização implementada nos anos 1990 não propiciou uma revitalização significativa da sociedade civil no país (SILVA, 2004). Pelo contrário, o que ocorre é uma crescente despolitização e ausência de debates políticos nacionais por parte da sociedade civil. Silva (2004) atribui a queda da importância da política para a população ao desempenho da economia e à rápida modernização da sociedade chilena. Os índices crescentes de desconfiança para com o sistema político e suas instituições seriam decorrentes do fato de que os benefícios proporcionados pelo progresso incidiram apenas numa minoria da população, ao passo que a grande maioria dos chilenos permaneceu em situação bastante precária (SILVA, 2004). De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, houve no Chile um declínio da qualidade de vida da população e deterioração da vida comunitária e familiar (BAQUERO, 2007). Dessa maneira, a situação contemporânea no Chile remete a sentimentos de pessimismo e incerteza (CADERMATORI, 2003).

Considerando-se estes aspectos, e as características dos contextos examinados, busca-se traçar um paralelo entre as três capitais, verificando elementos potenciais para uma cultura política mais voltada à participação, ao engajamento e ao senso de pertencimento e proximidade da esfera pública.

Presume-se, nesse panorama, que políticas de natureza participativa são positivas para a atmosfera de participação em uma localidade, mas precisam de uma complementação e de criação de dispositivos que aproximem os sujeitos de suas esferas de participação. A idéia presente neste postulado é de que as políticas participativas por si só seriam insuficientes para efetivamente inserir os cidadãos no contexto político. Torna-se necessário tornar os mecanismos participativos menos estáticos, mais próximos e palpáveis pela grande maioria das pessoas. Mais do que saber da existência de tal mecanismo, é necessário que estes pareçam “interessantes”, atrativos para os cidadãos, apresentando resultados efetivos capazes de mostrar que as políticas participativas, de fato, podem trazer melhorias para a coletividade.

No que diz respeito à metodologia do presente estudo, esta é de natureza quantitativa, e utiliza dados de três capitais latino-americanas, duas de países

(Montevideu/ Uruguai e Santiago/ Chile), e uma de um estado federativo, no caso, Porto Alegre/ Rio Grande do Sul, no Brasil. Tais cidades estão presentes neste estudo por terem características bastante semelhantes, em termos de tamanho e também do ponto de vista cultural; ressalta-se, ainda, a presença de mecanismos participativos nos contextos ora examinados. No que concerne ao desenvolvimento da parte empírica do trabalho, primeiramente, foi realizada uma comparação pautada pelos conceitos de avaliação de serviços, cultura política e capital social, entre a capital gaúcha e as outras duas capitais latino-americanas, Montevideu e Santiago do Chile, examinando pontos comuns e aspectos diferenciadores, que possam fornecer subsídios para as respostas em relação aos potenciais participativos que poderiam ser explorados nestas cidades. Para tal intento, foram utilizados dados coletados em pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina nestas cidades, intitulada “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e qualidade de vida”, cujos *surveys* foram respondidos no ano de 2005.

Para analisar os dados, foram realizados cruzamentos das variáveis de avaliação de serviços dos governos, cultura política e capital social com variáveis de participação política, para tornar mais visíveis as relações de influência, ou não, das variáveis independentes sobre as variáveis dependentes, quais sejam, as de participação política. Em seguida, utilizou-se um modelo de regressão logística, com vistas a verificar estatisticamente o grau de incidência das diferentes variáveis sobre a participação política nas três capitais estudadas, elaborando uma classificação destas variáveis pela sua significância, e também apresentando seu impacto considerando as três cidades como um todo. Tal modelo de regressão foi escolhido por possibilitar fugir das armadilhas da multicolinearidade, presentes na regressão multivariada, e só pode ser aplicado quando a variável dependente é binária, ou seja, apresenta duas categorias. O Quadro 3, a seguir, apresenta as variáveis operacionalizadas para a realização da comparação ora proposta:

Quadro 3- Variáveis utilizadas para a comparação entre as três capitais analisadas

Conceito	Variáveis	Categorias
Avaliação de serviços	Eficiência do Estado na aplicação dos recursos (pergunta original: O que o senhor pensa sobre a seguinte afirmação: O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos)	- Concorda -Concorda em parte - Discorda
	Saúde	- Boa - Média - Ruim
	Educação	- Boa - Média - Ruim
	Segurança pública	- Boa - Média - Ruim
Cultura política	Interesse por política (pergunta original: Falando em política, o senhor se interessa por política?)	- Sim - Mais ou menos - Não
	Satisfação com funcionamento da democracia no país	- Satisfeito - Pouco satisfeito - Insatisfeito
	Importância da participação política para resolver problemas (pergunta original: O senhor considera importante sua participação para resolver os problemas do país?)	- É importante - Não é importante
	Na resolução dos problemas do país, o que considera melhor	- Um líder que coloque as coisas no lugar - A participação da população
	Importância atribuída ao voto	- É importante - Vota porque é obrigatório - Em geral, não vota nas eleições
	Critério para escolha do voto	- Pessoa do candidato - Partido - Outro
Capital social	Confiança nas pessoas	- Se pode confiar nas pessoas - Não se pode confiar nas pessoas
	Confiança no congresso	- Confia muito - Confia pouco - Não confia
	Confiança no governo do país	- Confia muito - Confia pouco - Não confia
	Confiança nos partidos políticos	- Confia muito - Confia pouco - Não confia
Participação política	Partidos políticos	- Participa/participou - Nunca participou
	Conselhos populares	- Participa/participou - Nunca participou
	Manifestações ou protestos	- Participa/participou - Nunca participou

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de avaliação de serviços, buscou-se utilizar variáveis que abarcassem tanto uma dimensão mais ampla da avaliação que os cidadãos fazem do Estado como uma dimensão avaliativa mais específica, levando em consideração três serviços fundamentais: saúde, educação e segurança. No que diz respeito à cultura política, buscou-se utilizar variáveis que se referem à dimensão do interesse, da satisfação com a democracia, além de elementos como senso de eficácia política, níveis de preferência por lideranças fortes, atribuição de importância ao sufrágio e personalismo. No que se refere ao capital social, as variáveis utilizadas abrangem tanto o nível da confiança interpessoal como da confiança institucional, por meio da confiança no congresso, no governo nacional e nos partidos políticos. Por fim, a participação política é desmembrada em uma dimensão convencional, com os partidos políticos, em uma dimensão não convencional, com manifestações e protestos, e em uma dimensão intermediária de relação entre Estado e sociedade civil, com os conselhos populares.

A premissa da qual a presente dissertação parte é de que comportamentos políticos mais protagônicos por parte dos cidadãos de uma localidade serviriam para elevar a sua qualidade de vida, aumentando, assim, seu apego aos valores democráticos, não apenas em termos de apoio difuso (EASTON, 1965), mas também elevando um apoio democrático de ordem específica, com os sujeitos sentindo-se eficazes no seu trato com as questões políticas e obtendo resultados positivos em suas relações com as esferas institucionais. Assim, a democracia ultrapassaria o âmbito dos procedimentos e das normas, configurando-se como um componente essencial nas predisposições e atitudes dos cidadãos, tornando a sociedade civil um componente verdadeiramente integrado ao sistema democrático, de forma que possa organizar demandas e ser um agente fiscalizador do Estado.

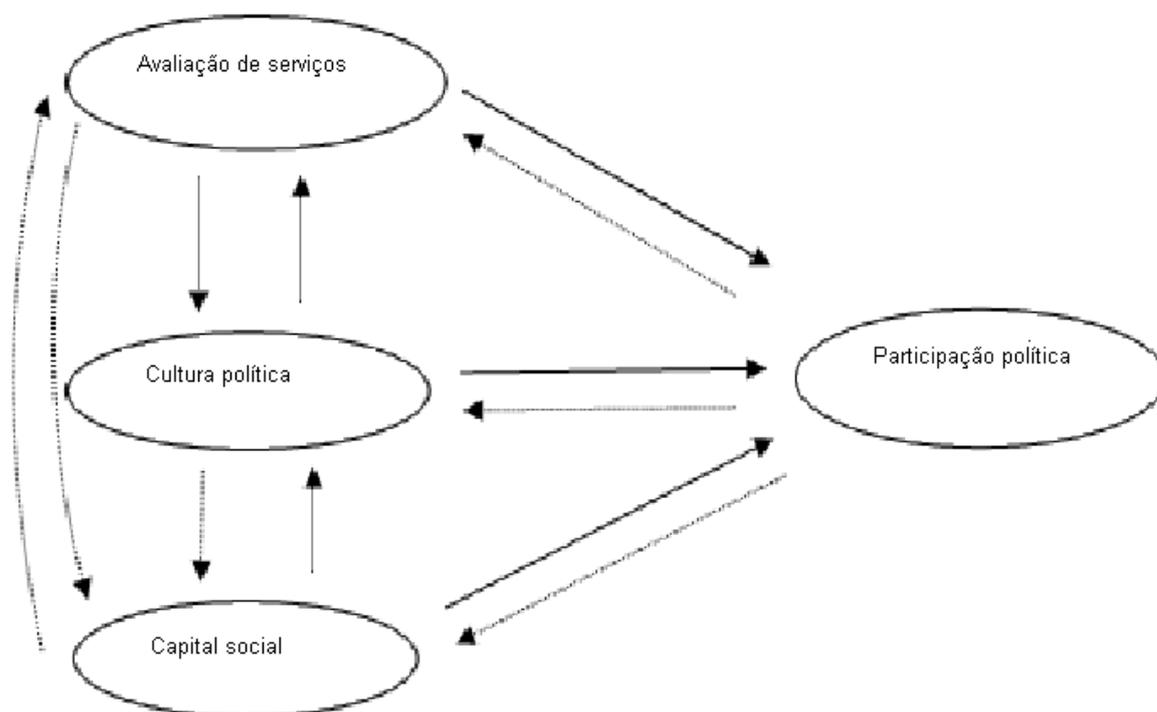
Este estudo está estruturado, além da introdução, por um capítulo de revisão teórica acerca dos conceitos fundamentais para a estrutura do trabalho, como avaliação de serviços públicos, pautada pelo *Welfare State*, cultura política, capital social, e participação política. Este capítulo analisa as diferentes formas postuladas pelos teóricos pelas quais os sujeitos se inserem no cenário político, impactam e são impactados pelas instituições e as consequências de tais interações. O terceiro, quarto e quinto capítulos apresentam comparações entre as três capitais estudadas

em termos de impactos da avaliação de serviços, cultura política e capital social sobre a participação política. O sexto capítulo apresenta os resultados obtidos por meio da regressão logística, e o que ela indica sobre as relações aqui propostas, com o ordenamento das variáveis por sua significância estatística e um apanhado geral do seu impacto sobre a participação política nas três cidades. Por fim, nas conclusões são feitos apontamentos gerais sobre os dados e aquilo que eles sugerem para futuros estudos.

2. Quadro teórico

Neste capítulo, são definidos os principais conceitos que impactam sobre a participação política. Estes conceitos são basicamente o de avaliação de serviços, articulado com os postulados de *Welfare State*, o de cultura política, o de capital social, plasmado pela confiança institucional e interpessoal, e a participação política em si, e suas diferentes configurações. A Figura 1 apresenta um esquema que relaciona os conceitos, e destaca a forma como estes são utilizados nesta dissertação:

Figura 1- Esquema conceitual entre avaliação de serviços, cultura política, capital social e participação política



Fonte: Elaboração do autor.

As setas constituídas por linhas, na Figura 1, representam as relações causais averiguadas neste trabalho. Buscou-se, portanto, verificar a incidência da

avaliação de serviços, da cultura política e do capital social sobre a participação política. Entretanto, como se pode observar no esquema, isso não quer dizer que sejam estas as únicas relações causais que se possam delinear no trato destes conceitos. As demais possíveis relações estão demonstradas por meio das setas tracejadas. Se para efeitos do presente estudo analisou-se os impactos destas três dimensões sobre a participação política, por outro lado é bem verdade que a participação também pode incidir sobre as demais variáveis. Do ponto de vista lógico, a participação pode incidir em diferenças de avaliação de serviços, ensejadas por um maior engajamento nos processos que levam à tomada de decisões. A maior participação também pode desembocar em resultados do ponto de vista da cultura política, de interesse nos assuntos referentes a este domínio da vida social, seja de maneira positiva ou negativa, e da mesma forma, pode fazer com que os sujeitos, por meio dos processos participativos se vejam mais ou menos confiantes em relação aos resultados da ação coletiva e da capacidade de correspondência e eficácia de parte das instituições. Além disso, avaliação de serviços, cultura política e capital social podem encontrar correspondências entre si. Nesta dissertação, pretende-se problematizar de que modo se pode chegar a construir um modelo democrático que seja inclusivo, que desperte interesse dos cidadãos e os faça participar mais, aumentando, nesse sentido, as possibilidades de fiscalização e cobrança de resultados junto aos governantes. A seguir, examina-se mais detidamente cada conceito implicado neste estudo, a começar pela avaliação de serviços.

2.1. Avaliação de serviços

A questão da avaliação de serviços está relacionada com a ideia de *Welfare State*, dentro da noção de responsabilidade do Estado sobre serviços indispensáveis para a população, com os quais os governos têm o dever de se comprometer. Com isso, não se quer dizer que haja, de fato, a existência de Estados de Bem-Estar Social nos contextos ora examinados. Apenas se considera que algumas ideias vinculadas ao conceito de *Welfare State* relacionam-se numa dimensão mais ampla com a avaliação de serviços. É por meio deste conceito mais amplo que se busca

viabilizar teoricamente a noção de como se constitui a questão da avaliação de serviços. Via de regra, dentro dos diferentes modelos posteriormente examinados, tem-se, no continente, *Welfare States*, como o brasileiro (SOUZA, 1999), incompletos e híbridos (no sentido mais clássico do termo), com características deveras difusas. De qualquer maneira, existe uma linha lógica que estes Estados buscam, e que caracterizam traços de políticas de bem-estar social.

A expansão e institucionalização do *Welfare State* ocorreu no período pós II Guerra Mundial (ARRETCHE, 1995). Draibe (2007) destaca que um regime de bem-estar social apresenta algumas características e processos bastante importantes, quais sejam: (1) um padrão dado de provisão social, relativo “ao modo combinado e interdependente como o bem-estar é produzido e distribuído entre o Estado, o mercado e a família” (ESPING-ANDERSEN, 1999 *apud* DRAIBE, 2007); costuma-se também, de maneira frequente, adicionar um quarto componente, o chamado “terceiro setor”; (2) determinado modelo ou estrutura do sistema público de políticas sociais, geralmente composto pelos programas de previdência social, pelos serviços de educação, saúde (mais ou menos universais), assistência social e programas (eventuais) de transferências monetárias a determinados grupos sociais; (3) um modelo predominante de família, relacionado com características da estrutura familiar de poder e da divisão sexual do trabalho predominante; (4) certo grau de autonomia do bem-estar das famílias e pessoas em relação ao mercado de trabalho e aos sistemas domésticos de cuidado e proteção; (5) como e em que extensão o sistema de políticas sociais traduz, reforça ou reduz as desigualdades, o poder e os interesses no interior da sociedade, pautado pelo modelo dominante de solidariedade; (6) um dado modelo de financiamento, que pode ser solidário ou não, voluntário ou compulsório, e de base contributiva ou fiscal; (7) características e traços de ordem cultural, sistemas de valores, crenças e regulações religiosas, especialmente referidos à esfera familiar de reprodução social; (8) interesses, ideias e forças políticas predominantes na sociedade nas diferentes etapas de emergência, desenvolvimento e mudanças dos sistemas nacionais de proteção social; (9) condicionantes históricos e institucionais específicos, partindo da premissa de que o regime é pautado pela trajetória; (10) influências, efeitos e impactos do sistema internacional, favorecendo ou inibindo, nos países individualmente considerados, o

desenvolvimento, as orientações e as mudanças de seus respectivos sistemas de políticas sociais (DRAIBE, 2007).

Segundo os principais postulados da Teoria da Convergência, o Estado teria assumido a função de garantir padrões mínimos de vida à medida que as instituições sociais mais tradicionais, como a família, perderam a capacidade de suprir as necessidades dos indivíduos mais vulneráveis (FARIA, 1998). Porém, tal teoria não consegue explicar as diferenças existentes entre os países desenvolvidos. Faria (1998), então, apresenta as diferentes tipologias dos *Welfare States* e regimes de políticas sociais. A primeira delas, histórica, faz uma diferenciação entre o modelo bismarckiano, de caráter seletivo ou corporativo, que possui o propósito explícito de promover a pacificação dos operários industriais, enfraquecer a organização dos trabalhadores e promover a paz social, e o modelo beveridgeano, verificado na Inglaterra do pós guerra, que possuía como uma de suas principais metas promover a solidariedade entre as classes e evitar a decadência do país naquele contexto (FARIA, 1998).

Titmuss (1974 *apud* FARIA, 1998), por sua vez, elabora uma tipologia diferenciando três modelos: (1) o modelo residual de bem-estar; (2) o modelo de produtividade e desempenho industrial; e (3) o modelo redistributivo institucional. O modelo residual postula que o Estado objetiva ensinar as pessoas a viver sem ele. Com isso, o Estado busca cobrir apenas aqueles que, de forma alguma, conseguem estabelecer uma relação de bem-estar dentro do modelo econômico estabelecido. Esse modelo de política, portanto, possui um caráter menos universalista e, por consequência, mais restritivo em relação aos benefícios. O modelo de produtividade baseia-se em incentivos e recompensas levando em consideração o empenho individual (corresponde ao modelo bismarckiano). Já o modelo redistributivo institucional, que é aquele com o qual o presente estudo mais dialoga, é aquele no qual o bem-estar individual é encarado como responsabilidade coletiva, e a meta a ser alcançada é uma maior igualdade entre os cidadãos (corresponde ao modelo beveridgeano) (TITMUSS, 1974 *apud* FARIA, 1998).

Por fim, no nível teórico mais geral acerca do *Welfare State*, resta mencionar a tipologia de Esping- Andersen (1991), que faz uma diferenciação entre três

modelos: (1) liberal; (2) conservador ou corporativista; (3) social-democrata. O primeiro tipo é aquele no qual predominam benefícios colocados mediante comprovação de carência. De maneira geral, então, os benefícios são focalizados, destinados a uma clientela de baixa renda. A provisão pública é mínima com o intuito de não desestimular os indivíduos de participarem do mercado de trabalho. No segundo tipo, o mercado não é visto como responsável único pela provisão de bem-estar, e nunca houve um questionamento sistemático dos direitos sociais. Este modelo caracteriza-se por um nível de provisão capaz de preservar as diferenças de *status* no interior da sociedade. Por fim, o modelo social-democrata é aquele no qual existe uma predominância de princípios universalistas em termos de provisão pública, e uma extensão da desmercantilização proporcionada pelos direitos sociais estabelecidos para as novas classes médias. Busca-se, neste modelo, uma “igualdade nivelada por cima”, com elevados padrões de benefícios e serviços sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Aproximando-se de uma visão mais focalizada para os países emergentes, Souza (1999) destaca que, devido às diferenças existentes entre estes e os países desenvolvidos em características como segmentação social, peculiaridades concernentes à cultura política, nível de influência de movimentos de trabalhadores e interesses e influência da burocracia, são necessárias adaptações nas teorias de *Welfare State* de acordo com o panorama analisado. No que tange à industrialização, enquanto nos *Welfare States* de países desenvolvidos esse processo é intimamente ligado ao modelo de Estado, nos países subdesenvolvidos, ele é dado em moldes diferentes, sendo bastante comum a existência de padrões de desenvolvimento dual, com a convivência entre um setor moderno e um setor tradicional (SOUZA, 1999).

Outro aspecto diferenciador apontado pelo referido autor remete ao nível de organização dos trabalhadores, que nos países subdesenvolvidos, de maneira geral, é baixo, estimulando, assim, o surgimento de um modelo de *Welfare State* orientado à concessão de benefícios corporativos e à elaboração de políticas populistas (IDEM, 1999). Além disso, por serem predominantemente instrumentos de legitimação da ordem social vigente, as políticas do *Welfare State* nestes contextos evitam interferir diretamente em alguns aspectos referentes à organização da vida

privada, fazendo com que os efeitos de secularização, transposição de assuntos privados para a esfera pública e a modificação das hierarquias familiares, característicos deste modelo nos países industrializados, sejam sensivelmente reduzidos nos países subdesenvolvidos (*IDEM*, 1999).

Souza (1999) também chama a atenção para o fato de que nos países subdesenvolvidos o *Welfare State* possui uma natureza mais relacionada com a dimensão política, surgindo mais como uma determinação autárquica do Estado do que como fruto do jogo de forças entre os trabalhadores e os capitalistas. Nestes países, o modelo de Estado de Bem-Estar Social também possui efeitos importantes sobre a modernização, fazendo migrar a mão-de-obra dos setores tradicionais aos setores modernos (*IDEM*, 1999). Nesse ponto, entra também a discussão sobre a diferenciação entre os membros das famílias:

Em *welfare states* com motivação predominantemente política, a tendência é de que as medidas estatais não entrem em choque com a organização da política familiar e, portanto, a liberação da força de trabalho para o mercado seja mais diferenciada em função da posição do membro na família. Isso contribui para que, nos países subdesenvolvidos, a forma de inserção dos membros das famílias nos setores modernos da sociedade seja mais influenciada por papéis sociais, como os de gênero, do que nos demais países (SOUZA, 1999, p. 15).

Por fim, o autor destaca a diferença relativa à capacidade organizacional e aos interesses da burocracia. Nesse aspecto, nos países em que as agências implementadoras de políticas sociais possuem autonomia em relação à classe dominante e são capazes de criar e efetivar programas que vão de encontro à lógica do mercado e aos interesses governamentais, existem maiores chances de instituir sistemas de proteção social fortemente redistributivos. Por outro lado, em países subdesenvolvidos, quando a burocracia se constitui como um dos grupos privilegiados beneficiados de forma direta ou indireta pelo *Welfare State* e, ao invés de compor alianças com movimentos de trabalhadores, o faz com as classes dominantes, os gastos sociais tendem a apresentar um caráter regressivo, beneficiando as parcelas mais ricas da população (SOUZA, 1999).

É inserida nessa discussão sobre o papel do Estado na provisão de serviços que a noção de avaliação desses serviços por parte da população surge como elemento importante deste trabalho. Mais do que o modelo de Estado, ou a existência ou não de *Welfare States*, e sua respectiva natureza, o que se busca examinar é a importância de que o governo, efetivamente, preste serviços de qualidade para a população, e discutir de que forma isto incide na adesão dos cidadãos à democracia, plasmada por uma participação efetiva nas questões de ordem política. O principal legado que a noção de *Welfare State* deixa para a análise realizada nesta dissertação é o enfoque de que o Estado, mesmo adotando diferentes modelos, mais ou menos conservadores, e servindo em diferentes medidas para a preservação do *status quo*, tem a obrigação de fornecer elementos básicos para a população, mesmo num panorama competitivo como o do capitalismo global. O *Welfare State* aqui presumido não é necessariamente um Estado de políticas focalizadas. O viés ora apresentado é de natureza mais universalista, social-democrata, voltado para o postulado de uma “igualdade nivelada por cima”, com um nível elevado da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (ESPING-ANDERSEN, 1991). Precisamente por não existirem Estados de Bem-Estar Social plenamente constituídos no contexto latino-americano, foi adotada uma linha básica, que leva em conta a avaliação de alguns dos serviços mais fundamentais que um Estado fornece, quais sejam: educação, saúde e segurança, além da percepção mais difusa acerca de como os cidadãos de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile avaliam a qualidade da aplicação de recursos públicos por parte dos governos.

A premissa é de que pessoas mais satisfeitas com os serviços prestados pelo governo tenderiam a participar mais, por notarem um governo responsável e responsivo, capaz de satisfazer às diferentes demandas e necessidades coletivamente elaboradas. Os três cenários apresentam mecanismos institucionais que permitem a participação e o diálogo junto aos governos. Porém, é necessário que essa relação se dê em mão dupla, com os governos fornecendo respostas eficientes e eficazes às demandas da população. Caso contrário, a participação se daria num vazio, e se encontraria, precisamente por isso, desestimulada. Além da avaliação dos serviços, possui centralidade neste estudo a cultura política. Isso

porque, ainda que os sujeitos encontrem estímulos em participar relacionados à qualidade dos seus governos, existem aspectos que também podem preponderar para determinar a participação política, e que são de ordem comportamental. Mais do que uma boa avaliação, seria, então, importante, a configuração de uma cultura política afeita aos valores democráticos e participativos, em que os cidadãos se vejam como entes protagônicos no cenário político, e formulem relações mais sofisticadas com as instituições para se inserir nos canais participativos existentes. Dentro desse panorama, a seguir, examinamos o desenvolvimento e principais pontos relativos ao conceito de cultura política, fulcral para a análise a ser realizada.

2.2. Cultura política

O conceito teórico central que sustenta esta dissertação, fruto da amplitude das dimensões por ele abarcadas, é o de cultura política, que trata das perspectivas e enfoques que os sujeitos possuem com relação à política, como eles se vêem inseridos nos contextos de assuntos políticos. Este conceito tem origem em um cenário em que estava configurada uma crise na crença acerca do triunfo da racionalidade humana e na liberdade, em muito vinculada ao desenvolvimento do Fascismo e do Comunismo após a I Guerra Mundial. Estes fatos colocaram em xeque a crença na inevitabilidade da democracia no ocidente, e colocaram sob questionamento o futuro da democracia no mundo, com o advento, por exemplo, de explosões nacionalistas ocorridas na Ásia e na África (ALMOND e VERBA, 1965).

Almond e Verba (1965) são os autores do trabalho que serviu de base para as análises de cultura política na área da Ciência Política, *The civic culture*, no qual 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 suas instituições. Os autores postulam o surgimento de uma “nova cultura política”, pautada pela participação política do cidadão comum, que pode ser configurada de duas maneiras: democrática ou autoritária (ALMOND e VERBA, 1965). Dentro dessa dicotomia, o Estado democrático oferece ao cidadão comum a oportunidade de fazer parte do processo decisório, ao passo que um regime totalitário coloca o mesmo num papel de “sujeito participante”. Nesse sentido, o modelo democrático requer

mais do que a existência de instituições formais, uma vez que as mesmas também podem ser verificadas em muitos regimes totalitários. O aspecto diferenciador, e a necessidade para a configuração de uma democracia efetiva, remete a uma cultura política democrática (ALMOND e VERBA, 1965). Os autores enfatizam que a cultura política possui vínculo com os fatores que dizem respeito à formação histórica de um país, que geram características referentes às predisposições atitudinais dos cidadãos em relação à política.

Almond e Verba elaboram uma classificação das orientações políticas dos sujeitos, dividindo-as, para efeitos analíticos, em três tipos: (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. Já as orientações avaliativas são uma combinação dos dois tipos anteriores, que resulta em julgamentos e opiniões em relação à política (ALMOND e VERBA, 1965). 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*, 1965). Tal ideia remete à noção de eficácia política, na qual os sujeitos apresentam a percepção de que sua participação e engajamento no contexto político efetivamente fazem diferença em termos de resultados e soluções de suas demandas por parte do governo. Assim, os indivíduos sentem-se “ouvidos” pelas esferas governamentais, e importantes, entes capazes de, por via da inserção política, mudarem os seus destinos.

Assim, com o intuito de compreender com maior profundidade a cultura política, Almond e Verba elaboram uma tipologia deste conceito. Classificam, dessa maneira, a cultura política em três diferentes tipos que podem ser considerados “ideais” no sentido weberiano do termo: (1) paroquial; (2) sujeita e (3) participante. No primeiro tipo, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento em relação aos 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, adotando, com isso, posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva (*IDEM*, 1965). Uma cultura política que balanceie 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 por possuírem um alto conhecimento dos mecanismos institucionais e um considerável senso de eficácia política subjetiva (*IDEM*, 1965).

Na esteira dos postulados de Almond e Verba, Moisés (1995) analisa a consolidação democrática no Brasil, num contexto de transição. Segundo o autor, este contexto geralmente é caracterizado pela incerteza, ou seja, trata-se da mudança de um regime autoritário para “alguma outra coisa” não muito clara, e que pode ser de origem democrática, ou não. O autor trata a cultura política como variável “interveniente” que se articula mais ou menos intensamente tanto com variáveis estruturais e instrumentais como com aquelas especificamente políticas. Desse modo, a cultura política é utilizada para explicar por que um regime político se consolida, ganha continuidade ao longo do tempo e se estabiliza (*MOISÉS*, 1995).

José Álvaro Moisés enfatiza que os comportamentos e atitudes não são fenômenos isolados dos padrões de interação que se encontram na base do funcionamento das instituições políticas. Os padrões comportamentais e atitudinais relacionam-se com o âmbito institucional, entrando em sintonia com o funcionamento das molduras formais da democracia (*MOISÉS*, 1995). No caso do Brasil, o autor chama a atenção para a existência de um “paradoxo da legitimidade democrática”, que consiste no fato de que vícios políticos herdados do período autoritário ainda persistem na cultura política, gerando uma ameaça para a democracia no país (*MOISÉS*, 1995). Essa relação forte entre a cultura política e o funcionamento das instituições é deveras útil na construção da presente dissertação, uma vez que é

essa a ideia que permeia as análises realizadas, ou seja, existe uma interferência considerável de aspectos culturais para o funcionamento de alguns braços da democracia, principalmente no que tange à participação e consequente legitimação do sistema político, fundamentais para a consolidação de uma democracia de natureza maximalista.

Outro estudo fundamental na análise da cultura política é o de Ronald Inglehart (1990), que definiu este conceito como atitudes básicas, valores e habilidades existentes em diferentes culturas. A grande contribuição do autor é a de incorporar o elemento temporal e intergeracional aos estudos sobre cultura política. Ele constata mudanças importantes nas culturas das sociedades industriais, advindas de mudanças econômicas, tecnológicas e sócio-políticas nestas sociedades (INGLEHART, 1990). O autor postula que tais mudanças ocorrem de forma gradativa, refletindo mudanças nas experiências formativas que moldam as diferentes gerações. Nesse sentido, os valores tradicionais e as normas continuam presentes em gerações antigas, mas novas orientações têm começado a penetrar nas novas gerações, constituindo uma substituição ou realocação das tradições (*IDEM*, 1990). Nas sociedades que obtêm satisfação das necessidades materiais básicas, mudam, por consequência, os direcionamentos das preocupações dos sujeitos, configurando um contexto pós-materialista, no qual as prioridades passam a remeter a questões como auto-expressão, qualidade de vida e preservação do meio ambiente (*IDEM*, 1990).

Alguns dos indicadores que permitiriam vislumbrar a cultura política de uma localidade seriam o interesse pelas questões políticas, os níveis de participação política, e as predisposições democráticas dos sujeitos. A base do conceito de cultura política que norteia este estudo é fornecida por Almond e Verba (1965), em sua definição da mesma como as orientações e atitudes dos cidadãos em relação ao sistema político e às suas instituições. Neste cenário, aparecem como fundamentais características como a sofisticação política, plasmada pelo conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais dos governos, e o nível de orientações de ordem avaliativa, uma vez que, quando se avalia bem um governo, tendo as ferramentas para elaborar tal conclusão, os cidadãos sentiriam-se mais satisfeitos e capazes de agirem e serem ouvidos no processo político,

aumentando sua eficácia política subjetiva. Destaca-se também destes autores a diferenciação entre culturas políticas, sendo que determinadas configurações seriam mais afeitas a uma democracia, e portanto, à sua condição mais maximalista, de participação dos cidadãos (ALMOND e VERBA, 1965). Também é importante ressaltar, enquanto linha a ser seguida, que existe uma relação intrínseca que não pode ser desconsiderada entre a esfera institucional e a maneira como os sujeitos se posicionam em relação a ela. O traçado institucional tem grande importância, mas precisa ser complementado por padrões comportamentais e atitudinais capazes de promover a consolidação da democracia, com um maior apego da população a valores caros à democracia (MOISÉS, 1995). A contribuição de Inglehart (1990) é complementar a essa ideia, principalmente por fazer valer em suas análises a dimensão temporal e intergeracional. Ainda que nesta dissertação seja realizada uma análise bastante específica de um ponto do tempo, não se pode perder de vista que, mesmo quando se analisa um contexto “cristalizado” em um determinado ponto do tempo, o desenvolvimento e a modernização das sociedades cumpre papel de suma importância na configuração da cultura política. Fenômenos muito atuais como a participação política por meios eletrônicos e redes sociais, como o *Twitter*, são representações bastante notáveis desse tipo de fenômeno.

Quando fecha-se o foco para os casos de Brasil, Uruguai e Chile, é possível notar que estes países possuem uma democracia em sua dimensão poliárquica relativamente consolidada. Porém, existe uma incongruência entre a dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos, em virtude da presença de gritantes desigualdades sociais. A população sofre com problemas tais como a pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, o desemprego, a falta de acesso à saúde, e a violência. A existência destes conflitos indica 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 dos avanços em termos de moldura formal (BAQUERO, 2006). Isso não quer dizer que as normas e os procedimentos sejam de menor importância. As instituições são indispensáveis para o funcionamento democrático, porém, devem ser complementadas por uma cultura política propícia ao funcionamento destas estruturas procedurais. Assim sendo, faz-se necessário

pensar dispositivos alternativos e mais eficientes de engajamento político. Cabe ressaltar que uma cultura política com orientação para a participação é capaz de gerar estoques de capital social (PUTNAM, 1996; COLEMAN, 1988), ou seja, são capazes de aumentar a confiança tanto entre as pessoas, como entre as mesmas e as instituições políticas. Assim, se existe uma cultura política de interesse e engajamento, voltada à ação coletiva, é de se esperar que os laços constituídos entre os membros de uma sociedade se fortaleçam, através da noção de bem comum, e que também aumente a confiança nas instituições, desde que essas ações encontrem correspondências eficazes de parte dos governos. Por isso, este conceito ocupa importante papel neste trabalho, e é abordado a seguir.

2.3. Capital social

No que diz respeito aos conceitos utilizados neste estudo, o capital social também é relevante como elemento fundamental para tornar uma cultura política mais participativa. Capital social é uma categoria analítica utilizada por Robert Putnam (1996), em seu estudo que compara as regiões norte e sul da Itália. O autor examina, assim, as formas alternativas que podem ser construídas pelos sujeitos para organização e realização de suas demandas. As relações de confiança interpessoal e institucional são os elementos que estabelecem a categoria de capital social. Além disso, essas relações acontecem em diferentes dimensões, sejam formais, sejam informais, ou na organização das demandas, tendo ponto de contato com as esferas governamentais, ou na construção de redes de solidariedade comunitárias, buscando objetivos comuns, com base na cooperação.

Os principais autores, que vislumbram o capital social como elemento positivo, além de Putnam (1996), são Coleman (1988) e Fukuyama (1995; 2001). Durlauf e Fafchamps (2004) afirmam que estes autores desenvolvem seus estudos tomando por base três princípios subjacentes: (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 surgem a partir de mecanismos informais de organizações que se baseiam em redes sociais e associações (DURLAUF e FAFCHAMPS, 2004).

O conceito de capital social surgiu originalmente com Pierre Bourdieu (1980), que o define em termos gerais como o poder de mobilização que os indivíduos possuem em relação a um grupo. Nesta perspectiva, as redes sociais não são dadas naturalmente, e precisam ser construídas por meio de investimentos estratégicos, com vistas a se obter outros benefícios (PORTES, 1998).

Coleman (1988), por sua vez, examina o capital social do ponto de vista da criação de capital humano. O autor define capital social por sua função como uma variedade de entidades detentoras de dois elementos em comum: o primeiro deles é que todas consistem de alguns aspectos concernentes às estruturas sociais; o segundo é que, por meio destes mecanismos, encontram-se facilitadas certas ações dos atores dentro da estrutura. Tal abordagem abriu caminho para uma redefinição de uma série de processos diferentes e até mesmo contraditórios de capital social: (1) inclui mecanismos, como reciprocidade e aplicação das normas pelo grupo, que geram capital social; (2) as consequências de sua posse, tal como o acesso privilegiado à informação; e (3) a organização social “apropriável” que fornece o contexto para fontes e efeito para materialização. Nesse panorama, os recursos obtidos por meio de capital social têm, do ponto de vista do sujeito que os recebe, o caráter de “presente”.

Criticando Coleman, Portes (1998) destaca que o autor não conseguiu distinguir entre os possuidores de capital social, as fontes de capital social e os recursos políticos em si, inerentes a estas relações. Torna-se importante, dessa forma, fazer uma distinção entre as motivações daqueles que recebem e aqueles que doam nas trocas mediadas pelo capital social, e é nesse ponto que o referido autor consegue fazer a articulação e diferenciação entre os diferentes papéis estabelecidos por meio dos atores nos mecanismos do capital social. Os “receptores” desejam, em seu papel, obter acesso a bens valiosos facilmente compreensíveis; já os doadores, por sua vez, possuem motivações muito mais complexas, uma vez que eles fornecem estes bens sem obter um retorno imediato (PORTES, 1998). Além disso, Portes sugere que os teóricos do capital social devem

ter algumas preocupações analíticas como separar a definição do conceito dos seus efeitos, estabelecer controles de direcionalidade para que a presença de capital social possa ser verificável antes de produzir os seus efeitos, controlar outros fatores capazes de interferir e explicar o capital social, e também identificar as origens históricas do capital social nas diferentes sociedades de maneira sistemática.

Fukuyama (2001) define capital social como uma norma informal capaz de promover a cooperação entre os indivíduos, com base em relações de reciprocidade. Enquanto na esfera econômica estes laços servem para reduzir custos de transação, no âmbito político promovem um tipo de vida associativa necessário para o sucesso de governos limitados, no contexto democrático moderno. Ao mesmo tempo em que o capital social é proveniente, muitas vezes, de jogos baseados no já bastante conhecido “dilema do prisioneiro”, ele também é originado de aspectos tais como religião, experiências históricas compartilhadas e outros tipos de normas culturalmente estabelecidas (FUKUYAMA, 2001). Entretanto, o autor ressalta um aspecto fundamental, e que se coloca como uma problemática importante quando analisamos alguns processos institucionais: dificilmente estes laços podem ser gerados por meio de políticas públicas, dada a complexidade de fatores que englobam a “criação” de capital social, considerando também que suas fundações culturais são elementos que dificultam este intento.

Fukuyama também chama a atenção para a existência de uma certa oposição dos laços de capital social em culturas tradicionais e organizações sociais em relação à modernização econômica. Ele afirma que os grupos constituídos nesses panoramas possuem laços de confiança extremamente estreitos, que dificultam a cooperação entre os membros de tais grupos e sujeitos que se encontram fora do círculo, gerando, assim, externalidades negativas de exclusão e fechamento (FUKUYAMA, 2001). Em contraste, as sociedades modernas possuem um amplo número de grupos sociais sobrepostos, permitindo, por consequência, múltiplas relações de pertencimento e identidades (FUKUYAMA, 2001). Neste cenário, os laços de confiança acabam constituindo elemento positivo na esfera social e econômica, considerando também as relações de livre mercado verificadas no âmbito global.

Woolcock e Narayan (2000), por seu turno, definem capital social como as normas e redes que possibilitam às pessoas agir coletivamente. Os autores definem quatro perspectivas principais que têm sido verificadas nos estudos de capital social: (1) comunitária; (2) redes; (3) institucional. A perspectiva comunitária considera o capital social uma coisa boa pela sua própria natureza; a perspectiva de redes destaca a importância tanto das associações na dimensão vertical quanto na dimensão horizontal, entre as pessoas, e também as relações internas e entre entidades organizacionais; já a perspectiva institucional coloca o capital social como elemento que pode ser alavancado pelo ambiente político, legal e institucional (WOOLCOCK e NARAYAN, 2000).

Entretanto, o autor mais proeminente e cuja perspectiva mais se aproxima da abordagem do presente trabalho é Robert Putnam (1996), que aborda ao mesmo tempo a dimensão interpessoal e institucional das relações de confiança estabelecidas na sociedade, e sua vinculação com o funcionamento das instituições democráticas. Examinando as discrepâncias existentes entre o norte e o sul da Itália, a despeito de uma mesma moldura institucional, o autor chegou à conclusão que, aliado a um histórico comunitarista do norte, surge como fator explicativo para o que ele denominou “comunidade cívica” o capital social, definido pelo mesmo como os níveis de confiança interpessoal e institucional estabelecidos entre os sujeitos. Tais laços de confiança seriam importantes para fomentar uma cultura política mais democrática, afeita à participação e à tolerância. Coleman (1988) surge complementando essa idéia, ao enfatizar que o capital social serve como facilitador das ações dos atores, embora não faça a diferenciação entre doadores e recebedores postulada por Portes (1998). Porém, tal diferenciação também depende muito da concepção do que está inserido na lógica do capital social. O referido autor parte da premissa de uma relação desigual, com doadores e recebedores de benefícios. No entanto, a lógica de capital social utilizada por Putnam (1996), Coleman (1988) e Fukuyama (2001), é de uma relação de reciprocidade: os papéis, assim, não são fixos, e são dinâmicos, ou seja, em um ou outro momento, todos se constituem como doadores e recebedores de benefícios. Mais do que isso, os atores são, acima de tudo, compartilhadores dos bens. É exatamente esse o prisma do capital social ao qual se filia o presente trabalho, qual seja, uma visão de que por

meio de relações de confiança estabelecidas entre as pessoas, e também com as instituições, pode-se aumentar a participação política, por via de cooperação, busca de um bem comum, estreitamento de laços com as instituições e, por consequência, uma otimização dos resultados apresentados pelos governos. Os laços de confiança estabelecidos por meio do capital social se constituem, então, como um elemento capaz de “lubrificar” a participação política, à medida que os atores venham a compartilhar interesses e adquirem ferramentas simbólicas que permitem a ação coletiva. Levando em consideração este vínculo conceitual, a seguir é abordado o conceito de participação política e seus mecanismos nos cenários ora estudados.

2.4. Participação política

No que diz respeito à participação política, tal discussão está ligada diretamente à concepção de democracia. Autores como Robert Dahl (2001), por exemplo, preocupam-se muito mais em definir requisitos mínimos para constituir uma democracia, pensando-a em grande escala. Segundo o referido autor, uma democracia em grande escala exige características como: (1) funcionários eleitos; (2) eleições livres, justas e frequentes; (3) liberdade de expressão; (4) fontes de informação diversificadas; (5) autonomia para as associações; (6) cidadania inclusiva (DAHL, 2001). Esse tipo de elaboração considera a democracia em unidades maiores, como países, ou seja, Dahl não fecha completamente as portas para outros instrumentos democráticos e participativos, desde que estes sejam dados em escalas menores. O dilema das grandes democracias é de que a participação dos cidadãos diminuiria a eficácia do sistema, considerando aquilo que o autor denominou “Lei do Tempo e dos Números”: quanto maior o número de cidadãos numa unidade democrática, menos esses cidadãos podem participar de forma direta das decisões do governo e maior a necessidade de delegação da autoridade a terceiros (*IDEM*, 2001). Esse tipo de elaboração sobre a democracia não é, de forma alguma, ponto pacífico na Ciência Política. Santos e Avritzer (2002) questionam as premissas adotadas por Dahl (2001) afirmando que, se por um lado a representação facilita o processo democrático em escala ampliada, por outro ela

dificulta a solução de duas outras questões: a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades.

Paul Hirst (1992), por sua vez, afirma que não existe “democracia” no singular, mas sim uma variedade de doutrinas, mecanismos políticos e processos de decisão de natureza democrática. Nesse sentido, o autor enfatiza que a democracia representativa pode ver mudadas as políticas, mas a estrutura básica da autoridade permanece intacta (HIRST, 1992). Hirst (1992) considera essencial que o governo seja mais permanentemente obrigado a prestar contas e repercutir a pressão e o debate públicos, pois isso tornaria o processo de formulação e execução das políticas mais coerente e eficaz.

O conceito de participação política pode ser analisado sob diferentes perspectivas teóricas, algumas levam em consideração uma dimensão mais formal, enquanto outras abordam também dimensões situadas fora do âmbito institucional, considerando outros padrões de participação, dados em esferas alternativas. Pela ótica mais formal, Verba e Nie (1972) definem a participação política como se tratando das iniciativas dos indivíduos orientados a 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, poliárquicas. O enfoque de Joseph La Palombara (1978) preenche esta lacuna, incorporando as “atividades não convencionais” ao conceito de participação política, ao considerar maneiras pelas quais os sujeitos se inserem na vida política de um país à margem das instituições formais de mediação política, escapando, assim, da moldura formal estabelecida, e ultrapassando a mesma, alcançando outras esferas de reivindicação, muitas vezes voltadas a uma manifestação mais enfática de opiniões por parte da sociedade civil.

Nesse cenário, surgem autores que buscam uma forma de balancear e equacionar essa dicotomia, com vistas a institucionalizar e incorporar mais os sujeitos comuns à vida política. Um deles é Jürgen Habermas (1997), que propõe um modelo deliberativo de democracia, o qual seria capaz de reduzir a centralidade do Estado enquanto núcleo do espaço político. Nessa perspectiva, seriam criados

espaços de discussão capitaneados pelo Estado, que se dariam de maneira complementar ao mesmo, articulando uma cidadania consciente e politizada com uma proposta de transformação do modelo democrático de gestão do Estado (HABERMAS, 1997).

Num sentido um pouco mais radical, Carole Pateman (1992) trabalha com bastante profundidade esta questão, questionando as perspectivas teóricas que vêem as massas como incapazes de participar, conforme postulado por Schumpeter (1984), e coletando subsídios em pensadores como Rousseau (1978), Stuart-Mill (1980) e Cole (1919) para afirmar a importância de uma participação concebida de forma mais ampla, possuindo também um importante papel educativo, uma vez que ajudaria a legitimar junto aos cidadãos as decisões tomadas de forma coletiva, desenvolvendo, dessa forma, as atitudes e qualidades psicológicas necessárias. Santos e Avritzer (2002), na mesma linha de Pateman, ao abordar a crise da explicação democrática tradicional, colocam em evidência o surgimento de concepções contra-hegemônicas do conceito de democracia, voltadas para uma democracia participativa, que postulam o reconhecimento da pluralidade humana, a ênfase na criação de uma “nova gramática social e cultural” e o entendimento da inovação social em articulação com a inovação institucional, criando uma nova institucionalidade da democracia. Em complementação a esta ideia, Gugliano (2004) afirma que a perspectiva participativa se diferencia por enfatizar fundamentalmente três questões: a participação, a deliberação e a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático.

Nessa direção, a democracia participativa torna os indivíduos sujeitos políticos mais protagônicos, buscando no dia-a-dia, comunitariamente, soluções de problemas coletivos, de interesse comum, que ajudem a melhorar suas vidas, criando um elo junto aos governos. No entanto, o que se observa no contexto latino-americano é um desinteresse dos cidadãos pela política (BAQUERO, 2006), uma vez que os diferentes governos não têm conseguido resolver as necessidades e demandas mais urgentes dos cidadãos. Tal falta de respostas, amenizadas, é bem verdade, pelo surgimento de vários governos progressistas no continente, surge como fator que afasta os sujeitos da política, vendo-a como algo distante e, mesmo, hostil às suas necessidades. Este panorama é preocupante, uma vez que leva a

uma diminuição progressiva da confiança institucional, que provém da incapacidade do governo de dar resposta às necessidades materiais dos sujeitos, e dos processos de corrupção verificados neste cenário. Diminuída a confiança na esfera maior, de âmbito governamental, as pessoas tornam-se céticas, e acabam por abandonar as relações de confiança que auxiliam na busca de soluções alternativas que melhorem suas vidas.

Apesar de as práticas institucionais de participação nas três capitais não serem o foco principal do presente trabalho, é importante compreender como estas funcionam, primeiramente porque se constituem como espaço de canalização de demandas por parte da população, uma arena capaz de construir a interlocução entre a sociedade civil e o Estado, e também porque, uma vez que possam ser elementos propulsores de uma mudança de cultura política e de ampliação do capital social, os seus próprios mecanismos podem, talvez, sofrer reformulações com vistas a ampliar o escopo e a consciência participativa. Isso quer dizer que estes espaços podem refletir, em maior ou menor medida, os conceitos anteriormente abordados, de avaliação de serviços, de cultura política e de capital social. Por isso, na sequência são examinados alguns aspectos institucionais envolvidos nos processos de participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

2.4.1. Mecanismos de participação em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile

Nesta seção, são examinados mais detidamente os processos participativos configurados em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. Verificam-se suas origens e mecanismos, enquanto medidas de descentralização de poder e interlocução entre as instituições políticas e a sociedade civil.

2.4.1.1. Porto Alegre

Ao longo do século XX, o Brasil experimentou uma combinação entre modernização e agravamento progressivo das desigualdades sociais (AVRITZER,

2002). O Estado não conseguiu encontrar soluções capazes de transformar o crescimento econômico do país em resultados sociais significativos. Com isso, foi criada uma lacuna entre a sociedade civil e as instituições, na qual deixa de haver uma correspondência entre os interesses dos cidadãos e as suas expectativas em relação aos governos. Ocorreu, assim, um esvaziamento da esfera pública, que plasmou-se num cenário de afastamento: o “público”, ao invés de ser visto como algo “de todos”, passou a ser encarado como “arena de ninguém”, ou apenas de uma elite muito específica.

É neste cenário, incrementado ainda por um contexto de redemocratização no Brasil, que emerge, em Porto Alegre, o Orçamento Participativo, contrapondo uma concepção hegemônica de democracia que se pauta pela pouca participação popular (AVRITZER, 2002), e se constituindo como uma combinação bem sucedida entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2002). Segundo Avritzer (2002), as origens do OP envolvem tanto elementos institucionais como elementos extra-institucionais, uma vez que tal proposta teria seu nascedouro no seio das associações comunitárias da cidade durante os anos 1980. Esta proposição surgira como resposta a um projeto que previa a criação de conselhos populares, elaborado pelo então prefeito Alceu Collares, do PDT, no início de seu mandato, e levado às associações de moradores da capital gaúcha em março de 1986 (BAIERLE, 1998 *apud* AVRITZER, 2002). As associações, por sua vez, responderam afirmando querer intervir de forma direta na definição do orçamento do município, controlando sua aplicação (UAMPA, 1986 *apud* AVRITZER, 2002).

O triunfo do PT nas eleições de 1988, com Olívio Dutra à frente da prefeitura, propiciou as primeiras decisões políticas que serviram para a implementação do OP, durante os dois primeiros anos de gestão (AVRITZER, 2002). Avritzer (2002) destaca quatro passos fundamentais à constituição do OP em Porto Alegre, que coincidiram no início da administração de Olívio Dutra:

A preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua decisão ao nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores na participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria de planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação no CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade) (AVRITZER, 2002).

Avritzer chama a atenção para dois aspectos que emergiram de maneira decisiva no contexto da origem do Orçamento Participativo. O primeiro era o já mencionado movimento comunitário, que já tinha um histórico relevante no contexto porto-alegrense. O segundo era relacionado com a sociedade civil brasileira, que de maneira geral, buscava recuperar a ideia de cidadania, acoplando-a à Constituição por meio da participação das associações comunitárias e dos atores nos mecanismos relativos a decisões no âmbito local (AVRITZER, 2002).

Entretanto, a origem mais “nobre” do OP de Porto Alegre não se constitui em ponto pacífico na discussão sobre o referido mecanismo institucional. Gugliano (2001) questiona as abordagens mais “romantizadas” afirmando que nenhum documento aponta para a existência da proposta relativa ao Orçamento Participativo na campanha eleitoral de Olívio Dutra, que se saiu vitoriosa no pleito de 1988. Além disso, o autor afirma que não há evidências muito sólidas de que a proposta orçamentária participativa tenha nascido no seio dos movimentos sociais.

Nesse sentido, o OP teria sido originado no momento em que o Partido dos Trabalhadores, já no poder na Prefeitura municipal de Porto Alegre, agregando diversas correntes ideológicas de esquerda e sem grande experiência administrativa, vislumbra no triunfo eleitoral uma oportunidade ímpar de ampliar os mecanismos políticos de articulação da sociedade civil, organizada através de um prisma de organização socialista, o que teria sido evidenciado na proposta eleitoral de socializar a formação dos Conselhos Populares. Gradativamente, porém, este modelo foi sendo redesenhado e readequado, direcionando-se para a distribuição dos recursos previstos no orçamento (GUGLIANO, 2001).

Para além da discussão concernente à origem do Orçamento Participativo, é fundamental verificar como este processo se deu na prática no contexto porto-alegrense, sua aplicação e execução. São vários os autores que trabalham com a

temática, em diferentes dimensões, cabendo destacar Avritzer (2002), Fedozzi (2009), Silva (2003), González (2007), Arturi (2003), entre outros. Fedozzi (2009), em pesquisa realizada com os delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre, demonstra que, com o tempo de participação, configura-se uma tendência de crescimento em termos de ativismo em todas as modalidades de ação sociopolítica, e também no nível de atividades políticas propriamente ditas, além de um aumento na capacidade de estabelecer um olhar crítico em relação às formas de gestão pública e de valorização do regime democrático participativo, ainda que chame a atenção para alguns perigos ou efeitos adversos desta política, como a possibilidade de cooptação e exclusão.

Silva (2003), por sua vez, examina 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 política (no que tange à sua durabilidade e resistência) assenta-se principalmente em quatro fatores, quais sejam: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

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, o que, no entanto, não é empiricamente encontrado por Fedozzi (2009). 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) destaca algumas dificuldades do OP no sentido da instauração de uma governança mundial democrática, abordando aspectos 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.

As discussões teóricas sobre o OP são, sem dúvida, de suma importância. No entanto, o foco do trabalho está voltado à participação num sentido mais amplo, e à relação dos mecanismos em si com a participação, e como estes podem avançar para incentivar os cidadãos a participarem mais da arena política. Nesse sentido, dois autores que realizam uma descrição bastante rica sobre as diferentes fases de execução do OP são Avritzer (2002) e Gugliano *et. al.* (2010). Em Porto Alegre, tal mecanismo divide-se, em linhas gerais, em duas etapas. Na primeira, a participação dos interessados se dá de forma direta, enquanto na segunda, a participação se dá por meio da constituição de um conselho de delegados (AVRITZER, 2002).

O processo se configurava, até 2001, na capital gaúcha, com duas rodadas regionais que se intercalavam com uma rodada de assembleias realizadas em nível local. A partir de 2002, no entanto, a segunda rodada foi suprimida, sob a argumentação de simplificar o processo, criando-se novas formas de inserção, como o OP eletrônico (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Numa segunda fase, era instalado o Conselho do Orçamento Participativo, formado por representantes das prioridades orçamentárias definidas nas assembleias regionais e locais (AVRITZER, 2002).

A primeira rodada ocorre com a realização de dezessete assembleias regionais, compostas por moradores dos bairros de cada uma das regiões (GUGLIANO *et.al.*, 2010). Dentro desta estrutura, são realizadas as assembleias temáticas, divididas em seis áreas: saúde e assistência social; transporte e circulação; organização e desenvolvimento da cidade; cultura; educação, esporte e lazer; desenvolvimento econômico (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Nesta fase, a população define as prioridades para o município, elege seus conselheiros e define o número de delegados para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011).

Em seguida, é realizada uma rodada de assembleias locais, contando com até onze áreas temáticas: saneamento; pavimentação; organização da cidade; política habitacional e regularização fundiária; assistência social; saúde; transporte e circulação; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; desenvolvimento econômico. Nesse momento, os delegados e a população trabalham cuidando da hierarquização

das prioridades, definindo as cinco principais dentre as doze listadas, e da definição das obras a serem executadas nas sub-regiões (AVRITZER, 2002).

Já as atribuições do Conselho do OP são as seguintes: (1) debate e aprovação da proposta orçamentária do município, tendo como base as decisões tomadas nas rodadas anteriores; (2) revisão da proposta orçamentária final estabelecida pela prefeitura; (3) acompanhamento da execução das obras aprovadas; e (4) discussão dos critérios técnicos que possam inviabilizar a execução das obras aprovadas (AVRITZER, 2002).

Em linhas gerais, é dessa maneira que se estabelecem os processos do Orçamento Participativo porto-alegrense. Na sequência, são verificados os mecanismos participativos existentes no Uruguai, com a aplicação do *presupuesto participativo* em Montevidéu.

2.4.1.2. Montevidéu

A construção institucional da democracia no Uruguai ao longo do século XX foi pautada por uma valorização extrema do consenso, amortização de conflitos e negociação (CAETANO, 1999). A partir dessa base culturalmente estabelecida, o Orçamento Participativo de Montevidéu é desenvolvido no marco de uma descentralização de ordem político-institucional que também possui caráter participativo. Esta descentralização é contextualizada em uma reestruturação administrativa interna que criou o Departamento de Descentralização, organismo que se coloca em posição paralela aos departamentos ou outros fóruns responsáveis pelas políticas sociais e setoriais de diversas naturezas (GUGLIANO *et.al.*, 2010). Este processo de descentralização encontrou motivação na necessidade de promover uma racionalização da burocracia local, que era um aparelho altamente centralizado e ineficiente, engessado por várias décadas de vícios administrativos de natureza clientelista (BECKER, JÄGER e RAZA, 2001). O caráter dessa descentralização é altamente legalista, dado por uma forte tradição da cultura jurídica hispânica em Montevidéu (PORTILLO, 2004).

O território de Montevideu, neste cenário, foi dividido em 18 Centros Comunitários Zonais (CCZ), que são formados por uma Junta Local, de integração político-partidária, e um Conselho de Vizinhos, de integração social, por meio do qual são canalizadas as políticas participativas e se constitui no fórum no qual os cidadãos expressam suas demandas, inclusive, elegendo representantes (GUGLIANO *et.al.*, 2010).

Existe uma série de estratégias participativas adotadas pela prefeitura de Montevideu, dentre as quais se destacam o Orçamento Participativo; os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal (Plaedez); os Convênios de Cooperação Público-Privada; os convênios de cogestão de políticas sociais com ONGs; as Comissões Administrativas de creches, oficinas culturais ou comissões de carnaval, entre outras; e a assessoria às Comissões Especiais (GUGLIANO *et.al.*, 2010).

De acordo com Gugliano *et. al.* (2010), é exatamente no campo dessas diversas políticas de natureza participativa, intermediadas por um sistema institucional descentralizado, que se deve compreender o Orçamento Participativo montevideano. Martin e Cabrera (1994) destacam que as experiências participativas, no cenário de Montevideu, se constituíram como um fórum privilegiado de debate público e negociação entre a comunidade e os setores políticos. Esses processos se caracterizaram pela busca permanente de consenso político, livrando o movimento de descentralização de traços partidários. Dessa forma, se conseguiu que setores de todos os partidos não apenas apoiassem a iniciativa, mas que também se integrassem a ele, garantindo, assim, sua consolidação de modo independente dos diferentes governos que pudessem assumir a capital uruguaia (MARTIN e CABRERA, 1994).

No caso uruguaio, a participação nos diversos fóruns é institucionalizada por meio dos Conselhos de Vizinhos, eleitos através do voto direto, secreto e universal, dentro de cada zonal da cidade. Dessa maneira, os membros dos Conselhos de Vizinhos, quais sejam, os Conselheiros Zonais, podem se apresentar nas eleições tanto com o aval de uma organização social como por via de um abaixo-assinado de vizinhos. O debate, a apresentação de iniciativas e o estabelecimento das prioridades ocorrem no interior dos Conselhos de Vizinhos, que convocam

assembleias populares e operam permanentemente entre os meses de setembro e março, com vistas à sua realização (GUGLIANO *et. al.*, 2010).

O orçamento quinquenal de natureza participativa tem suas origens vinculadas à instalação da descentralização promovida pela prefeitura de Montevideu, no primeiro ano do primeiro mandato do governo de esquerda, de Tabaré Vázquez, em 1990. Foi neste ano que ocorreram, pela primeira vez, reuniões de vizinhos em cada uma das zonas da cidade, contando com a presença do prefeito eleito e de seu gabinete de governo. Porém, nessa época ainda não estavam constituídos os Conselhos de Vizinhos, e os acordos realizados não se plasmaram em compromissos escritos (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Gugliano *et. al.* (2010) chamam a atenção para o fato de que é a partir desse momento que o orçamento municipal de Montevideu é incorporado às práticas participativas por meio da descentralização.

Em 1995, é realizado o segundo orçamento quinquenal no marco dos centros comunais, com os seus Conselhos de Vizinhos em funcionamento há pelo menos dois anos. A partir do ano de 1997, são incorporadas novas práticas participativas em relação ao orçamento, com o surgimento dos chamados “Compromissos Anuais de Gestão”, nos quais são plasmados a “prestação de contas” da execução orçamentária do ano precedente e os ajustes e previsões orçamentárias para o ano seguinte (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Tais compromissos são decididos em assembleias públicas de caráter aberto para os vizinhos e organizações sociais zonais. Essas assembleias contam com a participação de todos os atores dos sistemas descentralizados locais, quais sejam, as Juntas Locais, os Conselhos de Vizinhos e Serviços dos Centros Comunais Zonais (GUGLIANO *et. al.*, 2010).

Dessa forma, chegou-se à instauração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal, os Plaedez, por meio dos quais é desenvolvido o Plano Estratégico de Montevideu, incluindo uma rica gama de metodologias com vistas ao diagnóstico integral dos territórios, tendo a finalidade de produzir os consensos necessários no que diz respeito aos objetivos de desenvolvimento a serem perseguidos, bem como também são definidos os meios para a sua implementação (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Tais planos acabaram por ser convertidos, segundo

Gugliano *et. al.* (2010), num grande programa de capacitação dos atores institucionais e sociais para a discussão orçamentária anual.

A partir do ano 2000, o prefeito passou a ter a obrigação de consultar o Plano Quinquenal e os Compromissos Anuais de Gestão para elaborar o projeto de orçamento a ser enviado para o Legislativo municipal, instância essa responsável pela sua aprovação (GUGLIANO *et. al.*, 2010). Os autores apresentam as áreas nas quais o Orçamento Participativo de Montevideú possui investimentos:

O orçamento participativo inclui investimentos no funcionamento dos serviços descentralizados (iluminação pública, áreas verdes, limpeza urbana, etc.); trânsito; obras de saneamento básico ou de manutenção dos serviços já existentes; atenção à saúde; gastos dos centros comunais zonais, dentro dos quais se encontram as políticas sociais de alimentação, infância, juventude, terceira idade, esportes e mulheres; unidade de atividades culturais e gastos das bibliotecas municipais. (GUGLIANO *et. al.*, 2010, p. 195-196)

No caso de Montevideú, salientam os autores, o combate à desigualdade fica bastante claro quando se verificam os estímulos recebidos pelos investimentos sociais, sobretudo nas regiões onde a população possui menores ingressos econômicos e menores níveis de escolaridade formal (GUGLIANO *et. al.*, 2010).

No que diz respeito aos mecanismos mais específicos do Orçamento Participativo de Montevideú, existem quatro etapas principais de seu funcionamento. A primeira, prevista para o mês de setembro de cada ano, é a etapa na qual ocorre uma série de atividades destinadas a iniciar a discussão orçamentária anual: (1) convocação da população para participar das atividades de consulta dos Conselhos de Vizinhos; (2) elaboração e encaminhamento aos atores sociais locais, por parte do Executivo, da informação geral sobre um possível esboço das ações governamentais; (3) realização de assembleias públicas promovidas pelos atores sociais do sistema descentralizado, das quais participam o prefeito e o Gabinete Municipal, com o Executivo levando adiante a avaliação da gestão e elaborando a proposta para o ano seguinte; ao mesmo tempo, os atores do sistema descentralizado expõem suas demandas e prioridades estruturadas em um Projeto Orçamentário Zonal. A segunda etapa, prevista para novembro, é aquela na qual o

Executivo trabalha com as propostas que foram apresentadas na etapa precedente e responde, aos atores locais, sobre sua viabilidade. Tais respostas são enviadas aos Conselhos de Vizinhos, expressando os primeiros acordos a respeito das obras e políticas que moldarão a gestão seguinte. A terceira etapa, que ocorre em dezembro de cada ano, é a etapa de negociação final entre as direções políticas centrais e os Conselhos de Vizinhos, na qual é definida a totalidade dos compromissos de gestão. A quarta e última etapa, que também é realizada em dezembro do ano correspondente, é aquela na qual as obras deliberadas no transcorrer do processo participativo originam o “Plano de Gestão”, que permitirá o acompanhamento e controle das políticas municipais. Porém, este Plano de Gestão ainda deve ser aprovado em março pela Junta Local (GUGLIANO *et. al.*, 2010).

Em termos gerais, é assim que se configuram os mecanismos institucionais de participação política na capital uruguaia, permeados principalmente pela versão montevidiana do Orçamento Participativo. Na sequência, examina-se como se dá, institucionalmente, o processo de participação em Santiago do Chile.

2.4.1.3. Santiago do Chile

No Chile, os mecanismos participativos foram instituídos através de iniciativa do governo central. A participação cidadã, enquanto componente fundamental da gestão pública democrática, surgiu no país no início dos anos 1990 (MONTECINOS, 2006). Apareceu, neste contexto, como aspecto essencial para promover a descentralização e a modernização estatal, com vistas a alcançar dois objetivos principais: (1) tornar mais eficientes os serviços públicos e (2) fortalecer a democracia por meio de uma gestão pública orientada para a participação (WAISSBLUTH, 2005; RAMÍREZ, 2001).

Os municípios, dentro deste panorama, não escaparam a tais objetivos e, a partir de 1994, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo deu início ao Programa de Fortalecimento Institucional Municipal (PROFIM), tendo como intuito incorporar novas tecnologias e encorpar os instrumentos de planificação local, dentre os quais se encontra o Plano de Desenvolvimento Comunal (PLADECO) (MONTECINOS, 2006).

Os diagnósticos realizados tanto pelo governo quanto por organismos não governamentais remeteram a resultados bastante semelhantes em relação a este modelo, indicando que o desempenho municipal melhorou parcialmente nas áreas operativas da gestão, em termos de eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo que mostram que o fortalecimento democrático, visto como modelo de gestão participativa que implica consulta, controle e fiscalização cidadã sobre a gestão municipal ainda é deveras incipiente nos instrumentos de planificação, não se verificando, assim, avanços substantivos (DELAMAZA e FERNÁNDEZ, 2004; MÁRQUEZ e SANHUEZA, 2001; HUERTA *et. al.*, 2000).

Apesar de tal diagnóstico relativo aos mecanismos participativos instituídos, então, no Chile, a partir de 2002 começaram a surgir no país experiências de orçamentos participativos sem incentivos do governo central, que levam Montecinos a presumir que, por meio deste instrumento de planificação, estão se abrindo novos espaços de participação na política local do país (MONTECINOS, 2006). Daí surgiu o objetivo do referido autor de comparar as características da participação cidadã produzida nos tradicionais PLADECO, previstos em lei, com a participação produzida nos casos de *presupuestos participativos* instituídos desde a base (IDEM, 2006).

Apesar do caso específico de Santiago não estar incluído em tal estudo, este se faz importante no contexto do presente trabalho por demonstrar os mecanismos participativos estabelecidos no Chile, mecanismos estes, principalmente os dos PLADECO, que englobam a participação política do país como um todo, incluindo, obviamente, a capital¹.

Nos cinco casos examinados por Egon Montecinos (2006)², no que tange à elaboração do PLADECO, verificou-se a predominância de um estilo de participação cidadã concentrado no intercâmbio de informações entre os funcionários do município e os dirigentes sociais para a configuração de um diagnóstico comunal (TORRES, 2005 *apud* MONTECINOS, 2006).

¹ Evidentemente, o ideal seria verificar a participação política mais focalizada no contexto de Santiago do Chile. Porém, a bibliografia pesquisada não apresentou textos que tivessem tal foco específico.

² Buin, Cerro Navia, San Joaquín, Negrete e Illapel (MONTECINOS, 2006).

Os cinco municípios realizaram consultas, por meio de enquetes ou assembleias consultivas, aos dirigentes sociais com vistas a identificar as principais necessidades e carências da comunidade (MONTECINOS, 2006). Num primeiro momento, a equipe técnica municipal realizou um diagnóstico comunal, elencando as necessidades e estabelecendo uma fundamentação teórica dos projetos a serem executados num período de quatro anos (TORRES, 2005 *apud* MONTECINOS, 2006). Esse modelo de participação configurado no PLADECO pode ser definido como uma participação cidadã consultiva (MONTECINOS, 2006). Isso quer dizer que os cidadãos se fazem presentes até a elaboração do diagnóstico das necessidades e daquilo que deve ser feito, mas ficam excluídos das fases de execução, não fiscalizando, dessa forma, a aplicação daquilo que fora previamente definido. As ideias predominantes no PLADECO foram escutar e consultar com a finalidade de diagnosticar as necessidades da comunidade. Tal situação promoveu uma participação que envolve os dirigentes sociais na etapa de diagnóstico por meio da consulta cidadã (TORRES, 2005 *apud* MONTECINOS, 2006). Dessa forma, em nenhum dos casos de PLADECO os dirigentes sociais tiveram intervenção no processo posterior ao diagnóstico comunal, no controle e sequência dos projetos que foram ali originados. A função de fiscalização ficou totalmente a cargo da municipalidade (MONTECINOS, 2006).

Posteriormente à definição de necessidades junto à comunidade, o aparelho burocrático municipal constituiu-se como gestor dos recursos para buscar as soluções mais adequadas, ou ao menos as que melhor se enquadravam para a resolução dos problemas apontados pela comunidade. Assim, na elaboração do PLADECO, não foi possível ao autor observar uma maior inclusão dos cidadãos, e muito menos controle, fiscalização e acompanhamento dos mesmos sobre os projetos definidos junto ao município (MONTECINOS, 2006).

Paralelamente ao PLADECO, têm surgido no contexto chileno vários casos de orçamentos participativos³, predominantemente como decisão política dos prefeitos (MONTECINOS, 2011). Isso porque não existe uma relação direta do surgimento

³ Cerro Navia, Buin, San Joaquín, Illapel, Negrete, La Pintana, Talca, Rancagua, Lautaro, Freirina, Purranque, San Antonio e Puerto Montt (MONTECINOS, 2011).

dessas práticas com a moldura institucional (no Chile não existem leis que promovam o Orçamento Participativo), nem com elementos de ordem social (os movimentos sociais locais no Chile não possuem autonomia capaz de impulsionar mecanismos de participação), muito menos de ordem político-partidária (a discussão acerca de democracia participativa é praticamente nula no interior dos partidos políticos do país). Nesse sentido, alguma relação só pode ser encontrada na vinculação política do prefeito. Os 13 prefeitos que até 2008 implantaram políticas participativas pertenciam a algum partido da coalizão de centro-esquerda denominada *Concertación de Partidos por la Democracia* (MONTECINOS, 2011). Há que se ressaltar que essas práticas têm pouco alcance efetivo, uma vez que não ultrapassam 3% do orçamento dos orçamentos municipais das cidades que as implementaram (*IDEM*, 2011).

No que tange à forma de participação cidadã, em todos os casos o processo se desenha com o município definindo juntamente com os delegados do Orçamento Participativo as prioridades e projetos que são selecionados por dois métodos distintos: “votação seletiva”, na qual os delegados do Orçamento Participativo selecionam os projetos; e “votação universal”, na qual os cidadãos, através de votação popular, selecionam os projetos a executar com o Orçamento Participativo. Montecinos (2011) ressalta que nesta segunda modalidade se perde notoriamente o componente deliberativo do processo, que se pode obter nas assembleias territoriais ou temáticas com vistas a definir prioridades de investimento. No Chile, as assembleias territoriais do Orçamento Participativo têm um caráter mais voltado à informação e ao diagnóstico, uma vez que nesse âmbito são definidos os projetos a submeter à votação popular, mas não há deliberação a respeito do uso do orçamento municipal ou de prioridades em uma dimensão global da gestão municipal (*IDEM*, 2011).

Assim, dentro das modalidades de participação observadas no Chile, pode-se notar a existência de duas instâncias de democracia participativa local: a eleição dos delegados e a escolha dos projetos a serem executados. Nas assembleias territoriais e temáticas, é aberto a todo o cidadão o direito de participação e de, a partir de um voto, ser eleito ou eleger os delegados do Orçamento Participativo, além de escolher os projetos por meio de votação popular (*IDEM*, 2011).

Um fenômeno observado por Montecinos (2011) é que os casos com votação universal para selecionar projetos apresentam maiores níveis de participação. Nestes casos, a função dos delegados é a de garantir a consonância da viabilidade outorgada pela equipe técnica às ideias surgidas nas assembleias informativas e daquilo que fora planejado pelos assistentes destas assembleias. Ademais, posteriormente estes delegados ficam encarregados de fazer-se presentes nas comissões que verificam o andamento das obras e fiscalizam sua execução (MONTECINOS, 2011).

Por outro lado, nos casos em que se configura uma “democracia representativa comunitária”, a participação dos sujeitos durante o processo é menor, o que aumenta a responsabilidade dos delegados, que têm de priorizar e selecionar os projetos a serem implementados (*IDEM*, 2011). O órgão de execução e controle do Orçamento Participativo, nos casos examinados pelo autor, é predominantemente o órgão municipal. No que diz respeito ao controle social das obras, existe um compartilhamento dessa função entre o município e a comissão de seguimento e fiscalização. Tal comissão é constituída por delegados territoriais do Orçamento Participativo e funcionários da equipe técnica municipal (*IDEM*, 2011).

O autor enfatiza que estas políticas não se encontram ainda consolidadas no contexto chileno, uma vez que o grau de incidência efetiva é bastante limitado na elaboração e formulação de políticas públicas municipais de natureza mais global. O que se verifica é uma intensificação da participação quando as temáticas são mais próximas do cotidiano dos cidadãos, ao passo que esta participação se vê diminuída quando se trata de temas de maior amplitude (MONTECINOS, 2011).

Na comparação dos dois modelos verificados no Chile, o autor constata que no PLADECO o município possui o papel diretivo, o que fecha as possibilidades de criação de espaços interativos entre os diferentes atores (TORRES, 2005 *apud* MONTECINOS, 2006), enquanto no Orçamento Participativo o papel do município é basicamente o de articular os cidadãos com os atores políticos, sociais e burocráticos (MONTECINOS, 2006). Dessa forma, a participação nos orçamentos participativos ficou concentrada principalmente no controle e na fiscalização cidadã,

enquanto no PLADECO ela se concentrou basicamente no nível do diagnóstico (IDEM, 2006).

Este trabalho procura examinar diferentes dimensões que podem influenciar a participação política dos cidadãos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. O que se busca é verificar os efeitos da avaliação de serviços, da cultura política e do capital social sobre três níveis de participação. No que diz respeito à avaliação de serviços, esta encontra-se vinculada à noção de *Welfare State*, na exata medida de tal conceito como um postulado que abarca certas obrigações do Estado para com o bem-estar das pessoas, num sentido universalista. A cultura política ganha centralidade nesta dissertação a partir do prisma estabelecido por Almond e Verba (1965), que leva em consideração a relevância de variáveis como interesse por política, satisfação com o governo e valores democráticos para o estabelecimento de uma democracia mais efetiva, capaz de ultrapassar os meros procedimentos. Por fim, capital social é considerado do ponto de vista que postula os atores sociais como entes compartilhadores de bens, que estabelecem laços de confiança interpessoal e institucional para a busca do bem da maioria dos cidadãos (COLEMAN, 1988; PUTNAM, 1996; FUKUYAMA, 2001). Especificamente, pretende-se examinar os impactos destas diferentes dimensões sobre três modalidades de participação política, quais sejam: (1) convencional (VERBA e NIE, 1972); (2) não convencional (LA PALOMBARA, 1978); e (3) num nível intermediário, de diálogo entre instituições e sociedade civil (HABERMAS, 1997; SANTOS e AVRITZER, 2002). O Quadro a seguir resume os modelos institucionais de participação nos três cenários, com suas origens e mecanismos:

Quadro 4- Resumo dos modelos institucionais de participação nos três contextos

	Mecanismo	Origem	Funcionamento
Porto Alegre	Orçamento Participativo	- A proposta teria seu nascedouro no seio das associações comunitárias da cidade durante os anos 1980. O triunfo do PT nas eleições de 1988 propiciou que na gestão deste partido fosse implementado o modelo do OP.	<ul style="list-style-type: none"> - Em Porto Alegre, tal mecanismo divide-se, em linhas gerais, em duas etapas. Na primeira, a participação dos interessados se dá de forma direta, enquanto na segunda, a participação se dá por meio da constituição de um conselho de delegados. - A primeira rodada ocorre com a realização de dezessete assembleias regionais, compostas por moradores dos bairros de cada uma das regiões. Nesta fase, a população define as prioridades para o município, elege seus conselheiros e define o número de delegados para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. - Em seguida, é realizada uma rodada de assembleias locais. Nesse momento, os delegados e a população trabalham cuidando da hierarquização das prioridades, definindo as cinco principais dentre as doze listadas, e da definição das obras a serem executadas nas sub-regiões.
Montevidéu	Orçamento Participativo	- O orçamento quinquenal de natureza participativa tem suas origens vinculadas à instalação da descentralização promovida pela prefeitura de Montevidéu, no primeiro ano do primeiro mandato do governo de esquerda, de Tabaré Vázquez, em 1990.	<ul style="list-style-type: none"> - A primeira etapa, prevista para o mês de setembro de cada ano, é a etapa na qual ocorre uma série de atividades destinadas a iniciar a discussão orçamentária anual. - A segunda etapa, prevista para novembro, é aquela na qual o Executivo trabalha com as propostas que foram apresentadas na etapa precedente e responde, aos atores locais, sobre sua viabilidade. - A terceira etapa, que ocorre em dezembro de cada ano, é a etapa de negociação final entre as direções políticas centrais e os Conselhos de Vizinhos. - A quarta e última etapa, que também é realizada em dezembro do ano correspondente, é aquela na qual as obras deliberadas no transcorrer do processo participativo originam o "Plano de Gestão", que permitirá o acompanhamento

			e controle das políticas municipais.
Santiago do Chile	PLADECO/ Orçamentos Participativos (fora de Santiago do Chile)	<p>- No Chile, os mecanismos participativos foram instituídos através de iniciativa do governo central. A participação cidadã, enquanto componente fundamental da gestão pública democrática surgiu no país no início dos anos 1990.</p> <p>- Os municípios, dentro deste panorama, não escaparam a tais objetivos e, a partir de 1994, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo deu início ao Programa de Fortalecimento Institucional Municipal (PROFIM), tendo como intuito incorporar novas tecnologias e encorpar os instrumentos de planificação local, dentre os quais se encontra o Plano de Desenvolvimento Comunal (PLADECO).</p> <p>- A partir de 2002 começaram a surgir no país experiências de orçamentos participativos sem incentivos do governo central</p>	<p>PLADECO:</p> <p>- Num primeiro momento, a equipe técnica municipal realizou um diagnóstico comunal, elencando as necessidades e estabelecendo uma fundamentação teórica dos projetos a serem executados num período de quatro anos.</p> <p>- Posteriormente à definição de necessidades junto à comunidade, o aparelho burocrático municipal constituiu-se como gestor dos recursos para buscar as soluções mais adequadas, ou ao menos as que melhor se enquadravam para a resolução dos problemas apontados pela comunidade.</p> <p>Orçamentos Participativos:</p> <p>- Em todos os casos, o processo se desenha com o município definindo juntamente com os delegados do Orçamento Participativo as prioridades e projetos que são selecionados por dois métodos distintos: "votação seletiva", na qual os delegados do Orçamento Participativo selecionam os projetos; e "votação universal", na qual os cidadãos, através de votação popular, selecionam os projetos a executar com o Orçamento Participativo.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia consultada.

Colocados os pressupostos teóricos e os modelos participativos verificados nos casos a serem examinados, os três próximos capítulos deste trabalho destinam-se a apresentar as análises das relações encontradas entre a avaliação dos sujeitos sobre os serviços prestados pelo Estado nas três capitais, as relações entre diferentes dimensões da cultura política, e o capital social, em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, e os padrões de participação que podem ser verificados nas três cidades. Já o sexto capítulo refina esta análise, através da utilização de um modelo de regressão logística que auxilia a examinar mais aprofundadamente os impactos das diferentes variáveis sobre a participação política, e a realizar uma classificação das mesmas em termos de possibilidades explicativas sobre os padrões encontrados.

3. Avaliação de serviços e participação política

A partir deste capítulo, é iniciada uma análise empírica dos dados coletados em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. Estes dados pertencem a uma pesquisa intitulada “Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida”, realizada em 2005 pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (Nupesal/UFRGS), com amostras de 510 entrevistas em Porto Alegre e 500 entrevistas em Montevideu e Santiago do Chile. O trabalho empírico desta dissertação destina-se a examinar os impactos de variáveis de avaliação de serviços públicos, cultura política e capital social sobre diferentes modalidades de participação política. O presente capítulo trata de analisar mais especificamente os impactos de avaliação de serviços públicos sobre a participação, em três diferentes dimensões: nos partidos políticos, nos conselhos populares e em manifestações ou protestos. Estas três dimensões abrangem a participação tanto num sentido mais formal, pelos partidos, como também em âmbito informal e contestatório, através de manifestações ou protestos, bem como abarcam uma forma intermediária de engajamento, entre a sociedade civil e as instituições, qual seja, a participação em conselhos populares, que são organizações constituídas pela sociedade com vistas a elaborar demandas e se relacionar com o poder público. Esta análise inicia com a verificação dos impactos da avaliação de serviços públicos sobre a participação em partidos políticos.

3.1. Avaliação de serviços e participação em partidos

A primeira variável cruzada com a participação em partidos políticos refere-se a uma percepção mais ampla e difusa que os cidadãos das três capitais estabelecem em sua avaliação do Estado: a visão que estes possuem acerca da eficiência do Estado na aplicação dos recursos públicos. Uma avaliação positiva neste sentido contribuiria para que os sujeitos participem mais dos partidos políticos, encontrando-se, assim, motivados a se inserir na vida política por uma via mais formal? Dados sobre esta questão estão apresentados no Quadro 5.

Quadro 5- Eficiência do Estado* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Concorda	18,7	81,3	34,6	65,4	4,8	95,2
Concorda em parte	15,8	84,2	25,8	74,2	8,2	91,8
Discorda	20,1	79,9	31,3	68,7	6,8	93,2

* Pergunta original: O que o senhor pensa sobre a seguinte afirmação: O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos.

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

De acordo com os dados apresentados no Quadro 5, nas três cidades estudadas, não existe uma relação clara entre a concordância ou não sobre a eficiência do Estado na aplicação dos recursos públicos e a participação. Tanto os que não concordam como os que concordam em parte e os que discordam a respeito de o Estado possuir tal eficiência apresentam percentuais semelhantes entre si, em cada uma das capitais.

Os padrões de participação em partidos variam consideravelmente em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile, porém os dados não nos permitem afirmar que haja uma interferência significativa da variável “eficiência do Estado” sobre esse tipo de participação nas cidades. Isso quer dizer que, mesmo que os cidadãos destas capitais estejam satisfeitos com a eficiência do Estado, isso não os leva, necessariamente, a buscar fazer parte da vida político-institucional dos seus países. Se em termos genéricos não se verifica impactos significativos da avaliação sobre a participação em partidos, se fechamos o foco sobre serviços mais específicos e

essenciais, este padrão muda? O Quadro 6 apresenta o cruzamento entre avaliação dos serviços de saúde e a participação em partidos políticos:

Quadro 6- Avaliação da saúde e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	24,3	75,7	25,2	74,8	3,3	96,7
Média	21,8	78,2	29,7	70,3	7,4	92,6
Ruim	15,5	84,5	31,1	68,9	7,3	92,7

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em relação à avaliação dos serviços de saúde, em Porto Alegre se nota uma diferença significativa entre aqueles que avaliam como bom e os que avaliam como ruim este serviço: quanto melhor a avaliação, maior a participação nos partidos, mesmo que esta se mantenha num patamar relativamente baixo. Já em Montevideu e Santiago do Chile, existe uma tendência ao crescimento da participação no sentido oposto, ou seja, quanto pior a avaliação, maior o incentivo que os cidadãos encontram para fazer parte de partidos políticos. Cabe observar que em Santiago, os índices de participação são baixíssimos, conforme Valdivieso (2007) já havia observado anteriormente, independentemente da avaliação. Porém, com a avaliação média e ruim, estes baixos percentuais de participação praticamente dobram, chegando a mais de 7% dos entrevistados, enquanto dos que avaliam a saúde no país como boa, apenas pouco mais de 3% participam de partidos.

No que diz respeito à avaliação de serviços de saúde, portanto, existe uma diferenciação importante entre as cidades: em Porto Alegre, bons resultados nessa área parecem gerar mais vontade de participar dos partidos, enquanto que em

Montevideu e Santiago do Chile, a motivação vem quando os resultados da saúde são considerados ruins, com vistas a, provavelmente, tentar reverter tal situação por meio de engajamento institucional. Além da saúde, um outro serviço essencial que espera-se que um Estado forneça com qualidade é a educação. É por meio dela que as pessoas podem se instrumentalizar para enfrentar os desafios do mercado de trabalho e aumentar a sua qualidade de vida. O Quadro 7 relaciona a avaliação dos serviços nesta área, nas três capitais, e a participação em partidos políticos:

Quadro 7- Avaliação da educação e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	24,5	75,5	23,9	76,1	5,2	94,8
Média	14,2	85,8	34,1	65,9	6,3	93,7
Ruim	21,2	78,8	23,4	76,6	9,8	90,2

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que tange à avaliação da educação, Porto Alegre e Montevideu apresentam percentuais semelhantes nas avaliações “boa” e “ruim”. Nestas cidades, não se pode perceber uma variação significativa entre a avaliação feita pelos cidadãos sobre esta área e a participação em partidos políticos. Já em Santiago do Chile, nota-se que, quanto maior a insatisfação com a educação, maior a participação: entre os que consideram o serviço bom e os que o consideram ruim, o percentual novamente dobra em termos práticos, de 5,2% para 9,8%.

Enquanto nas duas primeiras cidades examinadas a avaliação do serviço de educação praticamente não modifica em nada o padrão de participação nos partidos políticos, na capital chilena os cidadãos encontram maior força para se engajar

institucionalmente quando estão insatisfeitos com este serviço. Uma outra atribuição-chave dos governos, além da saúde e da educação, é prover aos cidadãos uma segurança pública de qualidade. O Quadro 8 apresenta, pois, a relação entre avaliação da segurança pública e a participação nos partidos, nas três cidades examinadas:

Quadro 8- Avaliação da segurança pública e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	13,3	86,7	35,1	64,9	6,1	93,9
Média	16,8	83,2	27,2	72,8	6,6	93,4
Ruim	19,8	80,2	30	70	7,1	92,9

n Porto Alegre= 510; n Montevideú= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em relação à avaliação da segurança pública nas três capitais, Montevideú e Santiago do Chile não apresentam uma tendência muito clara, embora na primeira a participação decresça relativamente quanto pior for a avaliação, e na segunda, haja um crescimento tímido, com diferença percentual abaixo do erro amostral (que é de 4%), da participação com a piora desta avaliação. A tendência mais clara e forte é vislumbrada em Porto Alegre, onde quanto pior a avaliação da segurança, mais substantivamente eleva-se o nível de participação nos partidos políticos.

Esses números indicam a importância de fazer análises bastante detalhadas quando se comparam contextos diferentes, mesmo em termos da direção das relações. As motivações psicológicas para participar, associadas à avaliação que as pessoas fazem dos serviços do Estado podem variar profundamente: às vezes a insatisfação leva as pessoas a reagir; outras vezes, é a satisfação com os serviços

que parece tornar os sujeitos mais dispostos a se inserir nas esferas institucionais via partidos políticos, incentivados por um bom nível de resposta por parte dos governos. A seguir, são verificados os impactos dessas mesmas variáveis de avaliação de serviços sobre uma outra modalidade de participação, qual seja, nos conselhos populares, que constituem uma esfera intermediária entre a dimensão de participação convencional e de participação não convencional.

3.2. Avaliação de serviços e participação em conselhos populares

Como anteriormente enfatizado, a participação política pode ser tanto convencional como não convencional. A primeira se dá por dentro das esferas institucionais, enquanto a segunda é aquela que fica à margem das molduras previstas em termos procedimentais. No entanto, pode-se pensar em formas intermediárias, ou híbridas, de participação. Isso se dá quando a sociedade civil se organiza e passa a dialogar e elaborar políticas públicas junto ao Estado. Um bom exemplo deste tipo de configuração são os conselhos populares, que se constituem como mecanismos de intermediação dos cidadãos com o governo. Precisamente por isso, passa-se a examinar agora a relação da avaliação de serviços com este tipo de participação. Uma melhor avaliação de serviços motiva os sujeitos de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile a participarem desses canais de interlocução? Ou, pelo contrário, é a insatisfação que acaba por fazê-los participar mais dessas esferas? É isso que se trata de verificar nesta seção, começando pela avaliação genérica sobre a eficiência do Estado na aplicação dos recursos públicos.

**Quadro 9- Eficiência do Estado* e participação em conselhos populares em
Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)**

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Concorda	12,7	87,3	19,2	80,8	15,3	84,7
Concorda em parte	11,7	88,3	17,2	82,8	10,4	89,6
Discorda	10,4	89,6	18,2	81,8	8,1	91,9

* Pergunta original: O que o senhor pensa sobre a seguinte afirmação: O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos.

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O padrão mais geral que o Quadro 9 apresenta é que há uma tendência maior a participar dos conselhos populares quanto mais os cidadãos avaliam positivamente a eficiência do Estado para aplicar os recursos públicos. Em Porto Alegre e, principalmente em Montevidéu, no entanto, esta tendência é bastante tímida, com a diferença percentual abaixo do erro amostral. Já em Santiago do Chile, ela aparece de uma maneira bem mais clara: praticamente o dobro dos que concordam que o Estado é eficiente (15,3%) afirmam participar ou já ter participado dos conselhos em relação aos que discordam desta afirmação (8,1%).

Num sentido mais amplo, portanto, percebe-se que uma maior eficiência do Estado faz os indivíduos verem-se incentivados a fazer parte dos conselhos populares, na esperança de que aquilo que eles têm por anseio seja de fato efetivado pelos governos, graças à sua participação. Se, por um lado, de um ponto de vista mais abrangente a satisfação com o Estado motiva os cidadãos a participar dos conselhos populares, é importante também analisar se tal tendência se repete quando são examinados serviços específicos. A seguir, verifica-se no Quadro 10 a relação da satisfação com os serviços de saúde e a participação em conselhos.

**Quadro 10- Avaliação da saúde e participação em conselhos populares em
Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile (%)**

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	13,8	86,2	16,5	83,5	19,7	80,3
Média	11,5	88,5	16,4	83,6	8,9	91,1
Ruim	10,4	89,6	20,3	79,7	8,5	91,5

n Porto Alegre= 510; n Montevideú= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

É possível perceber que em Porto Alegre, de maneira mais discreta, e em Santiago do Chile, mais claramente, uma melhor avaliação dos serviços de saúde faz com que os sujeitos participem mais dos conselhos populares. Em Montevideú, por seu turno, a tendência se inverte: a insatisfação com os serviços nesta área é que leva os entrevistados a se engajarem nos conselhos, com vistas a mudar tal panorama.

O Quadro 10 mostra, novamente, que as motivações da participação podem se dar em diferentes direções, seja por satisfação e conseqüente vontade de participar, por perceber a possibilidade de uma boa responsividade por parte do Estado, seja por insatisfação e participação em conselhos dada como mecanismo ao qual os sujeitos podem recorrer para reverter um cenário negativo. A seguir, o Quadro 11 apresenta o cruzamento entre satisfação com os serviços na área de educação e participação nos conselhos:

Quadro 11- Avaliação da educação e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	13,3	86,7	17,9	82,1	12,2	87,8
Média	7,7	92,3	16,5	83,5	10,8	89,2
Ruim	15,9	84,1	22,4	77,6	7,1	92,9

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No Quadro 11, nota-se que em Porto Alegre há uma tímida tendência de que a insatisfação com a educação leve os cidadãos a participar mais dos conselhos populares. Tal diferença percentual entre os que avaliam a educação como boa e ruim, no entanto, fica abaixo do erro amostral. Montevideu, por seu turno, apresenta esta tendência de maneira mais forte. Já em Santiago do Chile, aqueles que avaliam positivamente o serviço de educação apresentam uma maior propensão a participar dos conselhos do que aqueles que fazem uma avaliação negativa.

Assim como em relação à saúde, novamente os monteviduanos parecem se motivar mais a participar dos conselhos quando estão insatisfeitos do que quando estão satisfeitos, ao passo que em Porto Alegre e Santiago do Chile é a satisfação que surge como um elemento mais substancial para esse tipo de participação. O terceiro e último serviço examinado em seu impacto com a participação nos conselhos populares é o de segurança pública, no Quadro 12:

Quadro 12- Avaliação da segurança pública e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	13,8	86,2	29,7	70,3	21,2	78,8
Média	8,4	91,6	17,8	82,2	10,1	89,9
Ruim	12	88	17	83	9,5	90,5

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que diz respeito à avaliação da segurança pública relacionada com a participação em conselhos populares, em Porto Alegre não se apresenta uma tendência muito clara: os percentuais de participação entre aqueles que avaliam como boa e como ruim são muito parecidos (13,8% e 12%, respectivamente, diferença que fica abaixo, portanto, do erro amostral de 4%). Já em Montevidéu e Santiago do Chile, nota-se uma ascendência relativamente forte desta variável sobre a participação em conselhos: quanto melhor avaliam os serviços de segurança, mais os uruguaios e chilenos participam.

De qualquer forma, nas três capitais a tendência é a mesma: quanto melhor a avaliação dos serviços de segurança, maior a participação. A diferença fundamental é que, enquanto em Porto Alegre esta relação, do ponto de vista das porcentagens ora vistas, é fraquíssima, nas outras duas cidades ela se apresenta bastante substancial.

Assim, de maneira geral, uma melhor avaliação dos serviços prestados pelo Estado por parte dos entrevistados tende a fazê-los participar mais dos conselhos populares. No entanto, Montevidéu apresentou tendência oposta quando se tratou de avaliação de saúde e educação: nestes casos, os entrevistados da capital

uruguaia se vêem mais participativos à medida que avaliem mais negativamente os serviços.

Após tratar da participação convencional (partidos) e de uma dimensão intermediária de participação (conselhos), na próxima seção analisa-se a influência da avaliação dos serviços públicos sobre a participação não-convencional, plasmada pela variável de participação em manifestações ou protestos.

3.3. Avaliação de serviços e participação em manifestações ou protestos

O conceito de participação não-convencional foi introduzido nos estudos políticos por Joseph La Palombara (1978). Ele se refere aos tipos de participação que se encontram à margem da moldura juridicamente estabelecida. Quando analisamos avaliação de serviços combinada com este tipo de participação, a lógica remete a se pensar que quanto mais insatisfeitos os sujeitos se encontram, mais tendem a participar desta forma, por meio de protestos, marchas e manifestações públicas. É uma participação de confronto, ou contraponto. Não se associa ao Estado, e sim lhe contesta. A pergunta que fica é: os dados empíricos encontrados nas três capitais estudadas corroboram esta linha de raciocínio? Inicia-se a análise com o cruzamento entre eficiência do Estado e participação em protestos, apresentado no Quadro 13:

Quadro 13- Eficiência do Estado* e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Concorda	20,3	79,7	30,8	69,2	8,2	91,8
Concorda em parte	25,5	74,5	25,5	74,5	11,5	88,5
Discorda	29,9	70,1	34,6	65,4	12,6	87,4

* Pergunta original: O que o senhor pensa sobre a seguinte afirmação: O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos.

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Do ponto de vista de uma avaliação mais difusa da eficiência do Estado, o Quadro 13 vai ao encontro da ideia de que a insatisfação leva à participação. Os sujeitos que consideram o Estado ineficiente participam razoavelmente mais do que aqueles que consideram o Estado eficiente. A ineficiência, portanto, parece influenciar significativamente sobre a participação em manifestações ou protestos. Entretanto, cabe enfatizar que no caso de Montevidéu, a diferença percentual de participação entre aqueles que consideram o Estado eficiente e aqueles que pensam o contrário fica abaixo do erro amostral.

Quando os cidadãos se vêem incomodados com a ineficiência do Estado, tendem mais a sair para as ruas e protestar. É algo bastante plausível. E, quando o foco vai para os serviços específicos, esta tendência se vê refletida? Dentre as três áreas fundamentais ora examinadas, existe alguma que motiva mais os cidadãos a saírem às ruas? Essa questão começa a ser desvendada com o Quadro 14, que relaciona a avaliação da saúde com a participação em manifestações ou protestos.

Quadro 14- Avaliação da saúde e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	25,8	74,2	25,2	74,8	19,7	80,3
Média	31	69	30,7	69,3	9,7	90,3
Ruim	23,6	76,4	31,3	68,7	10,1	89,9

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Os resultados verificados no Quadro 14 desafiam a lógica anteriormente proposta: em Porto Alegre, mais timidamente (inclusive com diferença percentual de participação entre os que avaliam os serviços de saúde como bons e ruins estando abaixo do erro amostral de 4%), e em Santiago do Chile, de forma mais substantiva, as pessoas que avaliam como bons os serviços de saúde tendem a participar mais de manifestações. Em Montevidéu, por sua vez, a tendência é oposta: os insatisfeitos participam um pouco mais.

Os números de Porto Alegre e Santiago conduzem a duas possibilidades explicativas: a primeira, e talvez mais lógica, é de que se está tratando de uma correlação espúria, ou seja, uma relação que se verifica nos percentuais, mas que não existe de fato; a segunda é de que, talvez por verem esta maior capacidade governamental em proporcionar bons serviços na área da saúde, os cidadãos se tornam mais exigentes, e pressionam o Estado a prestar de maneira cada vez melhor tais serviços. Também há de se considerar a possibilidade de que, dentre os que já participaram, haja um contingente importante de cidadãos que passaram a estar satisfeitos, e por isso mesmo, deixaram de sair às ruas para protestar. No Quadro 15, vislumbram-se as relações existentes entre avaliação da educação e participação em manifestações ou protestos nas três capitais estudadas:

Quadro 15- Avaliação da educação e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	29	71	24,6	75,4	12,2	87,8
Média	23,1	76,9	31,9	68,1	10,1	89,9
Ruim	32,6	67,4	32,1	67,9	13,4	86,6

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No Quadro 15, é possível notar que, nas três cidades, aqueles que avaliam negativamente a educação participam mais de protestos do que os sujeitos que avaliam de maneira positiva. Em Montevideu a relação é mais visível, enquanto que em Porto Alegre e Santiago do Chile ela se dá mais discretamente (nessas duas cidades, as diferenças percentuais entre os que avaliam como boa ou ruim encontram-se abaixo do erro amostral).

Ao contrário da questão da saúde, que mostrava dados controversos, no que diz respeito à educação, o enlace entre má avaliação dos serviços públicos e maior participação no âmbito não convencional se vê confirmada. Os insatisfeitos com a educação tendem a sair mais às ruas para protestar. Um componente que pode ser levado em conta também é que aqueles que mais sentem os efeitos dos serviços educacionais são os jovens, que historicamente apresentam uma maior propensão ao protesto do que outros setores sociais. Isso poderia ser uma explicação lógica para este fenômeno. Por fim, encerra-se a seção e o capítulo com o Quadro que relaciona a avaliação da segurança pública com a participação em manifestações em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

Quadro 16- Avaliação da segurança pública e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Boa	20	80	24,3	75,7	12,1	87,9
Média	22,1	77,9	30,7	69,3	11,3	88,7
Ruim	29,4	70,6	29,7	70,3	11,1	88,9

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No Quadro 16, pode-se perceber que os entrevistados que avaliam a segurança pública como ruim em Porto Alegre e Montevidéu participam um pouco mais de manifestações ou protestos do que aqueles que lhe conferem uma avaliação positiva. Já no Chile, tal relação praticamente inexistente: os percentuais de participação são extremamente parecidos nas três categorias, “boa”, “média”, e “ruim” (12,1%, 11,3% e 11,1%, respectivamente, abaixo, portanto, do erro amostral).

De modo geral, foi possível notar que aqueles que participam de manifestações ou protestos são aqueles que estão menos satisfeitos com os serviços prestados pelo Estado, corroborando o raciocínio explanado no início desta seção. A única variável independente que destoou deste contexto foi a avaliação da saúde, na qual cidadãos de Porto Alegre e de Santiago do Chile apresentaram maiores percentuais de participação quando avaliavam de maneira positiva os serviços nessa área. Assim, o fato de se ter serviços bem avaliados pela sociedade apresenta variações: se na participação em manifestações uma avaliação pior leva os sujeitos a participarem mais, no que concerne à participação em conselhos a tendência parece se inverter, com a satisfação motivando a participação; já na participação em partidos, existe uma variação maior ainda, uma vez que, em alguns momentos, a melhor avaliação leva a uma participação mais consistente, enquanto

que em outros, é a insatisfação leva os indivíduos a participarem mais dessas organizações.

Vislumbradas as conexões entre avaliação de serviços e participação política, no próximo capítulo passa-se a analisar os impactos de variáveis concernentes à cultura política em várias dimensões sobre os padrões de participação nas três capitais analisadas nesta dissertação.

4. Cultura política e participação política

Este capítulo é destinado a examinar os impactos de diferentes dimensões da cultura política na participação política, nos três contextos estudados. De que forma aspectos como interesse por política, satisfação com funcionamento da democracia, personalismo, atribuição de valor ao voto e à participação incidem sobre os padrões participativos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile? É precisamente isto que será analisado nas seções que se seguem, a começar pelas relações entre cultura política e participação em partidos.

4.1. Cultura política e participação em partidos

A análise dos impactos da cultura política sobre a participação inicia-se relacionando a primeira à dimensão participativa convencional, plasmada pela participação em partidos políticos. O primeiro aspecto a ser examinado, nesse sentido, é a relação entre interesse por política e participação em partidos. À primeira vista, relacionar interesse por política com participação pode parecer óbvio, partindo da premissa de que quem se interessa por política tende a logicamente participar mais. Entretanto, há outra faceta desta mesma dimensão que não pode ser negligenciada: em cenários em que as esferas políticas nem sempre oferecem uma resposta satisfatória às demandas da população, com serviços muitas vezes precários e elevados índices de pobreza, o interesse pela política pode causar efeito reverso: exatamente por se interessar pelos assuntos políticos e não perceber resultados no mínimo razoáveis, o sujeito interessado pode se distanciar das esferas participativas, combinando interesse subjetivo com baixo senso de eficácia política subjetiva. Afinal de contas, como se configura este panorama em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, no que concerne à participação em partidos? É esta relação que o Quadro 17 trata de apresentar:

Quadro 17- Interesse por política* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Sim	35,4	64,6	46,3	53,7	19,7	80,3
Mais ou menos	12,7	87,3	21,2	78,8	5,1	94,9
Não	8,4	91,6	12,1	87,9	3,9	96,1

* Pergunta original: Falando em política, o senhor se interessa por política?

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Os percentuais do Quadro 17 mostram muito claramente a relação existente entre interesse por política e participação em partidos nas três cidades examinadas. O número de interessados que participam é sensivelmente superior ao de não interessados que participam. Trata-se de uma diferença bastante gritante nos três cenários.

Dessa forma, esses números remetem à lógica mais óbvia, qual seja, de que o interesse por política possui impacto positivo sobre a participação em partidos políticos. Uma outra relação interessante que pode ser estabelecida remete à ligação entre a satisfação dos indivíduos para com o funcionamento da democracia e a participação nos partidos, que são uma expressão formal fundamental das democracias. O Quadro 18 apresenta este panorama:

Quadro 18- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Satisfeito	20,4	79,6	31	69	8,6	91,4
Pouco satisfeito	17,3	82,7	27,5	72,5	5,3	94,7
Insatisfeito	19,8	80,2	28,1	71,9	7,5	92,5

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Embora os entrevistados que se diziam satisfeitos com o funcionamento da democracia nas três cidades apresentem uma maior propensão a participar de partidos políticos, esta é muito tímida, e abaixo do erro amostral. Os números, portanto, não fornecem uma clareza significativa, nesse sentido.

Assim, se houver incidência da satisfação com o funcionamento da democracia sobre a participação nos partidos, esta é muito pequena. A rigor, pode-se afirmar que tal incidência sequer deve ser considerada como um aspecto determinante do tipo de participação ora examinado. O Quadro 19 realiza um cruzamento que, a despeito de parecer óbvio, não o é necessariamente: relaciona a importância atribuída à participação e a participação efetiva. É, grosso modo, a conexão entre o senso de eficácia política subjetiva, de considerar que a participação surte efeitos práticos, com a participação efetiva nos partidos. Além disso, deve-se ressaltar que existe uma diferença fundamental entre atitude e comportamento: valorizar a participação não quer dizer que a pessoa necessariamente participe. Até que ponto considerar importante a participação faz os indivíduos efetivamente participarem dos partidos nas cidades examinadas? É o que se busca compreender com o Quadro 19.

Quadro 19- Atribuição de importância à participação política* e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	22,4	77,6	34,7	65,3	10,2	89,8
Não é importante	8,7	91,3	20,4	79,6	4	96

* Pergunta original: O senhor considera sua participação importante para resolver os problemas do país?

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme pode-se perceber, a imensa maioria das pessoas que afirmam ser importante participar da política, jamais o fez de fato. Mesmo assim, a atribuição de importância à participação, ou seja, o senso de eficácia política subjetiva, se configura como um preditor relevante da participação de fato, tanto em Porto Alegre como em Montevidéu e Santiago do Chile.

Evidentemente, este é um resultado bastante previsível, afinal de contas, uma pessoa que não considera importante sua participação para resolver os problemas do país, não teria porque fazer parte de um partido político por motivos que não sejam, para não dizer escusos, de seu interesse pessoal mais imediato. Porém, estes dados mostram que esta subjetividade, de sentir que se pode fazer a diferença por meio da participação, pode incidir positivamente na participação em partidos. Práticas institucionais participativas, que envolvam os indivíduos na elaboração de políticas, podem, nesse sentido, reforçar a participação institucional de forma significativa. Outra dimensão da cultura política que pode guardar importantes conexões com a participação política é a contraposição entre autoritarismo, pautado pela personalidade de um líder, e a ideia de que a melhor solução para os problemas do país reside na participação da população. É este cruzamento que se observa no Quadro 20.

Quadro 20- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Um líder que coloque as coisas no lugar	15,1	84,9	28,6	71,4	5,9	94,1
A participação da população	20,4	79,6	28,7	71,3	7,7	92,3

n Porto Alegre= 510; n Montevideú= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme se pode observar no Quadro 20, em Porto Alegre o fato de preferir um líder forte ou a participação da população influencia de forma um pouco mais significativa sobre a participação nos partidos do que nas outras duas cidades. Nas duas outras cidades, a diferença das porcentagens fica abaixo do erro amostral: em Santiago do Chile, esta influência é bastante mais fraca, e em Montevideú, ela praticamente inexistente, com a diferença de participação daqueles que preferem um líder para solucionar os problemas do país em relação àqueles que preferem a participação da população sendo dada apenas por um décimo do percentual de participantes (dos primeiros, 28,6% participam ou já participaram de partidos, e dos segundos, 28,7%).

Nota-se, portanto, que em relação à participação em partidos políticos, os padrões de autoritarismo/personalismo *versus* preferência pelo engajamento não apresentam diferenças significativas e claras. Em Porto Alegre e Santiago do Chile,

ela surge timidamente, enquanto que em Montevidéu, parece não haver essa relação: preferir uma liderança forte ou a participação popular não faz diferença significativa para que o cidadão resolva fazer parte da política institucionalizada do país. O próximo quadro nos traz a relação entre importância que os sujeitos atribuem ao voto e a participação em partidos políticos. A lógica nos permite pensar que, quanto mais os cidadãos acreditem na via procedimental como algo capaz de melhorar as condições de vida no país, mais eles vão se ver incentivados a se engajar de forma mais permanente ao sistema. Será que esta lógica se reflete empiricamente em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile? É o que será visto no Quadro 21:

Quadro 21- Atribuição de importância ao voto e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	21	79	35	65	8,9	91,1
Vota porque é obrigatório	12,2	87,8	11,4	88,6	3,4	96,6
Em geral, não vota nas eleições	11,8	88,2	10	90	-	-

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que diz respeito à atribuição de importância ao voto, esta relação se apresenta de uma maneira bastante consistente nas três capitais. As pessoas que consideram o voto importante tendem a participar significativamente mais dos partidos políticos. Mesmo em Santiago do Chile, onde este tipo de participação é

bem menor do que nas outras capitais, esta diferença é bastante grande entre aqueles que consideram o voto importante e aqueles que apenas votam por ser algo compulsório.

O raciocínio lógico proposto, portanto, se vê respaldado pelos dados empíricos: acreditar na importância do voto, na capacidade da política formal em promover melhorias para a vida das pessoas, faz com que estas se motivem a fazer parte da expressão mais clássica de representação política, qual seja, os partidos. Uma outra variável bastante interessante de se analisar remete à contraposição personalismo *versus* partidarismo na escolha do voto, com a participação efetiva nos partidos. *A priori*, seria possível presumir que aquelas pessoas que votam de acordo com o partido tendam a participar mais destas instituições. O Quadro 22 apresenta este cruzamento nas três capitais estudadas:

Quadro 22- Critério escolhido para o voto e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Pessoa do candidato	13,5	86,5	25,3	74,7	6,1	93,9
Partido	30,4	69,6	30,6	69,4	13	87
Outro	33,4	66,6	-	-	0	100

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 22 mostra que a relação entre personalismo e participação em partidos pode ser verificada nas três cidades. Em Porto Alegre e Santiago do Chile, aqueles que adotam como critério a pessoa do candidato tendem a participar bem menos dos partidos; o percentual daqueles que adotam o partido como prioridade e

participam destas instituições praticamente dobra nas duas cidades. Em Montevideu, a relação também aparece, mas é um pouco mais fraca.

Novamente, a lógica da qual se partiu é corroborada pelos números: o personalismo é um desincentivo à participação nos partidos. Uma vez que se almeje que mais pessoas se engajem na política partidária, torna-se fundamental que a representação ideológica do partido se sobreponha ao carisma de seus líderes.

De modo geral, é possível perceber que as variáveis de cultura política, em sua maioria, possuem um relevante poder explicativo sobre os padrões de participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. Só não houve maior clareza quando analisamos as dimensões de autoritarismo/personalismo *versus* atribuição de importância à participação da população, e no que diz respeito à satisfação com o funcionamento da democracia. Dessa forma, parece que os “valores democráticos” em si mesmos não são tão relevantes quanto aspectos de ordem institucional, como por exemplo, atribuição de importância ao voto e preferência pelo partido em relação à pessoa do candidato: é o apego e a crença na dimensão procedimental da democracia que acaba por influenciar mais na participação em partidos do que valores democráticos em dimensão mais ampla. Na próxima seção, são examinadas as relações das variáveis de cultura política com a participação em conselhos populares, que constitui um nível intermediário entre a participação convencional e a participação não-convencional.

4.2. Cultura política e participação em conselhos populares

Como visto anteriormente, as variáveis de cultura política apresentaram um bom poder preditivo sobre a participação dos cidadãos de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile nos partidos políticos. Se por um lado a participação convencional, em partidos políticos, é impactada pela cultura política, será que o mesmo se dá no que diz respeito à organização e disposição dos sujeitos a se estabelecer em conselhos populares e criarem, assim, um vínculo e um diálogo efetivo com o poder governamental? Esta análise inicia com o Quadro 23, que relaciona o interesse por política com a participação nestes conselhos.

Quadro 23- Interesse por política e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Sim	15,8	84,2	25,6	74,4	13	87
Mais ou menos	9,5	90,5	15,2	84,8	9,5	90,5
Não	7,7	92,3	10,6	89,4	9,9	90,1

* Pergunta original: Falando em política, o senhor se interessa por política?

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 23 mostra que, de fato, pessoas mais interessadas nos assuntos políticos tendem a participar mais dos conselhos populares nas três capitais. A relação mais clara se dá em Montevidéu, mas também é bastante significativa em Porto Alegre. Em Santiago do Chile, a relação é um pouco mais tímida, com diferença percentual abaixo do erro amostral entre aqueles que se interessam e participam e aqueles que dizem não se interessar mas, ainda assim, participam ou já participaram dos conselhos populares.

De um modo geral, pode-se perceber que, assim como na participação em partidos, o interesse por política também parece ser importante para a explicação da participação em conselhos populares nas três cidades estudadas: quanto mais interessadas por política, mais as pessoas participam efetivamente desta dimensão. No próximo Quadro, examina-se a relação que a satisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile possui com a participação nos conselhos populares:

Quadro 24- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Satisfeito	8,7	91,3	18,7	81,3	11,7	88,3
Pouco satisfeito	10,6	89,4	19,3	80,7	11,5	88,5
Insatisfeito	12,9	87,1	15,6	84,4	9,2	90,8

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em relação à satisfação com o funcionamento da democracia, é possível perceber que, ainda que timidamente, os sujeitos satisfeitos com o funcionamento da democracia em Montevidéu e Santiago do Chile apresentam maior propensão a participar do que os insatisfeitos. Cabe ressaltar, no entanto, que as diferenças nos percentuais entre satisfeitos e insatisfeitos ficam abaixo do erro amostral. Por outro lado, em Porto Alegre esta tendência se inverte. Quanto mais insatisfeitos com o funcionamento da democracia no Brasil, mais os porto-alegrenses se mostram dispostos a participar dos conselhos populares. Também deve-se considerar a possibilidade de que os que já participaram mas não participam mais sejam os que dão maior peso nos percentuais de insatisfeitos participativos.

Talvez este fenômeno possa ser explicado em Porto Alegre pela experiência do Orçamento Participativo. A existência dessa instância na capital gaúcha constitui uma experiência democrática peculiar, mais direta, quando comparada com a democracia brasileira, em que fica praticamente impossível viabilizar esses mecanismos. Dessa maneira, os porto-alegrenses possivelmente se engajem conscientes de tal diferenciação de uma participação mais efetiva, de elaboração de políticas e diálogo com os governos em relação à participação mais procedimental

aplicada no país, através do mecanismo eleitoral. O Quadro 25 apresenta a conexão entre atribuição de importância à participação política e participação efetiva nos conselhos populares.

Quadro 25- Atribuição de importância à participação política* e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	12,7	87,3	22,6	77,4	13,4	86,6
Não é importante	6,2	93,8	11,5	88,5	8,3	91,7

* Pergunta original: O senhor considera sua participação importante para resolver os problemas do país?

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Como seria de se esperar, quanto mais os cidadãos das três cidades estudadas consideram importante a participação para resolver os problemas dos seus respectivos países, mais eles participam de conselhos populares. Em Porto Alegre e em Montevidéu, os percentuais daqueles que consideram importante e participam para aqueles que não consideram importante e participam praticamente dobram. Em Santiago do Chile, a diferença é um pouco menor mas, ainda assim, é consistente.

Estes dados mostram que o fato de os cidadãos considerarem importante a sua participação reflete diretamente na participação, ou seja, nesse sentido, não existe um cinismo político, diferenciando atitudes e comportamentos. Outra dimensão fundamental da cultura política é a que se refere à dimensão de predisposições mais democráticas ou autoritárias e a participação nos conselhos

populares. O Quadro 26 apresenta estes números para Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile.

Quadro 26- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Um líder que coloque as coisas no lugar	9	91	18,6	81,4	9,9	90,1
A participação da população	12,5	87,5	18,6	81,4	11	89

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Pode-se notar no Quadro 26 que a dimensão de autoritarismo/personalismo *versus* democracia/participação possui um impacto bastante reduzido sobre a participação em conselhos populares: nas três cidades, as diferenças percentuais ficam dentro do erro amostral. Em Porto Alegre e Santiago do Chile, os percentuais de pessoas que acreditam na participação em contraponto com as que acreditam mais em uma liderança forte são apenas timidamente superiores no que diz respeito a esta dimensão participativa. Já em Montevidéu, o efeito é nulo, e os percentuais são iguais.

Assim, pode-se inferir que o fato de o sujeito ser mais ou menos autoritário influi muito pouco, para não dizer nada, sobre a participação em conselhos. Tal participação não parece possuir em sua natureza raízes nesta dimensão da cultura política nas três capitais. E a atribuição de importância ao voto? Impacta de maneira significativa sobre a participação em conselhos nas cidades analisadas? É isso que o Quadro 27 responde.

Quadro 27- Atribuição de importância ao voto e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	11,2	88,8	20,9	79,1	11,7	88,3
Vota porque é obrigatório	11,5	88,5	9,6	90,4	8,6	91,4
Em geral, não vota nas eleições	6,3	93,7	20	80	-	-

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 27 mostra que existe relação positiva entre atribuição de importância ao voto em Montevidéu e Santiago do Chile. Na capital uruguaia, esta influência é mais notória, enquanto no Chile a diferença percentual fica abaixo do erro amostral de 4%. Em Porto Alegre, por sua vez, tal ligação praticamente inexistente, com diferença nas porcentagens, a exemplo da capital chilena, abaixo do erro amostral (11,2% dos que consideram importante votar participam ou já participaram de conselhos populares, enquanto 11,5% dos que votam apenas por obrigação responderam participar dessas estruturas).

Assim, a relação entre atribuição de importância ao voto e participação em conselhos não pode ser configurada de maneira muito clara. A relação apenas está presente, de forma clara, em Montevidéu, mas é contraposta com a sua inexistência na capital gaúcha. Essa variável, portanto, não pode ser, *a priori*, considerada explicativa desse tipo de participação, dependendo consideravelmente do contexto que se trata de examinar. Outro âmbito importante da cultura política diz respeito ao personalismo contraposto com a força dos partidos nas eleições. No Quadro 28, é realizado um cruzamento entre esta dimensão e a participação em conselhos populares nas três capitais latino-americanas ora estudadas.

Quadro 28- Critério para escolha do voto e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Pessoa do candidato	9,1	90,9	20,9	79,1	12,2	87,8
Partido	12,5	87,5	18,5	81,5	10,3	89,7
Outro	25,6	74,4	-	-	15,4	84,6

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 28 mostra que não há uma relação muito clara entre personalismo e força dos partidos com a participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile. Nas três cidades, a diferença nas percentagens de participação entre aqueles que votam no candidato ou no partido fica dentro do erro amostral. Enquanto em Porto Alegre, um percentual levemente maior de pessoas que priorizam os partidos nas eleições participa de conselhos, em Montevidéu e Santiago do Chile a tendência se inverte: os indivíduos que votam de maneira

personalista têm uma tendência maior a participar, porém, estes percentuais também são apenas levemente superiores.

Em termos de participação em conselhos, mais uma variável de cultura política apresenta-se com força explicativa questionável nas três cidades. A maneira como os sujeitos decidem seu voto não apresenta ligação clara com a participação nos conselhos populares. Ao contrário da participação em partidos, que apresentou relações mais claras com as variáveis de cultura política, a participação em conselhos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile não revelou conexões muito fortes com as mesmas. Apenas o interesse por política e a atribuição de importância à participação política evidenciaram relações mais consistentes. As demais variáveis apresentaram diferentes orientações entre as três capitais, e também conexões bastante discretas, que não permitem afirmar mais enfaticamente que elas sejam elementos explicativos consideráveis do tipo de participação analisado nesta seção. Em seguida, passa-se a examinar estas mesmas variáveis em conexão com a participação não convencional, operacionalizada através da variável de participação em manifestações ou protestos.

4.3. Cultura política e participação em manifestações ou protestos

Até agora, a cultura política apresentou diferenças significativas em termos de impacto sobre os tipos de participação. Enquanto as variáveis relativas a este conceito apresentaram conexões mais fortes em relação à participação convencional, estas não puderam ser percebidas de maneira tão clara quando se tratou da participação em conselhos populares, que constitui uma dimensão intermediária entre a participação convencional e a não-convencional. Nesta seção, trata-se de avaliar se as variáveis de cultura política incidem de forma importante sobre a participação não-convencional, por meio das manifestações ou protestos. A questão que se procura responder é se as diferentes dimensões da cultura política influenciam para que os sujeitos participem num sentido mais contestatório. Nesse sentido, a primeira variável examinada é o interesse por política:

Quadro 29- Interesse por política e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Sim	39,9	60,1	50,2	49,8	20,8	79,2
Mais ou menos	25,9	74,1	21,3	78,7	9,5	90,5
Não	15,4	84,6	9,2	90,8	9,1	90,9

* Pergunta original: Falando em política, o senhor se interessa por política?

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Da mesma forma como vislumbrado nos outros dois tipos de participação política, também na participação em manifestações ou protestos, o interesse por política aparece como elemento de grande destaque. Nas três cidades, a participação aumenta claramente de acordo com o crescimento do interesse.

A ideia levantada anteriormente, de que talvez o interesse, em determinados casos, pudesse afastar os cidadãos da vida política efetiva, fica, dessa maneira, refutada. Em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, o interesse leva os cidadãos a participar mais, tanto no sentido mais institucional, quanto em uma dimensão de contestação dos governos. Em seguida, o Quadro 30 cruza a satisfação com o funcionamento da democracia com a participação em manifestações ou protestos. Será que as pessoas mais insatisfeitas protestam mais nos cenários ora examinados? É isso que será verificado no Quadro abaixo:

Quadro 30- Satisfação com funcionamento da democracia no país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Satisfeito	29	71	28,3	71,7	13,8	86,2
Pouco satisfeito	27	73	31,6	68,4	10,5	89,5
Insatisfeito	26,4	73,6	33,3	66,7	11,8	88,2

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

A satisfação com o funcionamento da democracia em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile influencia de maneira bastante discreta, e em diferentes direções. Enquanto na capital gaúcha e na capital chilena os satisfeitos apresentam uma participação um pouco maior, na capital uruguaia são os insatisfeitos que participam mais em manifestações ou protestos. Cabe salientar ainda que tanto na capital gaúcha como na capital chilena, as diferenças de participação entre satisfeitos e insatisfeitos ficam abaixo do erro amostral de 4%.

Por mais paradoxal que isso possa parecer, em Porto Alegre e Santiago do Chile a satisfação com a democracia motiva, mesmo que de maneira bastante fraca, os cidadãos a saírem para as ruas e protestar. Cabe, porém, salientar a questão temporal inerente ao fato de as categorias “participa” e “participou” estarem unificadas: talvez a maioria dos satisfeitos seja composta por aqueles que participaram e não participam mais, por julgarem não haver mais esta necessidade. Já em Montevidéu, é a insatisfação que incentiva as manifestações, também discretamente. De qualquer modo, precisamente por apresentar relações tímidas e em direções diferentes, não se pode afirmar que a satisfação com o funcionamento

da democracia tenha uma influência determinante sobre a dimensão participativa não-convencional. Em seguida, é verificada a conexão entre a atribuição de importância à participação política e a participação em manifestações ou protestos, materializada pelo Quadro 31.

Quadro 31- Atribuição de importância à participação política* e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	30,8	69,2	35	65	17,6	82,4
Não é importante	14,8	85,2	22,2	77,8	6,5	93,5

* Pergunta original: O senhor considera sua participação importante para resolver os problemas do país?

n Porto Alegre= 510; n Montevideú= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nuposal/UFRGS, 2005).

A atribuição de importância à participação política apresenta impacto significativo nas três capitais, e sempre no mesmo sentido: as pessoas que afirmam que a participação é importante para mudar os problemas de seus respectivos países de fato participam mais em manifestações ou protestos. Assim como nos outros tipos de participação, a participação não-convencional é também influenciada pela percepção de importância da participação.

Dessa forma, o senso de eficácia política emerge como aspecto fundamental para se analisar a participação em suas diferentes dimensões. Quanto mais os cidadãos acreditam ter poder, de fato, para melhorar as condições efetivas de vida em seus países, mais eles se engajam, seja por vias institucionais, seja por meio de protestos. Outra dimensão importante dessa análise refere-se às predisposições

autoritárias/ personalistas em contraposição com referências mais democráticas. O Quadro 32 estabelece a relação entre esse tipo de predisposição e a participação em manifestações ou protestos.

Quadro 32- Opinião sobre melhor solução para resolver os problemas do país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Um líder que coloque as coisas no lugar	24,1	75,9	25,2	74,8	8,6	91,4
A participação da população	29,3	70,7	31,9	68,1	13,1	86,9

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme é possível vislumbrar no Quadro 32, existe uma certa conexão entre predisposições sobre a preferência por um líder forte ou a participação da população e a participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile. Se não é uma relação absolutamente forte, ela, por outro lado, não pode ser negligenciada. As pessoas que preferem uma liderança forte tendem a participar menos, nas três cidades examinadas.

Estes números respeitam uma certa lógica: sujeitos que preferem líderes fortes não crêem em seu próprio potencial para mudar as coisas, e portanto, sequer

se dão ao trabalho de protestar. Por outro lado, evidentemente, aqueles que conferem prioridade à participação como solução de problemas, tendem a participar mais, e fazer cobranças em relação aos governos por meio de manifestações públicas. E a crença no sufrágio? Faz os cidadãos protestarem mais ou menos? Pode-se pensar que a crença no voto leve as pessoas a participar mais por acreditarem mais na democracia. Por outro lado, pode-se imaginar que aqueles que acreditam mais no poder do voto tendam a protestar menos, uma vez que é nas urnas que os problemas poderiam ser efetivamente resolvidos. Qual a premissa encontra maiores subsídios nos dados empíricos? É esta relação que o Quadro 33 apresenta:

Quadro 33- Atribuição de importância ao voto e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
É importante	31,3	68,7	34	66	14,2	85,8
Vota porque é obrigatório	15,3	84,7	17,7	82,3	6,3	93,7
Em geral, não vota nas eleições	23,5	76,5	10	90	-	-

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme é possível notar no Quadro 33, a importância atribuída ao voto confere impacto positivo considerável sobre a participação não-convencional nos três contextos analisados. Os percentuais de cidadãos que consideram o voto importante e participam de manifestações ou protestos são consideravelmente

maiores do que os percentuais de sujeitos que votam apenas por obrigação e participam da mesma maneira.

Percebe-se, assim, que o apego ao sufrágio contribui para que os cidadãos também questionem de maneira mais forte seus governos, saindo às ruas e se manifestando. As pessoas que votam por obrigação possivelmente sejam as mesmas que não se interessam pela política, e por conseqüência, não encontram motivações para participar de forma alguma. Por fim, a última dimensão da cultura política analisada nesta seção é a de critério de escolha do voto, relacionada com a participação não-convencional. O Quadro 34 apresenta estes dados:

Quadro 34- Critério para escolha do voto e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Pessoa do candidato	21,7	78,3	21,9	78,1	10	90
Partido	39,3	60,7	35	65	21,8	78,2
Outro	41	59	-	-	15,4	84,6

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que diz respeito aos padrões de personalismo plasmados pelo critério de escolha do voto, os dados do Quadro 34 mostram de maneira bastante clara que as pessoas que adotam o critério da pessoa do candidato para votar tendem a participar razoavelmente menos de manifestações e protestos nas três capitais. Os cidadãos que decidem seu voto pautados pelos partidos, por sua vez, encontram-se mais dispostos a sair às ruas e protestar tanto em Porto Alegre quanto em Montevidéu e Santiago do Chile.

Pode-se inferir que pessoas com predisposições políticas orientadas ao personalismo possuem uma consciência política mais volátil, e por conseqüência, mais variável ideologicamente. Precisamente por isso, e também por conferir a determinada personalidade, em detrimento de organizações coletivas mais ou menos ideológicas, a prioridade para mudar determinados cenários, estes cidadãos são mais distantes da arena política, acreditam menos na sua capacidade de fazer a diferença politicamente, e não se vêem estimulados a participar de protestos.

De maneira geral, as variáveis de cultura política apresentaram impacto bastante considerável sobre a participação não-convencional, a exemplo do que ocorrera com a participação convencional. Valores democráticos, distanciamento de padrões autoritários e personalistas incidem significativamente sobre esta modalidade de participação nas três cidades. A única variável de cultura política que apresentou dados controversos nesse sentido foi a satisfação com o funcionamento da democracia, na qual os uruguaios insatisfeitos apresentaram padrões mais elevados de participação em comparação com os satisfeitos, ao passo que em Porto Alegre e Santiago do Chile se verificou a tendência, ainda que leve, de os satisfeitos protestarem mais do que os insatisfeitos.

Apresentadas as relações entre cultura política e participação política, o próximo capítulo destina-se a verificar como o capital social se conecta com os padrões participativos nas três cidades estudadas nesta dissertação, e de que maneira a confiança interpessoal e institucional se vincula aos diferentes tipos de participação em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

5. Capital social e participação política

Assim como fora feito com os conceitos de avaliação de serviços e de cultura política, neste capítulo passa-se a examinar mais detidamente os reflexos que o capital social possui sobre a participação política, no âmbito dos partidos, dos conselhos populares, e das manifestações e protestos. A questão que norteia o capítulo é a seguinte: os laços de confiança, tanto interpessoal quanto institucional, preconizados por Putnam (1996), contribuem para que os cidadãos participem mais da arena política em diferentes dimensões? Inicialmente, são averiguados os vínculos entre o capital social e a participação convencional, plasmada pelos partidos políticos.

5.1. Capital social e participação em partidos

A primeira dimensão do capital social a ser examinada nesta seção, que o relaciona à participação em partidos políticos, é a da confiança interpessoal. Busca-se compreender em que medida o fato de as pessoas confiarem umas nas outras contribui para que as mesmas se organizem coletivamente e se insiram na arena política, por meio das organizações partidárias. O Quadro 35 mostra esta relação:

Quadro 35- Confiança nas pessoas e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Se pode confiar nas pessoas	19,8	80,1	37,4	62,6	10,4	89,6
Não se pode confiar nas pessoas	17,5	82,5	21,6	78,4	5,4	94,6

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No Quadro 35, pode-se notar que, nas três capitais, aquelas pessoas que concordam que se pode confiar nas outras pessoas apresentam maiores percentuais de participação em partidos do que aquelas que não confiam. Porém, enquanto em Porto Alegre a diferença é bastante pequena entre os que confiam e os que não confiam, ficando abaixo do erro amostral, em Montevidéu e Santiago do Chile os percentuais dos cidadãos que confiam nos outros e participam praticamente dobram em relação àqueles que não confiam e participam.

Desse modo, mesmo considerando que pode haver uma variação da força desse impacto de acordo com o contexto, fica claro que não se pode negligenciar a importância relativa que a confiança interpessoal possui para a participação em partidos. De maneira geral, os cidadãos das cidades estudadas encontram maiores estímulos a participar no nível institucional conforme confiam mais nos outros. Além da dimensão de confiança interpessoal, o conceito de capital social abarca também a dimensão institucional. Parte-se da premissa de que, quanto mais os sujeitos confiam nas instituições políticas, mais democráticos e participativos eles se tornam, uma vez que instituições inconfiáveis não teriam a capacidade para responder, de

maneira eficaz, às demandas da maioria da população e, portanto, a própria participação cairia num espaço vazio. Considerando isso, a primeira dimensão institucional do capital social aqui examinada refere-se à confiança nos legisladores dos países em pauta. Afinal, uma maior confiança no Congresso Nacional gera maior participação nos partidos? É dessa questão que trata o Quadro 36.

Quadro 36- Confiança no Congresso Nacional e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	19,4	80,6	46,2	53,8	9,5	90,5
Confia pouco	17,1	82,9	26,9	73,1	5,9	94,1
Não confia	20,5	79,5	16,5	83,5	8	92

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 36 indica que o impacto da confiança nos legisladores do país sobre a participação nos partidos se dá de forma muito mais forte em Montevideu. Enquanto 46% dos monteviduanos que confiam muito no Congresso participam ou já participaram dos partidos, 16,5% dos que não confiam afirmaram o mesmo. Em Santiago do Chile, a tendência se repete, mas de maneira muito mais fraca, quase nula, com diferenças percentuais abaixo do erro amostral. Já em Porto Alegre, a tendência se inverte: os que não confiam, por mais paradoxal que possa parecer, participam mais dos partidos. Porém, a diferença percentual é ínfima, também abaixo do erro amostral.

A primeira variável de confiança institucional mostrou-se considerável apenas em Montevidéu. Isso mostra a necessidade de se fazer uma análise bastante cuidadosa quando se compara diferentes contextos históricos, institucionais e culturais. Enquanto em alguns lugares, uma variável como esta deve ser considerada de maneira mais aprofundada, em outros o impacto surge como bastante pequeno. Talvez exatamente por isso, por não se saber ao certo qual o comportamento uma variável desse tipo vai apresentar, torna-se bastante perigoso negligenciá-la. Outra dimensão institucional importante para a presente análise refere-se à confiança no governo do país. O Quadro 37 cruza essa variável com a participação nos partidos políticos.

Quadro 37- Confiança no governo do país e participação em partidos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	23,1	76,9	36,4	63,6	12,2	87,8
Confia pouco	18,2	81,8	22	78	4,8	95,2
Não confia	18,2	81,8	24,1	75,9	7,6	92,4

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

De acordo com os dados apresentados no Quadro 37, nas três capitais aqueles que confiam muito nos governos de seus respectivos países tendem a participar mais dos partidos políticos do que aqueles que confiam pouco ou não confiam. Porém, não é possível afirmar categoricamente que quanto maior a confiança maior o nível de participação, pois, curiosamente, em Montevidéu e

Santiago do Chile, os que não confiam no governo afirmam participar mais dos partidos do que aqueles que dizem que confiam pouco; já em Porto Alegre, os percentuais de participação entre os que confiam pouco e os que não confiam são exatamente os mesmos: 18,2%.

Ao contrário da confiança no Congresso, a confiança no governo apresenta-se como um elemento razoavelmente mais confiável na explicação da participação nos partidos políticos em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile. A confiança no governo parece configurar um incentivo para a participação convencional. Além da confiança no governo e no Congresso, uma variável de confiança institucional fundamental para a análise desse tipo de participação é a que se refere aos partidos políticos. A tendência lógica é de que, quanto mais os sujeitos confiem nos partidos, mais eles vão participar dos mesmos. O Quadro 38 trata de estabelecer se existe, de fato, empiricamente, tal relação em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile.

Quadro 38- Confiança nos partidos e participação em partidos em Porto Alegre, Montevideú e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideú		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	31	69	44,6	55,4	15,4	84,6
Confia pouco	22,5	77,5	30,5	69,5	5,8	94,2
Não confia	14,2	85,8	20,9	79,1	6,8	93,2

n Porto Alegre= 510; n Montevideú= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme é possível notar no Quadro 38, nas três capitais existe uma diferença considerável entre os cidadãos que confiam muito nos partidos em relação

àqueles que não confiam, e a sua participação nos mesmos. Embora em termos genéricos o resultado seja bastante lógico, e em Porto Alegre e Montevideu o decréscimo de confiança gere efetivamente uma diminuição na participação, cabe notar que em Santiago do Chile o percentual dos que não confiam e participam é levemente superior em relação ao percentual de entrevistados que confiam pouco e ainda assim participam dos partidos políticos.

Em termos gerais, foi possível perceber que, grosso modo, o capital social possui certa importância na análise da participação nos partidos. Tanto em termos institucionais quanto interpessoais, aquelas pessoas que apresentam maior confiança tendem a se inserir mais nos partidos. A única variável que apresentou resultados controversos foi a de confiança no Congresso, na qual houve uma incidência mais clara somente na capital uruguaia. Se, por um lado o capital social apresentou alguns reflexos significativos sobre a participação institucional, agora cabe verificar se o mesmo se dá em relação aos conselhos populares, que configuram a dimensão intermediária de participação política de acordo com os pressupostos deste trabalho. Estas relações serão tratadas na seção que segue.

5.2. Capital social e participação em conselhos populares

Uma vez que o capital social apresentou alguns resultados significativos quando conectado à participação nos partidos, é de se esperar que ele também tenha impactos importantes sobre a participação nos conselhos populares. Primeiramente, porque esse tipo de participação, que se aproxima de uma perspectiva mais comunitária, exige uma vinculação maior entre os membros da sociedade, para que estes se organizem e elaborem suas demandas junto ao Estado. Em segundo lugar, porque uma participação nessas esferas exige, em tese, que os cidadãos confiem minimamente nas instituições políticas. Não é plausível imaginar, num primeiro momento, que um indivíduo vá se envolver numa arena decisória se não confia nas estruturas políticas configuradas pelo *status quo*. Levando tais premissas em consideração, a análise da participação nos conselhos populares inicia com a sua conexão com a confiança interpessoal em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

Quadro 39- Confiança nas pessoas e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Se pode confiar nas pessoas	10	90	20,6	79,4	14,8	85,2
Não se pode confiar nas pessoas	11,6	88,4	16,1	83,9	9,5	90,5

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

A premissa de que a confiança interpessoal é relevante para a participação nos conselhos populares somente se verifica em Montevidéu e Santiago do Chile: nestas cidades, as pessoas que afirmam que se pode confiar nas outras tendem a participar mais dessas estruturas. Em Porto Alegre, no entanto, ainda que com diferença mínima e abaixo do erro amostral, curiosamente os sujeitos mais desconfiados participam mais dos conselhos.

Desse modo, ainda que a confiança interpessoal tenha algum impacto sobre a participação em nível intermediário em Montevidéu e Santiago do Chile, o mesmo não ocorre com Porto Alegre. É o caso de uma variável que pode ter um nível de impacto diferente de acordo com o contexto, e sua força explicativa varia de acordo com as nuances constituídas em cenários diversos. Se no nível interpessoal o impacto do capital social sobre a participação em conselhos populares deve ser relativizado, resta saber se, no nível institucional, o fenômeno se repete, ou, pelo contrário, apresenta tendências mais firmes e semelhantes nas diferentes cidades. O Quadro 40 cruza a confiança no Congresso Nacional e a participação nos conselhos:

Quadro 40- Confiança no Congresso Nacional e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	9,4	90,6	26,9	73,1	19	81
Confia pouco	9,8	90,2	14,3	85,7	11,4	88,6
Não confia	13,5	86,5	16,5	83,5	7,5	92,5

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que concerne à confiança no Congresso, enquanto em Santiago do Chile a relação é de que quanto maior a confiança, maior a participação, em Porto Alegre ocorre o oposto: com o decréscimo da confiança nos legisladores nacionais aumenta a participação nos conselhos populares. A exemplo de Santiago do Chile, em Montevidéu os sujeitos que confiam muito no congresso participam mais do que os que não confiam. Porém, na capital uruguaia, o percentual de participação dos que não confiam e participam é discretamente mais elevado que o dos cidadãos que confiam pouco e participam. Entretanto, cabe salientar que tal diferença fica dentro do erro amostral.

Novamente, é possível perceber que, de acordo com o contexto, o nível de impacto do capital social sobre a participação nos conselhos varia não só em intensidade, mas também em direção: enquanto na capital gaúcha os desconfiados se inserem mais nessas estruturas, nas outras duas capitais a tendência se inverte. Também no nível de confiança institucional está a questão do governo do país: será que os sujeitos que confiam mais nos seus governos participam mais dos conselhos? É o que o Quadro 41 trata de mostrar:

Quadro 41- Confiança no governo do país e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	9,6	90,4	23,6	76,4	18,3	81,7
Confia pouco	10,6	89,4	13	87	11,4	88,6
Não confia	12,3	87,7	14,9	85,1	4,2	95,8

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que tange à confiança no governo nacional, o fenômeno anteriormente registrado se repete: enquanto nas capitais uruguaia e chilena os que confiam muito participam mais, em Porto Alegre ocorre o contrário: quanto menor a confiança no governo, maior o percentual de participação. Porém, na capital gaúcha a diferença fica abaixo do erro amostral de 4%. Novamente, também, enquanto em Santiago do Chile a participação nos conselhos decresce de acordo com o nível de confiança, em Montevideu os entrevistados que não confiam no governo do país participam um pouco mais do que aqueles que confiam pouco (com diferença abaixo do erro amostral, no entanto).

Mais uma vez, é possível notar que os impactos da confiança institucional variam em intensidade e direção de acordo com diferentes contextos. Por fim, é examinada a relação da confiança nos partidos com a participação nos conselhos populares. Partidos políticos, de forma geral, são um conceito cuja confiança pode ser considerada razoavelmente mais estável: enquanto governos e legislaturas mudam e se orientam em diferentes direções ideológicas, de acordo com quem está no poder, os partidos mantêm, grosso modo, uma certa estabilidade ideológica. Será

que, por essa considerável diferença conceitual, os partidos fogem à lógica das variáveis anteriormente examinadas? Os dados estão apresentados no Quadro 42.

Quadro 42- Confiança nos partidos e participação em conselhos populares em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	10,7	89,3	25	75	7,7	92,3
Confia pouco	9,1	90,9	17,8	82,2	13,3	86,7
Não confia	12,6	87,4	16,6	83,4	8,8	91,2

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que respeita à confiança nos partidos, é possível notar algumas diferenças. Primeiramente, em Santiago do Chile os que não confiam nos partidos participam percentualmente um pouco mais dos conselhos; em segundo lugar, em Montevidéu, quanto maior a confiança, maior a participação (nas variáveis anteriores, os que afirmavam confiar muito apresentavam maior índice de participação, porém os que responderam confiar pouco tinham menores percentuais de participação do que os sujeitos que não confiavam); em terceiro lugar, embora a tendência porto-alegrense se repita, de que os cidadãos que não confiam são os que mais participam, os que confiam muito apresentam percentuais levemente mais elevados de participação nos conselhos em relação aos indivíduos que confiam pouco. É necessário enfatizar, ainda, que as diferenças entre os que confiam muito e não confiam, tanto em Porto Alegre como em Santiago do Chile, ficam abaixo do erro amostral.

De modo geral, verifica-se que a relação entre capital social e participação em conselhos é deveras complexa. Ela muda de acordo com o cenário, tanto em termos de força explicativa, quanto em direção. Por vezes, maior confiança institucional e interpessoal parece gerar maior participação. Porém, em outros contextos, é a desconfiança que apresenta percentuais preponderantes de participação, ainda que de maneira relativamente fraca, como visto no caso de Porto Alegre. Finalmente, na próxima seção examinam-se as relações estabelecidas entre o capital social e a participação não-convencional, plasmada pela participação em manifestações ou protestos.

5.3. Capital social e participação em manifestações ou protestos

Já foi mostrado que o capital social possui impactos importantes e relativamente claros sobre a participação nos partidos, e influências complexas e controversas sobre a participação em conselhos populares. E no que diz respeito à participação não-convencional, em termos de manifestações e protestos? A confiança nas pessoas faz com que os sujeitos se disponham a participar mais? E a confiança institucional, contribui positivamente para que as pessoas protestem mais, com perspectivas de que tais instituições de fato respondam às suas demandas? Ou pelo contrário, quanto mais desconfiados os cidadãos são em relação às instituições políticas, mais eles se sentem na obrigação de protestar e contestar os governos? São questões dessa natureza que passamos a tratar a partir de agora, começando pela influência da confiança nas pessoas sobre a participação em manifestações ou protestos:

Quadro 43- Confiança nas pessoas e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Se pode confiar nas pessoas	32,9	67,1	38,8	61,2	17,4	82,6
Não se pode confiar nas pessoas	24,3	75,7	21,7	78,3	9,2	90,8

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Conforme é possível perceber pelo Quadro 43, nas três capitais examinadas a tendência se repete: quanto mais os cidadãos confiam uns nos outros, mais eles participam de manifestações ou protestos. A confiança interpessoal aparece, assim, como elemento de importância considerável para que os sujeitos de Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile participem nesta dimensão não-convencional.

Dessa maneira, o fato de se estabelecer uma relação de confiança em relação a seus pares faz com que os indivíduos encontrem estímulos para participar. É a partir da confiança interpessoal que as pessoas criam laços, estipulam objetivos comuns e saem às ruas para protestar conjuntamente. E no nível institucional? A confiança serve como alicerce para a participação? Ou é a desconfiança nas instituições que acaba por incentivar os indivíduos a se mobilizar? O Quadro 44 estabelece o vínculo entre confiança no Congresso dos países e participação em manifestações ou protestos.

Quadro 44- Confiança no Congresso Nacional e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevidéu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevidéu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	25	75	43,8	56,2	14,3	85,7
Confia pouco	25,3	74,7	26,6	73,4	13,3	86,7
Não confia	29	71	24,1	75,9	8,5	91,5

n Porto Alegre= 510; n Montevidéu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que concerne à confiança no Congresso Nacional, os dados mostram que, enquanto em Porto Alegre aqueles que não confiam participam mais do que aqueles que confiam muito, em Montevidéu e Santiago do Chile, quanto maior a confiança nesta instituição, maior a participação em protestos. Na capital gaúcha, porém, este impacto é relativamente menor do que nas outras duas cidades. E ainda deve ser feita a ressalva da dimensão temporal: dentre os que confiam muito e participam, pode haver uma preponderância de sujeitos que já participaram no passado, mas não vejam essa necessidade no presente.

Novamente, depara-se com uma variável cujo poder explicativo da participação deve ser relativizado de acordo com o cenário estudado. Em alguns casos, como o de Porto Alegre, o incentivo ao protesto vem precisamente da desconfiança que os cidadãos têm em relação aos legisladores nacionais. Por outro lado, em Montevidéu e Santiago do Chile, a mobilização surge em função de uma maior confiança. Isso pode indicar que, exatamente por confiarem nas boas intenções e na competência de seus legisladores, uruguaios e chilenos encontrem respaldo para protestar na esperança de verem suas demandas correspondidas.

Outra dimensão de confiança institucional importante a se examinar refere-se à confiança no poder executivo dos países. O Quadro 45 cruza esta variável com a participação em manifestações ou protestos.

Quadro 45- Confiança no governo do país e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	26,9	73,1	38,2	61,8	14,6	85,4
Confia pouco	28,2	71,8	28,4	71,6	11,4	88,6
Não confia	25,2	74,8	12,8	87,2	9	91

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 45 mostra que, nas três capitais, os sujeitos que confiam muito no governo do país participam mais de manifestações ou protestos do que aqueles que não confiam. Entretanto, enquanto em Montevideu e Santiago do Chile esta tendência apresenta-se muito mais clara e simétrica, em Porto Alegre os percentuais são muito parecidos, com diferença abaixo do erro amostral de 4%, e os que mais participam são os que afirmam confiar pouco no governo. Novamente cabe lembrar que a dimensão temporal incluída na variável de participação também pode ter alguma influência: dentre os que confiam muito, pode haver um peso maior dos que já participaram de protestos mas não o fazem mais, por estarem satisfeitos com o governo do país.

Mais uma vez, enquanto o capital social na dimensão de governo nacional aparece como importante elemento explicativo da participação não-convencional em

alguns locais, em outros este poder explicativo se vê reduzido, alertando-nos novamente para o fato de que diferentes panoramas merecem tratamento diferente, não se podendo, a princípio, definir se a variável de confiança no governo é, ou não, importante para a explicação dos motivos que levam os cidadãos a saírem às ruas para se manifestar. Por fim, examina-se a relação entre confiança nos partidos políticos e a participação não-convencional nas três capitais estudadas:

Quadro 46- Confiança nos partidos e participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile (%)

	Porto Alegre		Montevideu		Santiago do Chile	
	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou	Participa/ participou	Nunca participou
Confia muito	31	69	32,1	67,9	23,1	76,9
Confia pouco	26,8	73,2	30,7	69,3	15,6	84,4
Não confia	26,8	73,2	27,2	72,8	8,1	91,9

n Porto Alegre= 510; n Montevideu= 500; n Santiago do Chile= 500.

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que tange à confiança nos partidos políticos, é possível perceber que há uma certa ligação entre esta variável e a participação em manifestações ou protestos nas três cidades. Enquanto em Montevideu e Porto Alegre esta relação é um pouco mais discreta, embora significativa, em Santiago do Chile tal tendência é bem mais clara: quanto mais os cidadãos da capital chilena confiam nos partidos, mais eles se sentem dispostos a sair às ruas e se manifestar, quando assim julgam necessário.

Em termos de confiança institucional, parece haver uma relação mais forte da confiança nos partidos com a participação não-convencional do que da confiança no

Congresso e nos governos nacionais. De um modo geral, a confiança interpessoal parece configurar uma dimensão mais importante do capital social quando se trata dos elementos que incentivam os sujeitos a saírem às ruas e protestar. A confiança institucional, embora também importante, apresenta maior variação de intensidade e mesmo de direção analítica de acordo com os diferentes contextos.

Neste capítulo, foi possível ver que a relação entre capital social e participação guarda certas complexidades. Enquanto o poder explicativo do conceito adquire certa relevância no trato da participação em partidos, quando se verificou estes impactos sobre a participação em conselhos populares e manifestações ou protestos, as relações se complexificaram de acordo com o cenário examinado, variando em intensidade e direção nos diferentes contextos.

Vistos os cruzamentos entre as variáveis utilizadas na dissertação, no próximo capítulo examinam-se os resultados que o modelo de regressão logística revelou, em termos de significância estatística que as variáveis apresentaram em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile.

6. Resultados do modelo de regressão logística

Neste capítulo, são apresentados os resultados obtidos pelo modelo de regressão logística utilizado para verificar estatisticamente o impacto das diferentes variáveis analisadas para a explicação da participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. O modelo de regressão logística é utilizado quando a variável dependente é binária, ou seja, quando é dividida em duas categorias. Ele se baseia na Distribuição de Bernoulli, que leva em consideração as duas categorias num modelo zero e um, no qual a resposta mais importante, aquela cujo resultado deverá ser examinado, é comumente designada como “sucesso”, e a resposta secundária é designada como “fracasso”. Dessa maneira, a transformação logística pode ser interpretada como sendo o logaritmo da razão das probabilidades (sucesso *versus* fracasso), no qual a regressão logística permite verificar as possibilidades de participação política convencional, não convencional e intermediária nas três cidades⁴. Este teste, além disso, possibilita escapar das armadilhas da multicolinearidade que pode ocorrer quando utilizamos um modelo de regressão multivariada. A multicolinearidade se refere às interferências que podem ocorrer entre as variáveis independentes entre si, e que estão previstas no modelo teórico presente nesta dissertação. Como o intuito deste trabalho é verificar especificamente as relações entre avaliação de serviços, cultura política e capital social sobre a participação, numa direção bem determinada teoricamente, o método de regressão logística apresentou-se como o mais adequado.

O primeiro resultado presente neste teste refere-se à significância do modelo por meio dos *Omnibus Tests of Model Coefficients*, apresentada no Quadro 47:

⁴ Para maiores aprofundamentos, acessar: http://www.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2009/BES_Regress%C3%A3oLog%C3%ADstica.pdf

Quadro 47- Significância do modelo (*Omnibus Tests of Model Coefficients*)

	Participação em partidos		Participação em conselhos		Participação em manifestações ou protestos		
		df	Sig	df	Sig	df	Sig
Porto Alegre	Step	14	0	14	0,217	14	0
	Block	14	0	14	0,217	14	0
	Model	14	0	14	0,217	14	0
Montevideú	Step	14	0	14	0,096	14	0
	Block	14	0	14	0,096	14	0
	Model	14	0	14	0,096	14	0
Santiago do Chile	Step	14	0,01	14	0,326	14	0,072
	Block	14	0,01	14	0,326	14	0,072
	Model	14	0,01	14	0,326	14	0,072

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O modelo possui 14 graus de liberdade que correspondem às 14 variáveis independentes adotadas para buscar a explicação sobre as três variáveis dependentes, de participação em partidos, em conselhos populares e em manifestações ou protestos. Quanto mais próxima de zero se encontrar a significância, maior o poder explicativo do modelo. Conforme pode-se notar, em Porto Alegre o conjunto das variáveis que compõem o modelo possui maior capacidade explicativa sobre a participação em partidos e em manifestações, tendo menor poder de predição sobre a participação em conselhos populares. Em Montevideú, verifica-se a mesma tendência: maior potencial explicativo do modelo sobre a participação em partidos e em manifestações, e menor em termos de participação nos conselhos. Cabe ressaltar, porém, que a capacidade de explicação do modelo para participação em conselhos, ainda assim, é maior em Montevideú do que nas outras duas cidades. Já em Santiago do Chile, o maior poder preditivo do

modelo reside na participação em partidos. Novamente, a participação em conselhos, assim como nas outras duas cidades, é a que encontra maiores dificuldades em ser presumida por meio do conjunto de variáveis escolhidas neste trabalho. O Quadro 48 trata de explicitar melhor o impacto do modelo nos diferentes contextos:

Quadro 48- Impacto do conjunto das variáveis (*Nagelkerke R Square*)

	Participação em partidos	Participação em conselhos	Participação em manifestações ou protestos
Porto Alegre	0,242	0,083	0,167
Montevideú	0,241	0,101	0,231
Santiago do Chile	0,198	0,085	0,112

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro baseado no método *Nagelkerke R Square*, serve para que se examine de maneira mais precisa o impacto do modelo sobre as variáveis dependentes. Em Porto Alegre, o modelo explica 24,2% da participação em partidos, enquanto em manifestações serve para explicar 16,7% e na participação em conselhos possui poder preditivo de 8,3%. Já na capital uruguaia, o modelo possui impactos mais significativos na participação em partidos e em protestos, explicando 24,1% e 23,1%, respectivamente, dos tipos de participação. No que tange à participação em conselhos, a capacidade explicativa do modelo cai para 10,1%. Em Santiago do Chile, por sua vez, o modelo explica 19,8% da participação em partidos políticos, 11,2% da participação em manifestações e protestos e 8,5% da participação em conselhos populares.

6.1. Ordenamento das variáveis e tipos de participação em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile

Vistos os impactos gerais do modelo explicativo para as três capitais, passa-se a examinar como se dá o ordenamento das variáveis separadamente sobre a participação política em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. No Apêndice 1, poderá ser visto o quadro geral das variáveis na equação. No próximo quadro, é possível vislumbrar as variáveis já classificadas, primeiramente em Porto Alegre, de acordo com sua significância estatística relacionada à participação em partidos. Para facilitar a visualização conceitual, as variáveis de avaliação de serviços estão em cinza claro, as de cultura política estão em branco, e as de capital social, em cinza escuro. Além disso, os coeficientes estatisticamente significativos aparecem em negrito. Este padrão será seguido deste ponto em diante.

Quadro 49- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Porto Alegre

Variável	Sig
Interesse por política	0
Confiança nos partidos	0
Confiança no congresso	0,003
Critério do voto	0,008
Saúde	0,05
Considera importante participar	0,096
Eficiência do Estado	0,168
Segurança pública	0,175
Confiança no governo	0,319
Satisfação com funcionamento da democracia	0,386
Confiança nas pessoas	0,387
Importância do voto	0,492
Solução para os problemas do país	0,643
Educação	0,86

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em Porto Alegre, as variáveis que se destacam, e ficam nas sete primeiras posições do total de quatorze, referem-se ao interesse por política, confiança nos partidos e no Congresso, critério do voto, avaliação da saúde, importância atribuída à participação e eficiência do Estado. É, dessa forma, importante criar vínculos de interesse dos porto-alegrenses em relação à política, pautada principalmente por uma maior confiança institucional sobre os partidos, e vinculada também, possivelmente, à participação em instâncias diferentes dos partidos, de modo que a participação seja, aos poucos, introjetada como um valor conectado com este interesse. Uma desvinculação de padrões personalistas também se torna fundamental nesse intento, assim como melhorias de eficiência do Estado,

principalmente em termos de serviços de saúde. No Quadro 50, verifica-se o ordenamento das variáveis em relação à participação em partidos em Montevidéu:

Quadro 50- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Montevidéu

Variável	Sig
Interesse por política	0
Segurança pública	0,017
Confiança no governo	0,057
Confiança nos partidos	0,068
Confiança no congresso	0,074
Educação	0,124
Saúde	0,173
Eficiência do Estado	0,241
Critério do voto	0,467
Importância do voto	0,49
Confiança nas pessoas	0,528
Satisfação com funcionamento da democracia	0,653
Considera importante participar	0,672
Solução para os problemas do país	0,958

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em Montevidéu, a participação em partidos é pautada, além do interesse por política, que aparece como variável mais importante, principalmente pela confiança institucional, no governo, nos partidos e no Congresso, e pela avaliação de serviços específicos, com destaque para a segurança pública. O fortalecimento institucional,

assim, pode ser vinculado ao interesse por política, à medida que, aumentando a confiança sobre as instituições, tem-se maior impacto sobre a participação. Melhorias na segurança pública também poderiam contribuir bastante, pois, como visto, quanto melhor a avaliação que os montevidEOS fazem da segurança pública, mais eles tendem a participar em partidos. Por outro lado, de modo geral, à exceção do interesse por política, as variáveis de cultura política apresentam um menor poder preditivo. O Quadro 51 apresenta a significância das variáveis sobre a participação nos partidos em Santiago do Chile:

Quadro 51- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em partidos em Santiago do Chile

Variável	Sig
Confiança no congresso	0,056
Interesse por política	0,062
Confiança no governo	0,08
Considera importante participar	0,095
Solução para os problemas do país	0,152
Critério do voto	0,18
Importância do voto	0,369
Educação	0,445
Confiança nas pessoas	0,498
Saúde	0,547
Satisfação com funcionamento da democracia	0,567
Confiança nos partidos	0,582
Eficiência do Estado	0,75
Segurança pública	0,99

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em Santiago do Chile, o poder preditivo da confiança no Congresso apresenta-se maior do que o do interesse por política, e a confiança no governo também aparece com força. À medida que os indivíduos confiem nos políticos e suas instituições mais efetivamente inseridas, como é o caso dos governos e parlamentares, que de fato estão exercitando o poder, eles se sentem mais motivados a participar dos partidos. As variáveis culturais de atribuição de

importância à participação e ao voto, autoritarismo e personalismo eleitoral também aparecem entre as sete variáveis mais significativas. Tendo em mente os impactos das diferentes variáveis sobre a participação em partidos, examina-se o ordenamento de importância das variáveis sobre a participação em conselhos populares, a começar pelo caso de Porto Alegre:

Quadro 52- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Porto Alegre

Variável	Sig
Critério do voto	0,039
Educação	0,182
Considera importante participar	0,194
Confiança nas pessoas	0,211
Eficiência do Estado	0,223
Confiança no congresso	0,253
Interesse por política	0,257
Saúde	0,258
Solução para os problemas do país	0,29
Confiança no governo	0,493
Confiança nos partidos	0,596
Satisfação com funcionamento da democracia	0,61
Importância do voto	0,644
Segurança pública	0,942

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Para realizar uma predição da participação em conselhos populares em Porto Alegre, surge com destaque a variável de critério do voto, que contrapõe, nas eleições, o personalismo com a opção pelo partido. A atribuição de importância à participação e o interesse por política são outras variáveis que aparecem entre as sete primeiras. Em termos de avaliação de serviços, a avaliação de educação aparece como a segunda mais importante do modelo, além da eficiência estatal, que ocupa a quinta posição. Na dimensão do capital social, aparecem com maior destaque a confiança nas pessoas, em terceiro lugar, e a confiança no Congresso, em sexto. Na sequência, examina-se o ordenamento das variáveis em termos de significância estatística para a explicação da participação em conselhos populares em Montevideu:

Quadro 53- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Montevideu

Variável	Sig
Interesse por política	0,01
Critério do voto	0,081
Considera importante participar	0,109
Confiança nos partidos	0,113
Solução para os problemas do país	0,205
Confiança no congresso	0,3
Satisfação com funcionamento da democracia	0,39
Confiança nas pessoas	0,536
Educação	0,621
Eficiência do Estado	0,769
Segurança pública	0,787
Saúde	0,802
Confiança no governo	0,887
Importância do voto	0,978

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nuposal/UFRGS, 2005).

Ao contrário de Porto Alegre, onde o interesse por política não é tão preponderante para a explicação da participação nos conselhos, em Montevideu essa variável surge como a mais importante, acompanhada do critério adotado na hora de votar e da atribuição de importância à participação nas três primeiras posições. Na dimensão de capital social, o aspecto da confiança institucional se sobrepõe, com a confiança nos partidos aparecendo como a quarta mais significativa

e a confiança no Congresso na sétima posição. É curioso notar que, em termos de significância, nenhuma das variáveis de avaliação de serviços aparece nas sete primeiras posições. A seguir, o Quadro 54 mostra este ordenamento para o caso chileno:

Quadro 54- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em conselhos populares em Santiago do Chile

Variável	Sig
Confiança no governo	0,014
Satisfação com funcionamento da democracia	0,061
Considera importante participar	0,113
Saúde	0,23
Educação	0,234
Importância do voto	0,236
Segurança pública	0,299
Eficiência do Estado	0,325
Confiança nos partidos	0,544
Confiança nas pessoas	0,556
Solução para os problemas do país	0,723
Critério do voto	0,852
Confiança no congresso	0,88
Interesse por política	0,969

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No ordenamento de significância das variáveis para a explicação da participação em conselhos populares em Santiago do Chile, a variável que aparece com mais força é a de confiança no governo, que é a única de capital social que aparece entre as sete mais significativas. As variáveis culturais de satisfação com o funcionamento da democracia e de atribuição de importância à participação também surgem com certa força, na segunda e terceira posições, respectivamente. Além delas, a atribuição de importância ao voto tem lugar nas sete primeiras colocações, ocupando a sexta posição. No que diz respeito à avaliação de serviços, saúde, educação e segurança pública aparecem na quarta, quinta e sétima colocações, respectivamente. Na sequência, examina-se o ordenamento das variáveis independentes em relação ao impacto que elas possuem sobre a participação não-convencional em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, começando pela capital gaúcha.

Quadro 55- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Porto Alegre

Variável	Sig
Interesse por política	0,001
Critério do voto	0,022
Confiança no congresso	0,023
Segurança pública	0,053
Saúde	0,062
Importância do voto	0,076
Confiança no governo	0,095
Considera importante participar	0,274
Eficiência do Estado	0,405
Confiança nos partidos	0,481
Educação	0,544
Confiança nas pessoas	0,639
Satisfação com funcionamento da democracia	0,762
Solução para os problemas do país	0,861

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Para explicar a participação em manifestações em Porto Alegre, destacam-se nas duas primeiras posições duas variáveis de cultura política, quais sejam, interesse por política e personalismo, plasmado pelo critério do voto. A outra variável da dimensão cultural que aparece entre as sete primeiras é a de importância atribuída ao voto, na sexta posição. Em termos de capital social, novamente é a sua dimensão institucional que aparece com mais relevância: confiança no Congresso,

em terceiro, e no governo, em quarto, estão situadas entre as mais significativas. No que diz respeito à avaliação de serviços públicos, as variáveis de segurança pública e saúde são as que se fazem presentes entre as sete primeiras, em quarto e quinto lugar, respectivamente. No próximo quadro, verifica-se o ordenamento das variáveis para a explicação da participação em manifestações ou protestos em Montevideu:

Quadro 56- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Montevideu

Variável	Sig
Interesse por política	0
Satisfação com funcionamento da democracia	0,106
Segurança pública	0,118
Confiança no governo	0,175
Confiança nos partidos	0,223
Critério do voto	0,225
Solução para os problemas do país	0,248
Eficiência do Estado	0,265
Confiança nas pessoas	0,277
Saúde	0,505
Confiança no congresso	0,506
Educação	0,604
Importância do voto	0,711
Considera importante participar	0,969

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Em Montevideu, as variáveis de cultura política aparecem com grande destaque para a predição da participação em manifestações ou protestos. Dentre as sete primeiras, quatro pertencem a esta dimensão, sendo que duas, interesse por política e satisfação com o funcionamento da democracia, ocupam os dois primeiros postos. As variáveis que medem o personalismo e o autoritarismo surgem na sexta e sétima posições. O capital social aparece no quarto e quinto lugares em sua faceta institucional, através das variáveis de confiança no governo e nos partidos. No que tange à avaliação de serviços, apenas a variável de segurança pública se coloca entre as sete mais significativas, porém, relativamente bem posicionada, em terceiro lugar. Para encerrar esta seção, verificamos as variáveis preponderantes na explicação da participação não-convencional em Santiago do Chile.

Quadro 57- Variáveis na equação ordenadas pela significância em relação à participação em manifestações ou protestos em Santiago do Chile

Variável	Sig
Critério do voto	0,015
Considera importante participar	0,063
Confiança nos partidos	0,087
Eficiência do Estado	0,098
Solução para os problemas do país	0,273
Educação	0,289
Saúde	0,316
Confiança nas pessoas	0,384
Confiança no congresso	0,588
Confiança no governo	0,594
Segurança pública	0,618
Satisfação com funcionamento da democracia	0,834
Interesse por política	0,873
Importância do voto	0,986

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Na capital chilena, a participação em manifestações e protestos apresenta nas duas primeiras posições relações mais fortes com variáveis da dimensão da cultura política, critério do voto e atribuição de importância à participação, respectivamente. Ainda no recorte cultural, a dimensão de autoritarismo/personalismo *versus* participação ocupa a quinta colocação. Capital social se vê representado entre as sete primeiras apenas pela confiança nos

partidos, na terceira colocação. Já no que concerne a avaliação de serviços, esta ocupa três postos na primeira metade do quadro, com as variáveis de eficiência do Estado em sentido mais amplo, e avaliação de educação e saúde, na quarta, sexta e sétima posições, respectivamente.

Uma vez analisados os impactos das variáveis nos diferentes tipos de participação nas três cidades, a partir da próxima seção, recorre-se a uma tentativa de organizar esses dados e buscar ordená-los em sentido mais amplo, considerando o conjunto das capitais como um todo. Mesmo com todas as diferenças apresentadas de acordo com o contexto, pode ser útil a análise dos padrões que se dão quando aglomeramos os dados, uma vez que isto pode permitir uma busca relativamente bem norteada das variáveis mais importantes em sentido mais abrangente, para a explicação da participação política.

6.2. Ordenamentos das variáveis considerando as três capitais como um todo

Depois de se examinar os impactos das variáveis de cultura política, avaliação de serviços e capital social em cada uma das capitais estudadas, passa-se, a partir de agora, a uma tentativa de organização dos dados de modo a buscar, em termos gerais, quais dimensões possuem um impacto maior sobre a participação política considerando Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile como um todo. Não é um exercício fácil, uma vez que os contextos apresentam, em várias situações, grandes contrastes em termos não só da intensidade da relação como também de sua natureza. Por exemplo, em alguns casos uma avaliação positiva de um serviço parece incentivar a participação; já em outros, é a avaliação negativa, e, por consequência, a insatisfação, que impulsiona os cidadãos a participar da arena política. No entanto, a despeito de tais limitações, buscou-se fazer este exercício de generalização, e as variáveis foram organizadas por um método bastante simples, que permitiu o ordenamento que será vislumbrado na sequência.

Para se tratar Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile como uma unidade, foi adotado um sistema de pontuação. Baseado nos ordenamentos de significância dos quadros da seção anterior (Quadro 48 ao 56), atribuiu-se uma pontuação bastante simples para as variáveis, de 1 a 14. A variável que aparecesse

em cada quadro de ordenamento de significância na primeira colocação, recebia 14 pontos. A segunda colocada, 13, a terceira, 12, e assim por diante, até a décima quarta, que recebia um ponto. Assim, pôde-se realizar um ordenamento que considerava não apenas a significância, mas criava uma hierarquização capaz de conferir equilíbrio, distribuindo a pontuação conforme o destaque em termos de significância estatística. Primeiramente, verifica-se como se distribuiu essa pontuação no que diz respeito à participação em partidos. Em termos amplos, agrupando as cidades, e deixando um pouco de lado os diferentes contextos, quais as variáveis que apresentaram maior pontuação para explicar a participação convencional? É o que se verifica no Quadro 58:

Quadro 58- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em partidos nas três capitais

Variável	Pontuação
Interesse por política	41
Confiança no congresso	36
Confiança no governo	30
Confiança nos partidos	27
Critério do voto	26
Saúde	23
Considera importante participar	22
Segurança pública	21
Eficiência do Estado	17
Educação	17
Importância do voto	16
Confiança nas pessoas	14
Solução para os problemas do país	13
Satisfação com funcionamento da democracia	12

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Para a obtenção dos resultados do quadro acima, foi realizado um somatório das pontuações das variáveis já explanadas para a explicação da participação em partidos nas três capitais. Por exemplo, se determinada variável apareceu em primeiro lugar numa capital, em segundo na outra, e em décimo quarto na terceira, ela vai somar 28 pontos, pois $14+13+1=28$. Para a explicação da participação nos partidos nas três capitais, o grande destaque do modelo reside no interesse por política, por motivos mais ou menos lógicos e óbvios: pessoas que se interessam mais, tendem a participar mais dos partidos. Em seguida, na segunda, terceira e

quarta colocações, aparece o capital social no seu nível institucional, ou seja, a confiança nas instituições, de forma geral, possui um poder de predição bastante relevante quando consideradas as três capitais em conjunto. Critério do voto, avaliação da saúde e atribuição de importância à participação completam as sete primeiras posições. O próximo Quadro, seguindo a mesma lógica, ordena as variáveis para a explicação da participação em conselhos em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile em conjunto.

Quadro 59- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em conselhos nas três capitais

Variável	Pontuação
Considera importante participar	36
Critério do voto	30
Educação	29
Satisfação com funcionamento da democracia	24
Interesse por política	23
Confiança nas pessoas	23
Eficiência do Estado	22
Saúde	21
Confiança no governo	21
Confiança nos partidos	21
Solução para os problemas do país	20
Confiança no congresso	20
Segurança pública	13
Importância do voto	12

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

O Quadro 59 mostra uma preponderância das variáveis de cultura política entre as sete primeiras, para a explicação da participação em conselhos populares nas três capitais. Na primeira e segunda posições, aparecem a atribuição de importância à participação e a dimensão de personalismo eleitoral, pautada pelo critério do voto. No quarto e quinto lugares, ainda verifica-se a satisfação com o funcionamento da democracia, e o interesse por política. No que tange à avaliação de serviços, destaca-se a educação, no terceiro posto. A variável de eficiência do Estado ocupa a sétima posição. Em termos de capital social, somente a confiança nas pessoas figura nas sete primeiras posições, com a sexta maior pontuação; as variáveis de confiança institucional ficaram de fora da primeira metade. E na participação em manifestações ou protestos? Quais variáveis apresentaram maior pontuação segundo a classificação de significância no conjunto das três cidades? É isso que se examina com o Quadro 60:

Quadro 60- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância de participação em manifestações ou protestos nas três capitais

Variável	Pontuação
Critério do voto	36
Interesse por política	30
Segurança pública	27
Confiança nos partidos	27
Eficiência do Estado	24
Confiança no governo	24
Saúde	23
Confiança no congresso	22
Considera importante participar	21
Solução para os problemas do país	19
Satisfação com funcionamento da democracia	18
Educação	16
Confiança nas pessoas	16
Importância do voto	12

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

No que concerne à participação em manifestações ou protestos, as duas maiores pontuações são de variáveis de natureza cultural, quais sejam, critério para a escolha do voto (personalismo eleitoral *versus* partidos) e interesse por política. Entre as sete primeiras, também figuram três variáveis de avaliação de serviços, com segurança pública em terceiro, eficiência do Estado em quinto, e saúde em sétimo lugar. As variáveis de capital social que figuram na primeira metade do quadro são de ordem institucional: confiança nos partidos, na quarta colocação, e confiança no governo do país, dividindo a quinta posição com a eficiência do Estado.

Após se examinar a classificação elaborada pelo ordenamento de significância das variáveis nas três cidades como um todo, diferenciando os tipos de participação, passamos a verificar o ordenamento considerando não só as três capitais juntas, mas também os três diferentes tipos de participação. Para isso, foi realizada a soma das pontuações de cada variável nos Quadros 58, 59 e 60.

Quadro 61- Variáveis na equação ordenadas pela pontuação de significância no somatório dos tipos de participação nas três capitais

Variável	Pontuação
Interesse por política	94
Critério do voto	92
Considera importante participar	79
Confiança no congresso	78
Confiança no governo	75
Confiança nos partidos	75
Saúde	67
Eficiência do Estado	63
Educação	62
Segurança pública	61
Satisfação com funcionamento da democracia	54
Confiança nas pessoas	53
Solução para os problemas do país	52
Importância do voto	40

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

Como se pode ver no Quadro 61, quando se faz uma aproximação de quais variáveis seriam mais explicativas da participação como um todo, em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, as variáveis culturais aparecem com grande destaque, nas três primeiras posições, representadas pelo interesse por política, pelo critério do voto, e pela atribuição de importância à participação. Em seguida, nas três posições seguintes, aparecem as variáveis de capital social no seu nível institucional, plasmado pela confiança no Congresso, no governo e nos partidos, respectivamente. Das variáveis de avaliação de serviços, somente a avaliação do serviço de saúde figura nas sete primeiras posições deste ordenamento. Por fim, busca-se verificar, de modo geral, o comportamento dos diferentes conceitos, de maneira mais ampla, em relação aos tipos de participação política nas três capitais como um todo, e também num nível mais geral. Para isso, foram somadas as pontuações das variáveis referentes a cada conceito nas diferentes modalidades de participação, e divididas pelo número de variáveis, chegando, assim, a uma média. Assim, a pontuação média da participação em partidos foi calculada a partir do Quadro 58, a da participação em conselhos, a partir do Quadro 59, a da participação em manifestações ou protestos, a partir do quadro 60, e a do somatório, a partir do Quadro 61. Por exemplo, no que tange à cultura política relacionada à participação em partidos, somou-se as pontuações das variáveis deste quadro e dividiu-se por seis, que é o número total de variáveis de cultura política presentes neste estudo. Os resultados dessas médias são apresentados no quadro 62:

Quadro 62- Pontuação média dos conceitos por meio do ordenamento das variáveis

	Partidos	Conselhos	Manifestações	Somatório
Conceito	Pontuação média	Pontuação média	Pontuação média	Pontuação média
Avaliação de serviços	19,5	21,25	22,5	63,25
Cultura política	21,67	24,17	22,67	68,5
Capital social	26,75	21,25	22,25	70,25

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nuposal/UFRGS, 2005).

De acordo com a pontuação média dos conceitos para cada tipo de participação, é possível perceber que enquanto o capital social possui pontuação superior aos dois outros conceitos para a explicação da participação em partidos, a cultura política prevalece quando o assunto é participação nos conselhos populares. Já em termos de participação em manifestações ou protestos, cultura política apresenta uma pontuação muito discretamente superior aos demais conceitos, o que determina certo equilíbrio explicativo. No somatório, capital social apresentou a maior pontuação, seguido de cultura política e avaliação de serviços.

Após a análise detalhada das relações das variáveis com os tipos de participação, e do agrupamento das mesmas dentro dos seus conceitos mais amplos, passa-se, nas conclusões, a apresentar aquilo que de mais importante ficou em relação ao que foi estudado na presente dissertação.

7. Conclusões

No presente estudo, buscou-se examinar, em perspectiva comparada, a participação política em três capitais latino-americanas, Porto Alegre, capital de um estado brasileiro, o Rio Grande do Sul, Montevidéu, capital do Uruguai, e Santiago do Chile, capital chilena. Para tal intento, a participação em partidos, conselhos populares e manifestações ou protestos foi relacionada a um modelo que incluía variáveis referentes a três conceitos: avaliação de serviços, conectada com a noção de *Welfare State*, cultura política, e capital social.

Quando as variáveis de avaliação de serviços foram cruzadas com as de participação política em partidos, foi possível perceber que os contextos apresentaram diferenças significativas entre si, e as relações também se configuraram de maneira distinta entre as cidades: em algumas ocasiões, a insatisfação parece fazer os cidadãos participarem mais dos partidos; em outras, esta participação é mais pautada pela satisfação dos sujeitos. No que diz respeito à participação em conselhos populares, de maneira geral uma melhor avaliação dos serviços tende a aumentar a participação, com exceção do caso de Montevidéu, que apresentou tendências opostas na avaliação de saúde e educação, com maior participação dos indivíduos que avaliam como ruins estes serviços. Já nas manifestações e protestos, a maior participação se dá pelos insatisfeitos: somente a avaliação da saúde escapou a esta lógica, com cidadãos de Porto Alegre e Santiago do Chile apresentando maiores percentuais de participação de acordo com uma avaliação mais positiva a respeito dos serviços fornecidos nessa área.

Em relação ao impacto da cultura política sobre a participação em partidos políticos, de modo geral, tais variáveis apresentaram, em sua maioria, relevante valor explicativo sobre os padrões de participação nas três capitais. Houve uma menor clareza apenas quando se verificou a solução mais autoritária ou democrática para resolver os problemas dos respectivos países, e a satisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia. No que diz respeito à participação em conselhos populares, as variáveis de cultura política não apresentaram uma relação muito forte com esta modalidade participativa. Nesse sentido, apenas interesse por política e

atribuição de importância à participação apresentaram uma ligação mais consistente. Em contrapartida, quando se examinou a ligação entre cultura política e a participação em manifestações ou protestos, pôde-se verificar um impacto considerável. Aspectos tais como valores democráticos, distanciamento de padrões autoritários e personalistas mostraram ter incidência significativa sobre a participação na esfera não-convencional. Nesse cenário, a única variável cultural que apresentou dados controversos foi a satisfação com o funcionamento da democracia, na qual os uruguaios insatisfeitos apresentam maior percentual de participação em relação aos satisfeitos, enquanto que em Porto Alegre e Santiago do Chile, a tendência mostrou-se inversa, ainda que de maneira bastante leve.

O capital social, por sua vez, mostrou ter certa importância para explicar a participação em partidos políticos, tanto em termos de confiança interpessoal como de confiança institucional: os mais confiantes configuraram maior propensão a se inserir nestas organizações. Nesse sentido, a única variável que revelou resultados controversos foi a de confiança no Congresso, na qual uma incidência mais clara somente foi verificada em Montevideu. No que tange aos conselhos populares, a participação em seu interior apresentou relações muito mais complexas com o capital social. Ocorre uma grande variação de acordo com os diferentes panoramas, tanto em termos da força explicativa das variáveis quanto em termos de direção. Por vezes, maiores confianças institucional e interpessoal parecem gerar mais participação; entretanto, em outros cenários, é a desconfiança que mostra percentuais preponderantes de participação, ainda que de forma relativamente discreta, como se verificou no caso de Porto Alegre. Já para a explicação da participação em manifestações, a confiança interpessoal parece configurar uma dimensão mais importante do capital social do que a confiança institucional, que, embora também importante, varia mais em intensidade e direção analítica: em alguns casos, uma maior confiança nas instituições estimula a participação, já em outros, a motivação provém precisamente do fato dos cidadãos não confiarem nas mesmas.

Este estudo mostrou que existem diferenças importantes quando se verificam os motivos da participação política em diferentes cenários. Porém, ainda que considerando tais distinções, através da classificação de significância estatística, se

buscou uma visão mais panorâmica, por meio de um ranqueamento realizado através de um sistema de pontuação que tinha por objetivo padronizar e proporcionalizar a importância das diferentes variáveis sobre a participação política, agrupando os resultados de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile. Dentro desse panorama, a participação em partidos apresentou maior pontuação do interesse por política e pela dimensão institucional do capital social, configurando estes como os elementos que melhor lhe explicam. A participação em conselhos, de acordo com esta pontuação, mostrou-se impactada preponderantemente por variáveis de cultura política, com destaque para a importância atribuída à participação e o critério do voto. Também apareceram relativamente bem posicionadas as variáveis de avaliação da educação e confiança interpessoal. No que tange à participação em manifestações ou protestos, o critério do voto apresentou a maior pontuação, seguido pelo interesse por política. Nas sete primeiras colocações, também surgiram três dimensões da avaliação de serviços (segurança, eficiência do Estado e saúde), e duas dimensões institucionais de confiança (partidos e governo do país). Por fim, no somatório dos tipos de participação, as variáveis culturais ocuparam as três primeiras posições, respectivamente através do interesse por política, do critério do voto, e da importância atribuída à participação política. As três seguintes foram de capital social no nível da confiança institucional. Já das variáveis de avaliação de serviços, somente a avaliação da saúde figurou entre as sete primeiras.

De uma maneira geral, o presente trabalho serviu para elucidar relações de natureza comportamental e avaliativa dos cidadãos de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile com a participação política. Serviu, também, para alertar a respeito da necessidade de realização de outras pesquisas da área que utilizem variáveis, principalmente de cultura política e capital social, para examinar a participação política, em diferentes cenários. Se, por um lado, é bem verdade que algumas variáveis têm considerável poder explicativo, por outro é fundamental ressaltar que seu comportamento guarda pouca previsibilidade, variando conforme diferentes contextos, e também em termos de intensidade.

Cabe lembrar ainda que esta dissertação utilizou-se de dados de 2005, e buscou explicar relações que ainda poderão ser vislumbradas, com maior detalhe,

com dados que levem também em consideração aspectos longitudinais e históricos, que permitam iluminar algumas variações e características contextuais que ainda ficaram um tanto obscuras dentro da perspectiva deste trabalho. De qualquer maneira, a contribuição aqui colocada pode servir pelo menos como um norteador para a busca de tais respostas, indicando alguns caminhos para que outros pesquisadores atentem em seus estudos, como aspectos de interesse por política, personalismo eleitoral e confiança institucional, que podem trazer à tona resultados não só instigantes como academicamente relevantes.

8. Referências Bibliográficas

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da CIDADE*, v. 5, n. 7, maio 2000.

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

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1995. p. 3-40.

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. Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

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

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.

BAQUERO, M. *Pesquisa quantitativa nas Ciências Sociais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

BAQUERO, M.; SOUZA, B. M.; SCHERER, R. S. A desconfiança política e sua incidência na fragmentação da cultura política. *II Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS*, Porto Alegre, 2009.

BECKER, J.; JÄGER, J.; RAZA, W. G. *Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales*. Montevidéo: Coscoroba, 2001.

BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 31, n. 1, 1980, p. 2-3.

- CADERMATORI, J. The chilean neoliberal model enters into crisis. *Latin America Perspectives*, Issue, 132, v. 30, n. 5, september 2003, p. 79-88.
- CAETANO, G. Cidadania política y integración social en el Uruguay. In: SABATO, Hilda. *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- CHASQUETTI, D.; BOUQUET, D. La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 42, p. 221-247, Otoño de 2004.
- COLE, G. D. H. *Self-government in industry*. London: G. Bell & Sons, 1919.
- COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 94, n. 1, p. 95-121, jan. 1988.
- DAHL, R. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da UnB, 2001.
- DELAMAZA, G.; FERNÁNDEZ, M. *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago: Programa de Innovación y Ciudadanía, 2004.
- DIAMOND, L.; MORLINO, L. The quality of democracy. *CDDRL Working Papers*, Stanford, n. 20, september 2004.
- DRAIBE, S. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 27-64.
- 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. 2010.
- EASTON, D. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, setembro 1991.
- FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 46, segundo semestre de 1998. p. 39-71.
- FEDOZZI, L. Cultura política e Orçamento Participativo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 385-414, jul/dez 2009.

FEDOZZI, L. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Ensaíos FEE*, v. 19, n. 2, p. 236-271, 1998.

FUKUYAMA, F. Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, v. 22, n. 1, p. 7-20, 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.

GUGLIANO, A. A democratização da administração das cidades: estudo comparativo entre Montevideu e Porto Alegre. *Políticas públicas e sociedade*, Fortaleza, v. 2, p. 55-62, 2001.

GUGLIANO, A. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas*, v. 4, n. 2, jul-dez 2004. p. 257-283.

GUGLIANO, A.; VENEZIANO, A.; MAURICH, M. R.; LOECK, R. B. Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. *Ensaíos FEE*, v. 31, n. 1, 2010.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIRST, P. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HUERTA, M.; PRESSACO, C.; AHUMADA, C.; VELASCO, M.; PUENTE, J.; MOLINA, J. *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: CEJA, 2000.

INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

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.

LONDOÑO, L. J. Pobreza, desigualdade, política social e democracia. In: LANGONI, C. G. *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 127-210.

LUNA, P. Pessimismo estrutural o voto económico? Macropolíticas en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 13, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

MÁRQUEZ, F.; SANHUEZA, A. *Participación ciudadana en la gestión pública: marco conceptual*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2001.

MARTIN, S; CABRERA, L. *La descentralización en Montevideo*. Montevideu: Fin de Siglo, 1994.

MILL, J. S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1980.

MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.

MONTECINOS, E. Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? *Revista de Ciencia Política*, v. 31, n. 1, Santiago do Chile, 2011. p. 63-89.

MONTECINOS, E. Descentralización y democracia em Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de Ciencia Política*, v. 26, n. 2, Santiago do Chile, 2006. p. 191-208.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PORTES, A. Social capital: It's origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, n. 24, 1998. p. 1-24.

PORTILLO, A. Normas y cauces institucionales de la participación. In: ZICCARDI, A. (Coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM, 2004.

- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/> .
Acessado em 13/07/2011.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAMÍREZ, A. Modernización de la gestión pública: el caso chileno (1994-2000). *Estudio de Caso*, n. 58, Santiago: Universidad de Chile, 2001.
- ROUSSEAU, J. *Do contrato social*. Os Pensadores, 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SILVA, M. K. 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, 2003.
- SILVA, P. Doing politics in a despolitized society: social change and political desactivación in Chile. *Bulletin of Latin America Research*, v. 23, n. 1, 2004, p. 63-78.
- SOUZA, B. M. *Porto Alegre e 16 anos de PT: impactos sobre a cultura política*. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.
- SOUZA, M. M. C. A transposição de teorias sobre a institucionalização do Welfare State para o caso dos países subdesenvolvidos. *Textos para discussão do IPEA*, Rio de Janeiro, n. 695, dezembro de 1999.
- VALDIVIESO, P. Capital social e desenvolvimento sustentável no Chile. *Revista Debates*, v. 1, n. 1, Porto Alegre, jul-dez 2007. p. 132-166.
- VERBA, S.; NIE, H. N. *Participation in America political democracy and social equality*. New York: Harper and Row, 1972.

WAISSBLUTH, M. La reforma del Estado en Chile 1990-2005: diagnósticos y propuestas de futuro. *Série Gestión*, n. 76, 2005. p. 3-114.

WOOLCOCK; M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research and policy. *World Bank Research Observer*, v. 15 (2), 2000.

9. Apêndices

Apêndice 1- Variáveis na equação

		Participação em partidos			Participação em conselhos			Participação em manifestações ou protestos		
		df	Sig	Exp (B)	df	Sig	Exp (B)	df	Sig	Exp (B)
Porto Alegre	Eficiência do Estado	1	0,168	0,735	1	0,223	1,318	1	0,405	0,86
	Saúde	1	0,05	1,524	1	0,258	1,313	1	0,062	1,405
	Educação	1	0,86	1,041	1	0,182	0,706	1	0,544	0,889
	Segurança pública	1	0,175	0,682	1	0,942	1,022	1	0,053	0,627
	Interesse por política	1	0	2,413	1	0,257	1,298	1	0,001	1,776
	Satisfação com funcionamento da democracia	1	0,386	0,83	1	0,61	0,882	1	0,762	1,057
	Considera importante participar	1	0,096	2,142	1	0,194	1,874	1	0,274	1,462
	Solução para os problemas do país	1	0,643	1,167	1	0,29	0,672	1	0,861	0,953
	Importância do voto	1	0,492	1,278	1	0,644	1,187	1	0,076	1,702
	Critério do voto	1	0,008	0,774	1	0,039	0,817	1	0,022	0,818
	Confiança nas pessoas	1	0,387	0,759	1	0,211	0,623	1	0,639	1,132
	Confiança no congresso	1	0,003	0,35	1	0,253	0,658	1	0,023	0,519
	Confiança no governo	1	0,319	1,374	1	0,493	1,267	1	0,095	1,563
	Confiança nos partidos	1	0	3,452	1	0,596	0,845	1	0,481	1,183
Montevidéu	Eficiência do Estado	1	0,241	1,268	1	0,769	1,065	1	0,265	0,792

	Saúde	1	0,173	0,715	1	0,802	0,936	1	0,505	1,18
	Educação	1	0,124	1,464	1	0,621	0,879	1	0,604	0,877
	Segurança pública	1	0,017	0,549	1	0,787	0,932	1	0,118	0,678
	Interesse por política	1	0	2,626	1	0,01	1,805	1	0	2,882
	Satisfação com funcionamento da democracia	1	0,653	1,1	1	0,39	0,826	1	0,106	0,709
	Considera importante participar	1	0,672	1,139	1	0,109	1,715	1	0,969	0,988
	Solução para os problemas do país	1	0,958	1,016	1	0,205	1,491	1	0,248	0,693
	Importância do voto	1	0,49	1,302	1	0,978	1,011	1	0,711	0,869
	Critério do voto	1	0,467	0,814	1	0,081	1,744	1	0,225	0,708
	Confiança nas pessoas	1	0,528	1,209	1	0,536	1,221	1	0,277	1,394
	Confiança no congresso	1	0,074	1,641	1	0,3	1,359	1	0,506	1,203
	Confiança no governo	1	0,057	0,613	1	0,887	1,04	1	0,175	1,432
	Confiança nos partidos	1	0,068	1,641	1	0,113	0,63	1	0,223	0,72
Santiago do Chile	Eficiência do Estado	1	0,75	0,894	1	0,325	1,276	1	0,098	0,653
	Saúde	1	0,547	0,781	1	0,23	1,446	1	0,316	1,348
	Educação	1	0,445	0,734	1	0,234	0,688	1	0,289	0,725
	Segurança pública	1	0,99	1,005	1	0,299	1,35	1	0,618	0,863
	Interesse por política	1	0,062	1,771	1	0,969	0,99	1	0,873	0,963
	Satisfação com funcionamento da democracia	1	0,567	0,807	1	0,061	0,58	1	0,834	0,946
	Considera importante participar	1	0,095	2,52	1	0,113	1,905	1	0,063	2,061
	Solução para os problemas do país	1	0,152	0,43	1	0,723	0,876	1	0,273	0,657

Importância do voto	1	0,369	1,903	1	0,236	0,603	1	0,986	1,008
Critério do voto	1	0,18	0,592	1	0,852	0,939	1	0,015	0,499
Confiança nas pessoas	1	0,498	1,414	1	0,556	0,789	1	0,384	1,386
Confiança no congresso	1	0,056	0,36	1	0,88	1,06	1	0,588	0,802
Confiança no governo	1	0,08	2,209	1	0,014	2,455	1	0,594	1,211
Confiança nos partidos	1	0,582	0,778	1	0,544	0,815	1	0,087	1,728

Fonte: Pesquisa Capital social e desenvolvimento sustentável na promoção da cidadania e da qualidade de vida (Nupesal/UFRGS, 2005).

10. Anexos

Anexo 1- Questionário-padrão da pesquisa (Porto Alegre)

1. **Sexo:** (Anotar sem perguntar)

(1) Masculino (2) feminino

2. **Idade:** _____ (em anos)

3. **Escolaridade:** _____

Grau mais alto (completo ou incompleto)

4. **Falando em política, o(a) sr(a) se interessa por política?**

(1) Sim (2) Mais ou menos

(3) Não (9) NR

5. **O/a sr/a costuma se manter informado sobre assuntos políticos?**

(1) Sim

(2) Não (9) NR

6. **O/a sr/a conversa sobre política com familiares?**

(1) Sempre (2) Às vezes

(3) Nunca (9) NR

7. **O/a sr/a conversa sobre política com amigos?**

(1) Sempre

(2) Às vezes

(3) Nunca (9) NR

8. **Com que frequência o/a sr/a fala dos problemas do país com amigos?**

(1) Regularmente

(2) Às vezes

(3) Nunca (7) NSA (9) NR

9. **Em relação ao funcionamento da democracia no Brasil, o/a sr/a está:**

(1) satisfeito

(2) pouco satisfeito

(3) insatisfeito

(8) NS

(9) NR

10. Qual a sua opinião sobre as seguintes afirmações:

a. Todos os políticos são corruptos	
b. Os políticos prometem, depois não cumprem	
c. O Estado é eficiente na aplicação dos recursos públicos	

1. Concorda 2. Concorda em parte

3. Discorda 8. NS

11. Como o/a sr/a avalia a qualidade dos serviços públicos em seu município nas áreas de:

a. Saúde	
b. Educação	
c. Esporte / Lazer / Cultura	
d. Transporte	
e. Segurança Pública	
f. Saneamento Básico	
g. Habitação	
h. Telefonia	

1. Bom 2. Ruim 3. Péssima 8. NS

12. Pensando na qualidade dos serviços públicos, o valor dos impostos que o/a sr/a paga é?

(1) Muito alto (2) Razoável

(3) Baixo (8) NS (9) NR

13. O/a sr/a estaria disposto/a a pagar mais impostos para evitar danos à natureza, tais como poluição?

(1) Sim

(2) Não (8) NS (9) NR

14. Quanto às Leis, o/a sr/a as obedece por:

(1) Acreditar nas instituições

(2) Obrigação (8) NS (9) NR

15. Para o/a sr/a o que deve ser mais importante nas ações de um governo?

(1) Manter a ordem

(2) Combater a inflação (preços)

(3) Aumentar a participação

(4) Garantir a liberdade de expressão

- (5) Preservar o meio ambiente
(6) Possibilitar o desenvolvimento sustentável
(8) NS (9) NR

16. Para resolver os problemas do Brasil, o que considera melhor:

- (1) Um líder que coloque as coisas no lugar OU
(2) A participação da população nas decisões do governo?
(8) NS (9) NR

17. Como o/a sr/a avalia o desempenho dos atuais governantes?

Presidente da República (Lula)	
Governador do Estado do RS (Rigotto)	
Prefeito Local	

1. Muito Bom 2. Bom 3. Regular

4. Ruim 5. Péssimo 8. NS

FALANDO NO RIO GRANDE DO SUL

18. A seca no estado trouxe uma série de problemas (acionamento de água, prejuízos na agricultura etc.). Para o/a sr/a, quem é responsável por essa situação:

-
- (8) NS (9) NR

19. Ainda em relação à seca. Na sua opinião, o que deveria ser feito para resolver o problema:

-
- (8) NS (9) NR

20. Falando na geração de seus pais, o/a sr/a diria que as suas oportunidades de ter uma vida satisfatória são:

- (1) Melhores
(2) Iguais
(3) Piores
(8) NS (9) NR

21. Comparando agora a geração das crianças e jovens de hoje com a sua, o/a sr/a diria que essas oportunidades são:

- (1) Melhores
(2) Iguais (3) Piores
(8) NS (9) NR

22. Quanto ao/à sr/a, como se sente hoje em nossa sociedade? (Múltipla escolha)

- a. (1) Feliz (2) Infeliz (8)
b. (1) Satisfeito/a (2) Insatisfeito/a (8)
c. (1) Realizado/a (2) Frustrado/a (8)
d. (1) Confiante (2) Inseguro (8)
Outro: _____ (8)

23. Nos últimos tempos, a sua família teve dificuldade para obter ou pagar:

a. Comida	
b. Medicamento	
c. Luz	
d. Água	
e. Vestuário (roupa, sapatos)	
f. Transporte	
g. Telefonia	
h. Moradia	
i. Outro (anotar)	

1.Sempre 2. Às vezes

3. Nunca 9.NR

24. Falando em moradia, um dos ideais das pessoas é ter casa própria. Nas atuais condições do país o/a sr/a considera possível concretizar esse ideal.

- (1) Sim
(2) Não
(3) Depende. De que? _____
(8) NS
(9) NR

25. Em termos gerais, o/a sr/a diria que:

- (1) Se pode confiar nas pessoas
(2) Não se pode confiar nas pessoas
(8) NS (9) NR

26. Em relação às instituições que eu vou ler, gostaria de saber se o/a sr/a confia muito, pouco ou não confia no(a):

a. Congresso Nacional (dep. Fed./senadores)	
b. Governo Federal (presidente/ ministros)	

c. Assembléia Legislativa (dep. estaduais)	
d. Governo Estadual (governador/secretários)	
e. Câmara Municipal (vereadores)	
f. Governo Municipal (prefeito/secretários)	
g. Judiciário (juizes/tribunais)	
h. Partidos Políticos	
i. Polícia	
j. Igreja	
l. Família	
m. Vizinhos	
n. Associações Comunitárias	
n. Sindicatos	
o. Meios de Comunicação	

1. Confia muito 2. Confia pouco

3. Não confia 8. NS 9. NR

27. Na sua opinião, as condições de pobreza do país levam as pessoas a tirar vantagens umas das outras:

(1) Concorda

(2) Concorda em parte

(3) Discorda (9) NR

28. O/a sr/a se sente seguro/a ao andar nas ruas?

(1) Sim

(2) Mais ou menos

(3) Não

(8) NS (9) NR

29. O/a sr/a conhece alguém que foi vítima de um delito ou assalto nos últimos 12 meses?

(1) Sim, eu mesmo/a

(2) Sim, outra pessoa

(3) Não (9) NR

30. Se uma pessoa não se sente segura nas ruas, o/a sr/a acha que ela deveria:

a. Procurar ou pedir a proteção da polícia	
b. Sair em companhia de outra pessoa	
c. Evitar de sair depois que anoitece	
d. Usar uma arma para proteção	
e. Possuir um cão de guarda	

1. Sim 2. Às vezes 3. Não

31. Falando no bem-estar das pessoas, quem na sua opinião é o maior responsável por ele:

- (1) Os indivíduos
 (2) O governo
 (8) NS (9) NR

32. O/a sr/a costuma participar de...

a. Partidos Políticos	
b. Reuniões políticas	
c. Comícios	
d. Associações comunitárias	
e. Associações Religiosas	
f. Associações Sindicais	
g. Conselhos Populares	
h. Organizações Governamentais/ONGs	Não
i. Orçamento Participativo – OP	
j. Abaixo assinados	
l. Manifestações ou protestos	
m. Greves	
n. Ocupação de terrenos ou prédios públicos	
o. Outros. Quais	

1. Sim 2. Não 3. Já participou 9. NR

33. O/a sr/a considera importante a sua participação na política para resolver os problemas do país?

- (1) Sim
 (2) Não (8) NS (9) NR

34. O/a sr/a se identifica com algum partido político?

- (1) Sim, Qual? _____
 (2) Não
 (8) NS (9) NR

35. Em relação ao voto, o/a sr/a:

- (1) Considera importante votar em eleições para mudar as coisas
 (2) Vota nas eleições porque é obrigatório
 (3) Em geral não vota em eleições

(8) NS (9) NR

36. E se no Brasil o voto não fosse

obrigatório para maiores de 18 anos, o/a sr/a:

(1) Votaria

(2) Não votaria

(8) NS (9) NR

37. Quando escolhe em quem vai votar considera mais importante:

(1) A pessoa do(a) candidato(a)

(2) O partido político a que ele(a) pertence

(3) Outra. Qual? _____

(8) NS (9) NR

38. Se um candidato lhe oferecesse dinheiro ou uma cesta básica, em troca do seu voto, o que o/a/ sr/a faria?

() Aceitaria e votaria no candidato

() Não aceitaria trocar seu voto

() Não aceitaria e denunciaria aos órgãos competentes

() Outro: _____

(8) NS (9) NR

39. Na sua opinião, a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país?

(1) Sim

(2) Às Vezes

(3) Não (9) NS/NR

40. Nos últimos anos, o/a sr/a tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade junto com outras pessoas?

(1) Sim

(2) Não (8) NS (9) NR

41. Dentre os grupos que vou mencionar quais deles existem no seu bairro/comunidade:

a. Grupo ou movimento político	
b. Grupo ou associação cultural (Teatro, arte, música, cinema)	
c. Grupo educacional (ex. Associação de pais e professores, comitê escolar)	
d. Grupo esportivo	

e. Grupo de jovens	
f. ONG ou grupo cívico (ex. Rotary Club, Cruz Vermelha)	
g. Grupo baseado na comunidade étnica	
h. Grupos de mulheres	
i. Outro:	

(1) Sim (2) Não (8) NS (9) NR

42. Atualmente o/a sr/a participa de algum grupo ou organização (associação de moradores; juntas de vizinhos, de escola, grupo religioso ou ecologista, clube de bairro/comunidade, partido político, sindicato etc)?

(1) Sim (**Passa Pergunta 44**)

Qual? _____ (9) NR

(2) Não

43. Se Não, quais os principais motivos para a sua não participação:

a. Falta de tempo	
b. Falta de interesse	
c. Falta de credibilidade	
d. Não traz benefícios	
e. Impossibilidade / Motivos pessoais	
f. Outro motivo, qual?	

1. Sim 2. Não 7.NSA 9. NR

44. Se Sim, qual é o maior benefício de se fazer parte de um grupo?

(1) Melhorar renda atual do meu domicílio ou o acesso a serviços

(2) É importante em situações de emergência/no futuro

(3) Beneficia a comunidade

(4) Prazer/Diversão

(5) Espiritual, posição social, auto-estima

(6) Outros (especifique) _____

(7) NSA 9. NR

45. O grupo ajuda sua família a ter acesso a algum tipo de melhoria em uma área ou serviços?

(1) Sim. Qual? _____

(2) Não

(7) NSA (8) NS 9. NR

46. Se precisasse viajar por um ou dois dias, o/a sr/a poderia contar com vizinhos para cuidar da sua casa e/ou filhos?

- (1) Sim
(2) Provavelmente
(3) Não (8) NS

47. Em uma situação de emergência, como a doença de um familiar ou perda de emprego, o/a sr/a receberia ajuda:

- (1) de familiares
(2) de vizinhos
(3) de colegas de trabalho
(4) Outros: _____

48. Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, mas pode beneficiar outras pessoas do seu bairro, o/a sr/a contribuiria para este projeto?

- (1) Sim
(2) Não (8) NS

49. Existem pessoas no seu bairro que não tem acesso a:

a. Escolas	
b. Postos de saúde	
c. Água e esgoto	
d. Transporte	

1, Muitas 2. Poucas

3. Nenhuma 8. NS

50. Em relação ao seu bairro/comunidade:

A maioria das pessoas geralmente está disposta a ajudar você caso necessite	
Pode-se confiar na maioria das pessoas que moram neste bairro/comunidade	
É preciso estar atento, ou alguém pode tirar vantagem de você	
As pessoas em geral não confiam nas outras para emprestar dinheiro	

1. Sim 2. Às Vezes 3. Nunca

8. NS 9. NR

Falando no Brasil.

51. Para o/a sr/a, a opinião da maioria das pessoas não é levada em conta no país:

- (1) Sim

(2) Não (8) NS (9) NR

52. Na sua opinião, qual o principal problema do Brasil hoje?

(8) NS (9) NR

53. Para o/a sr/a quem tem mais poder no país? (Marcar até três da lista: 1º, 2º e 3º)

- () Grandes empresas
- () Militares
- () Sindicatos
- () Judiciário
- () Bancos
- () Partidos políticos
- () Governo
- () Parlamento/ Congresso
- () Meios de comunicação
- () Igreja (88) NS/NR

54. Atualmente, qual sua situação profissional:

- (1) Empregado Assalariado
- (2) Autônomo / conta própria
- (3) Profissional liberal
- (4) Empregador / empresário
- (5) Aprendiz ou estagiário
- (6) Estudante
- (7) Desempregado
- (8) Aposentado
- (9) Dona de casa
- (10) Outro. Especificar: _____

55. O/a sr/a se preocupa em ficar desempregado/a?

- (1) Sim (2) Não
- (3) Depende: De que? _____
- (7) NSA

56. Qual a sua renda mensal? R\$ _____

(7) NSA (8) NR

57. Somando a renda de todas as pessoas que moram na sua casa, qual é a renda familiar?

R\$ _____

(8) NS (9) NR

58. Quantas pessoas dependem dessa renda?

_____ (8) NS (9) NR

59. O/a sr/a consegue poupar algum dinheiro no final do mês?

(1) Sim

(2) Às vezes

(3) Não (9) NR

PARA FINALIZAR GOSTARÍAMOS DE SABER:

60. Qual é o seu estado civil? _____ (9) NR

61. Qual a sua religião? _____

(9) NR

62. Qual a sua cor ou raça? _____

(9) NR

63. Qual a sua classe social?

_____ (9) NR

64. Qual o termo que melhor representa e/ou explica as seguintes palavras:

(1). Política _____

(2). Partidos _____

(3). Governo _____

(8). Democracia _____

65. O/a sr/a conhece os problemas da região?

(1) Sim

(2) Não (8) NS (9) NR

66. Se Sim, com que freqüência fala sobre os problemas da região com amigos?

(1) Regularmente

(2) As vezes

(8) Nunca (9) NR

67. O/a sr/a conhece ou já ouviu falar do conselho de desenvolvimento e do COREDE?

- (1) Sim
- (2) Não.
- (8) NS (9) NR

68. Das antigas práticas culturais e de cooperação, abaixo, quais ainda são praticadas na sua comunidade/bairro:

- (1) Filó / Visita a vizinhos
- (2) Empréstimo de dinheiro / bens somente com a palavra como garantia
- (3) Ambos
- (4) Nenhum
- (8) NS (9) NR

69. Ao praticar uma ação solidária, o/a sr/a espera algo em troca?

- (1) Não.
- (2) Retribuição.
- (3) Recursos financeiros
- (4) Status social
- (8) NS (9) NR

70. O/a sr/a participa de alguma cooperativa de crédito que possui a modalidade de empréstimo com aval solidário (Se não encerrar)?

- (1) Sim
- (2) Não Porquê? : _____
- (9) NR

71. Qual a razão para fazê-lo:

- (1) Adquirir recursos públicos
- (2) Pela confiança
- (3) Ambos (1 e 2)
- (4) Nenhum
- (8) NS (9) NR