

## *A RELAÇÃO DOS PORTO-ALEGRENSES COM AS ESFERAS FORMAIS DA DEMOCRACIA (1968-2013)*

**Simone Viscarra<sup>1</sup>**

simone.viscarra@univasf.edu.br

Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina, Brasil.

**Bruno Mello Souza<sup>2</sup>**

brunosouza@cchl.uespi.br

Universidade Estadual do Piauí, Teresina, Brasil.

Este artigo verifica as variações das predisposições atitudinais dos porto-alegrenses a respeito da democracia entre os anos 1968–2013. Para tal, foram utilizados indicadores empíricos a respeito da percepção das pessoas sobre eleições, partidos e instituições políticas. A hipótese é que houve um amadurecimento democrático no âmbito procedimental, o que, porém, não gerou uma cultura política cidadã voltada para a participação e aumento dos estoques de capital social. Os resultados mostram que não há uma tendência de participação política por parte dos entrevistados e há forte valorização do voto personalista. Outra característica é a falta de confiança dos respondentes nas instituições políticas (municipal, estadual e federal). Considerando isso, este *paper* analisa se existe uma relação entre a materialização de uma democracia mais desenvolvida institucionalmente e a cultura política dos eleitores da cidade.

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

---

<sup>1</sup> Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestrado na mesma área, graduação em Ciências Sociais pela mesma Universidade. Atualmente é Professora de Ciência Política na Universidade do Vale do São Francisco (Juazeiro-BA).

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Universidade Estadual do Piauí. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Democracia e Marcadores Sociais da Diferença (UFPI).

## *THE RELATIONSHIP OF PORTO-ALEGREENSES WITH THE FORMAL SPHERES OF DEMOCRACY (1968-2013)*

This article verifies the variations in the attitudinal predispositions of Porto Alegre regarding democracy between the years 1968-2013. To this end, empirical indicators were used regarding people's perception of elections, parties and political institutions. The hypothesis is that there was a democratic maturation in the procedural sphere, which, however, did not generate a citizen political culture focused on the participation and increase of the stocks of social capital. The results show that there is no trend towards political participation on the part of the interviewees and there is a strong appreciation of the personal vote. Another characteristic is the respondents' lack of trust in political institutions (municipal, state and federal). Considering this, this paper analyzes whether there is a relationship between the materialization of a more institutionally developed democracy and the political culture of the city's voters.

**Keywords:** *political participation, institutional trust, social capital, political culture, democracy*

## *LA RELACIÓN DE LOS PORTO-ALEGRENSES CON LAS ESFERAS FORMALES DE LA DEMOCRACIA (1968-2013)*

Este artículo verifica las variaciones en las predisposiciones actitudinales de los portoalegrenses respecto a la democracia entre los años 1968-2013. Para ello, se utilizaron indicadores empíricos relativos a la percepción de las personas sobre las elecciones, los partidos y las instituciones políticas. La hipótesis es que hubo una maduración democrática en el ámbito procedimental que, sin embargo, no generó una cultura política ciudadana centrada en la participación y el aumento de capital social. Los resultados muestran que no hay una tendencia a la participación política por parte de los entrevistados y hay una fuerte valoración del voto personal. Otra característica es la falta de confianza de los encuestados en las instituciones políticas (municipales, estatales y federales). Teniendo en cuenta esto, este trabajo analiza si existe una relación entre la materialización de una democracia más desarrollada institucionalmente y la cultura política de los votantes de la ciudad.

**Palabras clave:** *participación política, confianza institucional, capital social, cultura política, democracia*

## 1. Introdução

O século XX caracterizou-se por um cenário de disputas em torno da questão democrática, principalmente após as guerras mundiais. Tal questão marcou a forte ascensão de sistemas democráticos ao redor do mundo (AVRITZER, 2002). Na América Latina, o panorama político também seguiu essa tendência. Em tal cenário, destaca-se o anseio, por parte dos cidadãos, por um sistema democrático, em especial ao cabo de um período autoritário iniciado na década de 1960 e que se estendeu até o meio para o final dos anos 1980. Esse contexto possibilitou a abertura política por meio da constituição de sistemas políticos democráticos, cujos aspectos formais vão se desenvolvendo e se aperfeiçoando com o passar dos anos.

Esse período foi denominado, por Samuel Huntington (1991), como “terceira onda de democratização”, devido ao colapso de dezenas de regimes totalitários e ditatoriais pelo mundo afora. Embora a terminologia seja relevante para explicar as modificações vividas na América Latina, deve-se considerar as particularidades da região para que generalizações superficiais não sejam feitas (GARRETÓN et alii, 2007). Segundo essa obra desses autores, a América Latina possui uma matriz sociopolítica diferenciada e pautada no modelo estatal-nacional-popular de desenvolvimento. Entre 1930 e 1980 a região seguiu um modelo de desenvolvimento industrial orientado para o interior, de substituição da importação por artigos agora fabricados localmente e de altos investimentos estruturais que acarretaram diversos endividamentos estatais. Concomitante, observa-se a presença de uma ideologia nacionalista de desenvolvimento e o choque entre medidas democráticas e autoritárias, sobretudo em países como Brasil, Argentina, Chile e México. Então, ainda segundo a mesma fonte, essas particularidades tornam difícil a generalização do processo de democratização da América Latina com outras regiões do mundo.

No Brasil, o processo de abertura política foi iniciado na metade da década de 1980, sobretudo em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal. Os anos que se seguiram a esse momento foram marcados pela implementação e pelo aperfeiçoamento do regime democrático, principalmente na sua dimensão formal, que no país ocorreu por meio do regime presidencialista. É possível afirmar que, com o passar dos anos, e de acordo com a ótica institucionalista, o sistema democrático brasileiro se tornou congruente com o sistema poliárquico definido por Robert Dahl (1971). Com a volta de eleições livres diretas para todos os cargos, com tempo pré-definido de mandato político, com liberdade de imprensa, com funcionamento completo do Congresso e do Executivo, com liberdade civil de organização política e abertura partidária, o sistema brasileiro passou a estar de acordo com as oito premissas estabelecidas pelo referido autor para um sistema ser considerado democrático ou, mais precisamente, de acordo com a sua definição, poliárquico. Nesse contexto, pode-se afirmar que a utilização do conceito de democracia e a constituição desse regime no Brasil vieram acompanhados de palavras como liberdade, desenvolvimento, bem-estar e direitos humanos (SANDOVAL, 2003).

Entretanto, estudos acadêmicos indicam que, para um sistema ser considerado uma democracia bem-sucedida, este deve ultrapassar a esfera meramente formal, pois, além de mecanismos institucionais, necessita de respaldo social para se tornar efetivamente legítimo. Tal pressuposto dialoga com uma perspectiva que considera não somente o âmbito procedural de um sistema político, mas também a qualidade da democracia (DIAMOND; MORLINO, 2004). Tal aspecto surge como ponto-chave no presente artigo. Uma vez que o sentido da “democracia” como sistema político, diz respeito a concepção de um “governo do povo”. Não que de fato o povo governe, mas é ele quem escolhe quem irá governar, e por isso seus valores a respeito do sistema e as partes que o compõem são cruciais para compreender em que situação a democracia de uma localidade está. E a vontade popular deriva de seus valores subjetivos, que moldam e refletem em seu comportamento político. E com o sufrágio universal, tais valores se tornam ainda mais relevantes.

Este estudo tem como recorte de tempo os anos entre 1968-2013, focando a cidade de Porto Alegre. A motivação pela cidade recai sobre sua importância econômica e eleitoral. Porto Alegre, fundada em 1772, a capital mais ao sul do Brasil é símbolo nacional, e até mesmo internacional, de fortes avanços institucionais democráticos. Isso porque a cidade foi modelo de implementação do Orçamento Participativo entre meados dos anos de 1980 até meados dos anos 2000 (Fedozzi, 2007; Fedozzi, Martins, 2015).

Ao observar dados de 45 anos acerca da percepção política dos cidadãos da capital do Rio Grande do Sul, a relevância do estudo se aprofunda quando consideradas as mudanças políticas ocorridas no Brasil. Os anos que seguem à abertura democrática consolidaram o sistema político instaurado no seu aspecto formal, contudo sem ter traduzido isso em participação social (BAQUERO, 2008). Ao encontro dessa constatação, relatórios internacionais de avaliação democrática apontam o Brasil como uma democracia inacabada (DEMOCRACY INDEX, 2013). Assim, a hipótese que norteia a constrição de análise é a de que com a implementação da democracia como sistema político no Brasil, e o passar dos anos, há uma mudança positiva na cultura política dos eleitores da cidade em questão.

Assim, este artigo pretende avaliar como os porto-alegrenses estão se relacionando com as esferas institucionais que dão sustentação e caracterizam o sistema democrático brasileiro. A finalidade é analisar, por meio de dados empíricos, se, durante a maturação do sistema político democrático formal, é possível verificar alguma alteração no comportamento político dos cidadãos. Para fins analíticos, serão utilizados indicadores como percepções dos eleitores a respeito de eleições, de partidos e de instituições políticas, examinando variações da cultura política e do capital social na capital gaúcha. A hipótese de pesquisa é a de que houve um amadurecimento democrático na dimensão procedimental que, porém, não gerou uma cultura política voltada para a participação capaz de incrementar os estoques de capital social existentes na capital gaúcha.

Para realizar uma avaliação precisa sobre a percepção dos eleitores da cidade de Porto Alegre/RS, optou-se por uma análise longitudinal com um recorte que vai desde 1968 até 2013. Para tal, foi utilizado o acervo de bancos de dados do Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina – Nupesal/UFRGS e a pesquisa sobre cultura política realizada por Viscarra em 2013. Todas as pesquisas utilizadas possuem questões fechadas que se repetem ao longo dos anos sobre: interesse por política, obrigatoriedade do voto, voto partidário ou personalista, identificação partidária, participação em atividades eleitorais gratuitas e confiança institucional. Ademais, todas são de caráter probabilístico, sendo assim representativas da população votante de Porto Alegre para cada período<sup>3</sup>.

Para alcançar o objetivo traçado, o artigo está estruturado em mais cinco seções, além desta introdução. Inicialmente, apresenta-se o conceito de cultura política e sua utilidade como aporte teórico para a presente análise; em seguida, trabalha-se teoricamente a participação política e suas distintas dimensões; na sequência, o conceito de capital social surge para completar o eixo dos conceitos abordados no artigo; depois, contextualiza-se o caso de Porto Alegre, esclarecendo as circunstâncias e as características que justificam a escolha pela capital gaúcha, para, então, demonstrar os dados empíricos. Desse modo, a próxima seção apresenta o conceito de cultura política e sua utilidade para o presente estudo.

## **2. Cultura política, capital social e participação política como aporte teórico**

Este trabalho assume a proposta teórica de estabelecer um diálogo entre as perspectivas institucionalista e culturalista sobre o sistema democrático. Esse posicionamento deriva da atual situação em que muitos sistemas se encontram, onde a democracia institucional e normativa está formalmente estabelecida, mas em que, ao mesmo tempo, obstáculos culturais ainda são fortes. Assim, torna-se fundamental verificar não somente a qualidade e a estrutura das instituições, mas também como as pessoas constroem os seus sistemas de crença em relação às instituições representativas do regime democrático.

Considera-se, para este estudo, a definição do conceito de cultura política plasmado pelas predisposições atitudinais dos cidadãos, a forma como vislumbram as esferas institucionais e seu interesse pelos assuntos de ordem política. Os pais fundadores do conceito, Almond e Verba (1965), definem cultura política como o processo pelo

---

<sup>3</sup> O número total de casos varia em função dos recursos disponibilizados na época em que os estudos foram realizados. A variação em relação ao número de respondentes em cada *survey* não afeta a comparabilidade entre os dados. Não afeta porque, para cada ano, foi realizada uma amostra probabilística, respeitando os dados eleitorais da população de Porto Alegre no período investigado. Os detalhes metodológicos de cada ano pode ser encontrados aqui: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/114446>

qual as orientações e as atitudes dos sujeitos se estruturam em relação ao sistema político e às suas instituições. A obra de referência desses autores, *The Civic Culture* (1965), é considerada a primeira tentativa de sistematizar e aplicar o conceito de cultura política. Nela, os pesquisadores procuram explicar as condições para a expansão da democracia na segunda metade do século XX, buscando demonstrar como o sufrágio universal e os partidos políticos, embora indispensáveis, não são suficientes para o estabelecimento de uma democracia plena. Haveria, segundo os autores, a necessidade da existência de uma cultura política por parte dos cidadãos que fosse congruente com esse arranjo institucional. Assim, “[...] a cultura política de um país é entendida como a particular configuração de padrões de orientação em relação aos objetos políticos partilhada por seus membros” (ALMOND; VERBA, 1989).

Almond e Verba fazem uma elaboração analítica das orientações políticas dos sujeitos, sendo elas: (a) cognitivas, (b) afetivas e (c) avaliativas. As orientações cognitivas referem-se aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos sobre os objetos políticos. As orientações de cunho afetivo se relacionam com os sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. As orientações avaliativas, por sua vez, são a combinação dos dois tipos anteriores, que resulta em julgamentos e opiniões em relação à política (ALMOND; VERBA, 1989). Adicionalmente, os autores destacam diferentes modos pelos quais a cultura política pode ser classificada: (1) paroquial, (2) súdita e (3) participante. No primeiro modo, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento sobre os objetos políticos, fato que dificulta a formação de sentimentos ou de julgamentos em relação aos mesmos objetos. No segundo, os indivíduos possuem uma consciência relativamente elaborada sobre os mecanismos de satisfação de demandas, mas não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse a respeito dos instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma, sujeitos ao poder instituído. O terceiro modo refere-se aos casos em que os cidadãos compartilham uma cultura política em que são dotados de conhecimentos e de orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo, adotando posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva (ALMOND; VERBA, 1989). Uma cultura política capaz de combinar os três tipos ideais seria, para Almond e Verba, a mais favorável, configurando uma cultura cívica.

Por outro lado, existem algumas contestações acerca da pesquisa realizada por Almond e Verba. De acordo com Ribeiro (2008), a primeira delas refere-se à imprecisão do termo “cultura política”. Segundo Pye (1972), esse termo foi utilizado indiscriminadamente e de forma vaga. Na obra *Political Culture Revisited*, Almond (1989) reconheceu a validade da crítica e explicou essa imprecisão pelo caráter pré-teórico da formulação inicial, uma vez que o objetivo do qual partiu, junto com Verba, era afirmar a importância dos sentimentos, das crenças e das orientações para a análise das predisposições políticas. Uma segunda crítica está relacionada à postura etnocêntrica implícita nas conclusões do primeiro estudo dos autores, que

partem de um conceito de política limitado aos aspectos institucionais e formais de caráter representativo, afirmando como melhores as culturas políticas mais adequadas a essa opção conceitual (RENNÓ, 1998). Dessa forma, a teoria empírica da democracia formulada por Almond e Verba acabaria adquirindo um caráter ideológico, privilegiando o *status quo* das sociedades de capitalismo desenvolvido, e negligenciando os efeitos de diferenças entre classes sociais na caracterização da cultura cívica como potencialmente democrática (PATEMAN, 1989). Essa tendência ideologicamente influenciada somente foi superada quando os estudos da cultura política passaram a ser orientados pela tentativa de realizar uma interpretação das culturas políticas de cada país em suas particularidades, sem tentar enquadrar essas culturas em algum modelo de tipologia pré-estabelecido (RIBEIRO, 2008).

A crítica mais polêmica se deu, porém, em relação ao questionamento da propriedade causal e da capacidade explicativa das variáveis reunidas no termo “cultura política” (RIBEIRO, 2008). Barry (1988) afirma que o livro *The Civic Culture* somente se sustenta em sua essência por meio da suposição de que as variáveis que compõem a cultura política afetam os regimes democráticos. O autor propõe uma inversão da relação causal, entendendo ser mais plausível considerar que as experiências sob instituições democráticas influenciariam na cultura política, e não o contrário (BARRY, 1988). Pateman (1971) vai na mesma direção, afirmando que experiências de socialização política por instituições democráticas seriam responsáveis pela internalização de valores democráticos. Almond (1989), por sua vez, enfatiza que as orientações políticas subjetivas sempre foram tratadas, tanto no estudo inicial quanto nos trabalhos posteriores, como variáveis influenciadas por elementos externos, sendo, ao mesmo tempo, dependentes e independentes.

Depois de passar por um período de ostracismo, decorrente das críticas supracitadas e da popularização de modelos racionalistas, o conceito de “cultura política” voltou a ganhar visibilidade na década de 1980, sobretudo com os trabalhos de Putnam. O autor verificou, num cenário de reforma institucional ocorrido no início da década de 1970, com base em uma pesquisa empírica que durou vinte anos, que as regiões da Itália que possuíam uma cultura mais cívica possuíam também uma maior eficiência administrativa e, principalmente, uma maior relação de confiança interpessoal e institucional (PUTNAM, 1996). Tal perspectiva nasceu em continuidade aos estudos desenvolvido por David Easton em 1965. Segundo o autor, o funcionamento de sistemas democráticos depende do apoio das massas a esse regime. A reserva de um apoio popular ao governo oferece maior facilidade à governança e incentiva a concordância da população com as ações governamentais. Para Easton (1965), a existência de apoio por parte das pessoas a um sistema político colabora para o aumento da legitimidade democrática desse sistema. O apoio a um sistema político pode ocorrer de duas maneiras, de forma específica ou de forma difusa. O primeira diz respeito a uma situação momentânea em que as pessoas oferecem apoio político em relação à satisfação que o sistema oferece em relação às suas demandas. O apoio difuso é de caráter mais leal, tende a ser mais duradouro e generalizado e, na

maioria das vezes, é o resultado de um processo de socialização política mais intensa (EASTON, 1965).

Outro estudo relevante no processo de retomada da abordagem culturalista é o de Inglehart (1988). O autor objetiva sustentar algumas afirmações nesse trabalho, quais sejam: (i) diferentes sociedades estão situadas em diferentes graus de uma determinada síndrome de valores e atitudes políticas; (ii) tais diferenças são persistentes, porém não imutáveis; (iii) essas diferenças possuem consequências políticas importantes, ligando-se à viabilidade das instituições democráticas. Na relação causal entre aspectos culturais e institucionais, o autor sublinha que satisfação com a vida, satisfação política, confiança interpessoal e apoio à ordem social existente constituem uma síndrome de atitudes favoráveis às instituições democráticas. Tal síndrome também recebe impactos vindos do nível de desenvolvimento econômico da localidade em estudo. Complementarmente, Diamond (1994) arrola, como sendo fatores de influência sobre a cultura política, a experiência institucional e o aprendizado político, além dos processos de socialização constituídos principalmente na família e nas instituições escolares. Para esse autor, a cultura política seria causa e efeito, variando sua significância de acordo com as especificidades de cada país, sendo, em alguns casos, variável independente e, em outros, variável interveniente.

No que tange à América Latina, o emprego desse conceito é fundamental para compreender a situação da democracia no continente. Dados recentes indicam que esses países possuem uma democracia em sua dimensão poliárquica relativamente consolidada, com eleições competitivas, respeito a direitos políticos, existência de canais de comunicação alternativos e liberdade para votar e ser votado (FREIDENBERG, 2007). Persiste, contudo, uma incongruência entre a dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos, em decorrência da presença de gritantes desigualdades sociais. A população sofre cotidianamente com problemas como a pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, o desemprego, a falta de acesso à saúde e a violência. A existência desses conflitos indica que meros procedimentos não resolvem os problemas dos cidadãos, que se encontram cada vez mais distantes das esferas decisórias em virtude da incapacidade dos governos em encontrar soluções para esses dilemas (BAQUERO, 2006).

Isso não significa que as normas e os procedimentos sejam de menor importância, mas que devem ser complementados por uma cultura política propícia ao funcionamento dessas estruturas procedurais. Estudos como o de Pase, Santos e Silva (2016), por exemplo, dão indícios acerca de tal relação quando apresentam a abstenção eleitoral como um dos efeitos da insatisfação dos cidadãos com o regime democrático e da desconfiança institucional. Enfatizam, então, a necessidade de promover mecanismos políticos, sociais e culturais para que se logre a retomada da crença, do apoio e da confiança dos sujeitos em relação ao regime (PASE; SANTOS; SILVA, 2016).

Dessa maneira, faz-se necessário pensar dispositivos alternativos e mais eficientes de engajamento e de participação política. É importante sublinhar que uma cultura política com orientação para a participação é capaz de gerar estoques de capital social (PUTNAM, 1996; COLEMAN, 1988), ou seja, tem o potencial de aumentar a confiança tanto entre as pessoas, como entre as pessoas mesmas e as instituições políticas. Desse modo, se existe uma cultura política de interesse e engajamento, voltada à valorização da democracia, é esperável que os laços estabelecidos entre os membros de uma sociedade se fortaleçam por meio da noção de bem comum e que também aumente a confiança nas instituições, desde que essas ações encontrem correspondências eficazes por parte dos governos. Um conceito que contempla essa perspectiva é o de “capital social”.

No campo da Ciência Política, o conceito de “capital social” emergiu com mais força a partir da discussão realizada por Robert Putnam (1996) ao tratar da cultura política de cidadãos italianos. O capital social diz respeito à capacidade dos indivíduos de se associarem comunitariamente por meio de relações de confiança recíproca na busca da realização de objetivos comuns que respondam às suas necessidades tanto no âmbito comunitário como na criação de canais de diálogo com o governo. Os principais autores que vislumbram o capital social como elemento positivo, além de Putnam (1996), são Coleman (1988) e Fukuyama (1995).

Durlauf e Fafchamps (2004) afirmam que esses autores baseiam seus estudos em três princípios subjacentes: (1) o capital social produz externalidades positivas para os integrantes de um grupo; (2) tais externalidades são obtidas por meio de confiança, normas e valores recíprocos e suas consequências sobre as expectativas e comportamentos; (3) os valores, as normas e a confiança mútua emergem de mecanismos informais de organizações baseadas em redes sociais e associações (DURLAUF; FAFCHAMPS, 2004). Coleman (1984) aborda o conceito de “capital social” no sentido de mostrar como sendo aspecto importante para o desenvolvimento econômico, físico e humano, criando condições para o alcance de recursos para o bem-estar coletivo. O capital social pode ser capaz de auxiliar na mudança das esferas de decisão, sendo um importante canal para estabelecer relações a partir das quais se possam solucionar coletivamente os problemas, por meio de interação com confiança recíproca, organizando os cidadãos e estabelecendo um diálogo com o governo.

No âmbito do Brasil, destacam-se estudos como o de Borba e Silva (2006), que realizaram um mapeamento a respeito de como está sendo desenvolvida a teoria acerca desse conceito. Os autores dividiram o capital social em três eixos analíticos. O primeiro refere-se a um grupo de estudiosos que fazem uso desse conceito na análise dos processos de democratização, postulando relações entre confiança interpessoal e confiança institucional no estabelecimento da consolidação democrática. Esse grupo possui como expoentes Baquero e Rennó. O segundo grupo relaciona-se com estudos direcionados para a análise das políticas públicas e do desempenho governamental. Nesse grupo se destacam Boschi (1999) e Borba (2003). Já o terceiro eixo analítico se propõe a testar a validade dos pressupostos e dos construtos presentes

na teoria referente ao capital social. Esse eixo tem como destaques os trabalhos de Rennó e Seligson (2000), Rennó (2001) e Reis (2003).

É importante salientar que nem por todos os prismas a desconfiança é vista como algo prejudicial à saúde democrática. A perspectiva de Pippa Norris (2009) e de Ronald Inglehart (1999), que tratam a questão do aumento da informação e da criticidade dos cidadãos em relação ao funcionamento do sistema democrático, traz à tona a ideia da desconfiança como mecanismo de exigência de uma atuação mais eficiente dos atores políticos e das instituições.

Este artigo parte do princípio de que, a partir do capital social, especialmente das relações de confiança estabelecidas na sociedade e dela para com as instituições políticas democráticas, podem ser gerados ciclos de participação que permitam aos indivíduos mobilizar-se na busca de soluções para os problemas que os afligem e para elaborar demandas junto às esferas governamentais.

Na perspectiva adotada no presente artigo, o conceito de participação política possui ênfase nas modalidades institucionalizadas, como o ato de votar, por exemplo. Isso porque a ampliação de espaços participativos formais cresce significativamente por volta das décadas de 1960/1970 e tem como maior ênfase a dimensão do voto. Esse fato decorre tanto dos movimentos sociais que lutam por mais espaço político, como também da implementação da democracia como sistema político em diversas partes do mundo.

Nessa direção, Samuel Huntington aborda a terceira onda de democratização que varreu o mundo quando, entre 1974 e 1990, dobra o número de países que fazem a transição de sistemas autoritários para sistemas democráticos (HUNTINGTON, 1991). Dessa forma, é a partir dos anos de 1970 que o ator social deixa de ser considerado um ser alienado que apenas reflete as ações do sistema econômico-político e passa a ser encarado como um ser pensante, capaz de produzir ideias, questionar e se mobilizar, não apenas por bens materiais, mas também para exigir direitos.

O conceito de participação política pode variar de ações caracterizadas como simples – como, por exemplo, votar em eleições – a atividades que são analíticas e conceitualmente mais complexas. Numa ótica mais formal, Verba e Nie (1972) definem participação política como sendo as iniciativas dos indivíduos de influenciar a escolha de funcionários do governo ou as suas decisões. Esse tipo de abordagem desconsidera dimensões de inserção política que estejam à margem da participação em sentido convencional, vinculado de forma direta às instituições formais. O enfoque de Joseph La Palombara (1978) preenche essa lacuna, pois incorpora as “atividades não convencionais” a esse conceito, considerando maneiras pelas quais os sujeitos se inserem na vida política de um país fora da moldura institucional estabelecida.

Autores como Russell Dalton (2009) e Bernard Manin (2013) destacam uma mudança na direção do envolvimento político, deslocando-se das instituições formais, como partidos, sindicatos e participação eleitoral, para uma dimensão mais contestatória, por meio da participação em atividades tais como passeatas, boicotes, ocupações e protestos. Manin (2013), inclusive, ressalta que a democracia representativa não é incongruente com algum grau de influência direta dos cidadãos sobre as decisões políticas. Algumas pesquisas indicam a existência do aspecto geracional no deslocamento supracitado (DALTON, 2009; INGLEHART e WELZEL, 2009), verificando nos jovens menores índices de participação em âmbito formal, por via das instituições tradicionais, e maior envolvimento no que se refere à participação voltada ao protesto. Tais constatações relacionam-se diretamente com as mudanças de valores materialistas para os pós-materialistas postulados por Inglehart (1988), que surgem juntamente com um maior anseio por participação ativa no mundo político e pela crítica às esferas representativas formais.

Assim sendo, a participação política inclui atividades formais e informais, e até mesmo aquelas que fazem uso da violência. Cabe salientar que aceitar essa definição como sendo mais completa do ponto de vista analítico não implica a aceitação ou defesa de atividades violentas. A participação coloca-se, a nosso ver, com possibilidades efetivas de articulação entre as diferentes esferas, pois, ao participarem em esferas locais, os indivíduos passam a estar mais capacitados para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional.

No caso deste artigo, optou-se por averiguar a participação política relacionada ao âmbito procedural, de como os entrevistados se têm relacionado com as instituições políticas brasileiras, especialmente no que diz respeito às eleições, uma vez que se busca examinar se a maior experiência no exercício da democracia em seus procedimentos tem refletido em aumento da adesão democrática dos porto-alegrenses. Desse modo, serão utilizados indicadores que se relacionam com a participação política na esfera formal, tais como a predisposição a votar caso não fosse obrigatório no Brasil e a participação em tarefas eleitorais de maneira gratuita.

Ou seja, este estudo vai ao encontro dos artigos de José Álvaro Moises (2008), para quem a esfera política brasileira encontra-se em crise, sobretudo devido aos valores dos brasileiros em relação a democracia. Ademais, cabe salientar a situação de Porto Alegre entre os anos de 1980-2000. Segundo Fedozzi e Martins (2015) falar sobre orçamento participativo na cidade de Porto Alegre diz respeito a participação dos cidadãos dentro da esfera participativa. Uma vez que a cidade foi, e ainda é, exemplo de proposta de relação entre cidadãos e seus representantes, por ser a mais longeva e destacada inovação participativa contemporânea. Ou seja, o objeto de análise deste estudo diz respeito a uma localidade médio porte que representa não apenas um importante polo eleitoral, mas também um exemplo de proposta democrática cidadã por diversos anos.

Dado o quadro teórico utilizado para este estudo, a seguir contextualiza-se o caso de Porto Alegre, para, em seguida, realizar uma discussão a respeito dos dados empíricos que sustentam os argumentos do presente artigo.

### 3. Contextualizando o caso de Porto Alegre

Localizada no estado mais ao sul do Brasil, a população da cidade de Porto Alegre tem merecido especial destaque por sua atuação durante o processo de abertura política e redemocratização desde a década final do século XX. Esse destaque se dá em razão da implementação de uma política/programa de viés democratizante denominada “Orçamento Participativo”, iniciada em 1989. O objetivo do programa era tornar os cidadãos mais protagônicos e próximos à esfera política. De acordo com Silva (2003), o êxito do Orçamento Participativo (no sentido de sua durabilidade e resistência) assenta-se centralmente em quatro fatores, sendo eles: o associativismo civil, o desenho institucional, o comprometimento político governamental e a capacidade de investimento da Prefeitura Municipal.

O associativismo civil na capital gaúcha foi constituído desde a década de 1940, sendo fortemente influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro até 1964, e ganhando força no sentido quantitativo no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando do período de declínio do governo autoritário no país (SILVA, 2003). Ao mesmo tempo, uma parcela desse movimento passou por um processo de mudança qualitativo, uma vez que estabeleceu uma relação de enfrentamento com o Estado, adotando uma perspectiva de transformação radical da realidade social, passando a atuar junto às organizações comunitárias como grupos políticos clandestinos, centros de educação popular e, principalmente, setores da Igreja Católica orientados pela Teologia da Libertação (SILVA, 2003). Gugliano (2009) sublinha a importância da tradição comunitária porto-alegrense para que se desenvolvesse um tecido social em importantes regiões periféricas da capital do Rio Grande do Sul. Já durante a segunda metade da década de 1980, um segmento significativo do “movimento comunitário” se envolveu em experiências de participação na gestão pública, tanto na esfera municipal, quanto nas esferas estadual e nacional, sem, no entanto, fazer perceber mudanças significativas na realidade vivida, criando dúvidas e um certo ceticismo em relação a processos de participação. Entretanto,

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

Ao final da década de 1980, quando a prefeitura da capital gaúcha foi assumida pela Frente Popular, inicialmente composta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Comunista Brasileiro, encontrava-se na cidade um conjunto de agentes sociais com longa experiência de organização e ação coletiva, que passou a compor em grande medida os novos processos e canais instituídos pela nova administração, com destaque para o Orçamento Participativo – OP (SILVA, 2003). A partir desse programa, por um lado os sujeitos podiam discutir e negociar as necessidades mais urgentes de sua cidade, enquanto, por outro, a esfera estatal abria, mesmo que parcialmente, um espaço decisório que outrora se encontrava exclusivamente sob sua tutela, fomentando a participação e a deliberação dos sujeitos (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010). Por ter surgido ligada à administração do PT, a experiência passou a ser vista como “inovação petista” e, em decorrência disso, ficou atrelada a uma órbita partidária específica, dando origem ao que Navarro (2003) interpreta como um “clientelismo de novo tipo”, agora vinculado a quadros partidários.

O PT permaneceu na prefeitura porto-alegrense por quatro mandatos seguidos, até o fim de 2004, sempre mantendo o OP como marca de sua gestão (FERREIRA; SANTOS, 2008). Com a eleição de José Fogaça (PPS) para a prefeitura da capital gaúcha em 2004, o OP foi mantido como programa de governo, permanecendo como instância decisória na qual a comunidade decidia as alocações de recursos e a prioridade dada a investimentos realizados pelo município, primeiramente de forma direta e, em seguida, por representação. Entretanto, além do OP, o novo governo implementou a Governança Solidária Local, no intuito de estabelecer um diálogo entre os diversos atores sociais, como governo, cidadãos, organizações da sociedade e empresas, para a promoção de desenvolvimento local (FERREIRA; SANTOS, 2008; GUGLIANO, 2009). Gugliano (2009) ressalta que a Governança Solidária Local possui características que potencializam as ações de assistência social da prefeitura e que passam longe de uma ideia de empoderamento ou de inclusão participativa, configurando-se tão somente como uma forma de reorganização da oferta de serviços públicos que seriam oferecidos a partir da colaboração da população. A coexistência da Governança Solidária Local e do Orçamento Participativo, combinada com um enfraquecimento do segundo, de acordo com Ferreira e Santos (2008), colocou a iniciativa do OP em certo perigo, ainda que tal modo de fazer política permaneça, por outro lado, como referência e institucionalizado.

Dado esse panorama geral sobre Porto Alegre e as políticas de participação promovidas no contexto institucional da cidade, parte-se, na próxima seção, para a análise dos dados empíricos acerca das relações que os cidadãos da capital gaúcha estabelecem com a democracia formal.

#### 4. Dados empíricos

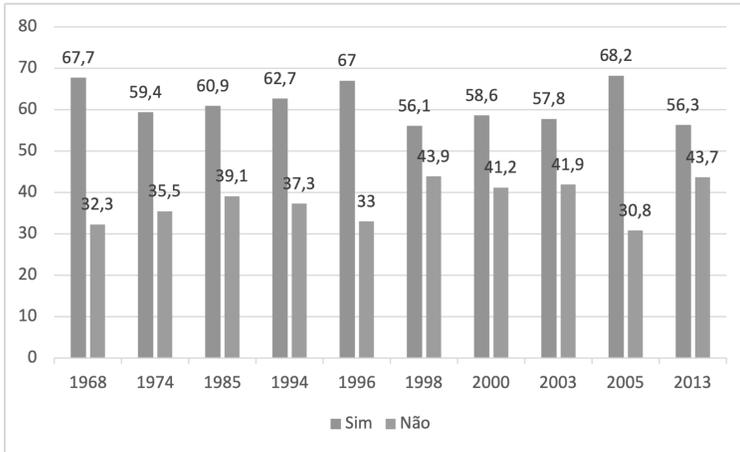
Com o propósito de analisar e de descrever como o eleitorado porto-alegrense se comportou entre 1968-2013, nesta etapa deste estudo se apresentam os resultados observados dos dados advindos de bancos do acervo do Nupesal/UFRGS/Viscarra (1968- 2013). Todas as análises foram realizadas com o auxílio do programa SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*). Todas as *surveys* empregadas neste estudo derivam da mesma temática “participação e cultura política”. Dessa forma, muitas das perguntas que compõem o questionário de cada ano se mantiveram em termos de formulação e respostas, o que permite a comparação longitudinal delas. Adicionalmente, cabe ressaltar que o número da amostra para cada ano foi de caráter probabilístico, o que permite a comparação. Ademais, há de se considerar que o período político analisado não foi homogêneo. Durante os anos analisados o Brasil passou por seus momentos mais repressores, a ditadura militar (de 1964-1985), abertura política, ou redemocratização (de 1985-1988) e das primeiras décadas democracias atuais.

Para análise dos dados serão realizadas frequências simples. A finalidade é verificar se existe um padrão de comportamento nas respostas coletadas durante os anos observados.

Com o propósito de analisar e descrever como o eleitorado porto-alegrense se comportou entre 1968-2013, nesta etapa apresentam-se os resultados observados dos dados advindos de bancos do acervo do Nupesal/UFRGS/Viscarra (1968-2013). Todas as análises foram realizadas com o auxílio do programa SPSS (*Statistical Package for Social Scientists*). Todas as *surveys* empregadas neste estudo derivam da mesma temática “participação e cultura política”. Dessa forma, muitas das perguntas que compõem o questionário de cada ano se mantiveram em termos de formulação e respostas, o que permite a comparação longitudinal das mesmas. Adicionalmente, cabe ressaltar que embora o número da amostra para cada ano é de caráter probabilístico o que permite a comparação, cuja finalidade é verificar se existe um padrão de comportamento nas respostas coletadas durante os anos observados.

Antes de iniciar a apresentação dos dados é importante destacar o interesse dos em Porto Alegrenses ao longo dos anos observados. Isso é observado no Gráfico 1.

Gráfico 1  
Interesse po política



n (1985) = 488, n (1996) = 300, n (1998) = 248, n (2000) = 533, n (2001) = 328, n (2003) = 637, n (2005) = 510, n (2013) = 300

Fonte: Nuposal/UFRGS (1985-2005); Viscarra (2013)

Os dados demonstram que a maioria dos respondentes tem interesse por política desde as pesquisas de 1968. Entretanto, durante o período militar, 1968 e 1985, a porcentagem de pessoas interessadas politicamente decresceu. Esse decréscimo se torna especialmente interessante entre 1974 e 1985 quando o Brasil volta a ser um sistema multipartidário e ter eleições diretas para determinados cargos políticos. Para 1994 e 1996 os dados positivos aumentam e chega-se em 1996 com o mesmo valor de 1968. No entanto, essa situação não se mantém nos anos seguintes, pois entre 1998 e 2003 se observa uma queda percentual consecutiva que atinge 57,3%. Esse valor sofre um aumento em 2005, pico mais alto de todo período, apresentando 69,2% mas que não perdura. Em 2013, o percentual caiu treze pontos, chegando a 56%. Assim, os dados afirmam que a sociedade porto-alegrense possui um eleitorado interessado pela política, cujo grau de interesse pouco varia. Descrito o interesse o próximo foco são as informações sobre voto e representação.

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

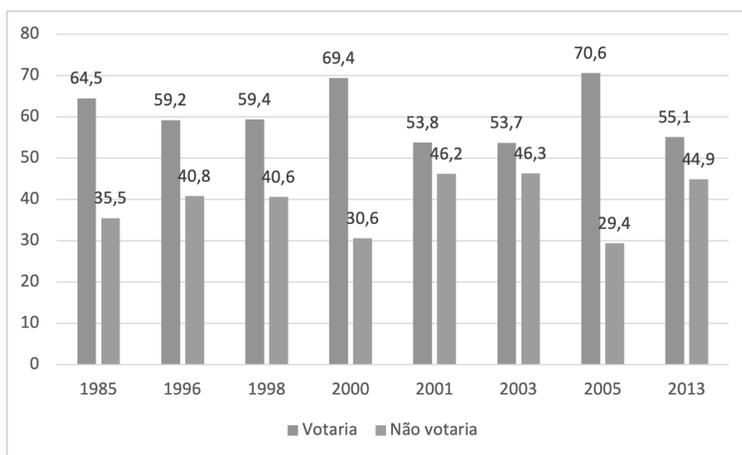
Un gobierno es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más poderosos son elegidos por medio de elecciones periódicas; los candidatos compiten libremente por votos y, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a voto. (HUNTINGTON, 1989, p. 2).

Complementando:

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

Verificando como os cidadãos estão se relacionando e interagindo com essa esfera participativa, o primeiro gráfico refere-se à importância do ato de votar em uma dimensão prática. As informações abaixo apresentam como os cidadãos se comportariam caso esse ato não tivesse caráter compulsório no país.

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



n(1985) = 488, n(1996) = 300, n(1998) = 248, n(2000) = 533, n(2001) = 328, n(2003) = 637, n(2005) = 510, n(2013) = 300.

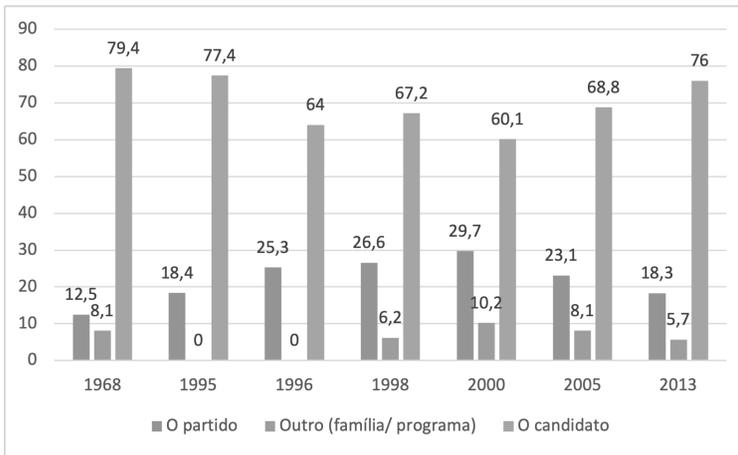
Fonte: Nupesal/UFRGS (1985-2005); Viscarra (2013)

Os dados destacam que os anos que se seguiram à abertura política no país, na década de 1980, caracterizam um cenário em que a maior parte da população estava propensa a votar, mesmo o voto não sendo obrigatório. Cabe lembrar que, durante o regime militar brasileiro, parte do calendário eleitoral foi mantido funcionando. Em 1985, quase 65% dos entrevistados apresentavam predisposição ao voto. Passados 11 anos, para 1996, e com a democracia restaurada, a porcentagem de cidadãos inclinados a votar, mesmo que isso não fosse obrigatório, caiu cinco pontos percentuais.

Esse panorama praticamente se repete em 1998, quando também quase 60% dos entrevistados apresentavam tal inclinação. O aumento em 2000 (69,4%) não é muito significativo. Isso porque os valores positivos declinam logo em seguida (2001 e 2003). Em 2005, observa-se a maior predisposição ao voto que, como anteriormente, não se mantém, uma vez que em 2013 apenas 55% dos respondentes afirmam a mesma coisa. No caso brasileiro, o percentual de predisposição ao voto é ainda menor do que na capital gaúcha de acordo com o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) de 2014, do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp: enquanto 44% dos entrevistados afirmaram que votariam de qualquer maneira, 46% disseram que deixariam de fazê-lo se não fosse compulsório.

Além de examinar o grau de valorização que os entrevistados atribuem ao sufrágio, é importante observar *de que maneira* os sujeitos votam, ou seja, quais os critérios que os eleitores utilizam para escolher seus candidatos. O próximo gráfico evidencia, portanto, as principais razões que são consideradas pelos eleitores no ato de votar.

Gráfico 3  
Razão para escolher um candidato/personalismo (%)



Pergunta original: Na hora de escolher em quem votar o que é mais importante?  
n (1968) = 225, n (1995) = 1044, n (1996) = 300, n (1998) = 248, n (2000) = 533, n (2005) = 510, n (2013) = 300.  
Fonte: Nupesal/UFRGS (1968–2005); Viscarra (2013).

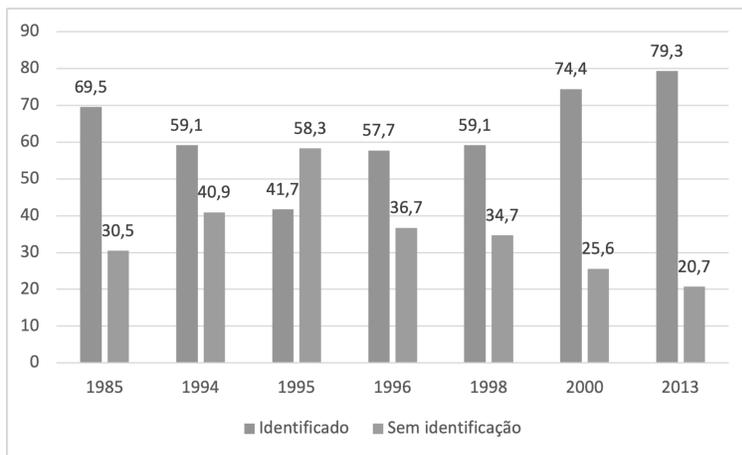
Observa-se que os porto-alegrenses se posicionam nas urnas considerando mais a pessoa do candidato do que o partido político ao qual o candidato se vincula. Em 1968, sob o regime autoritário, tem-se o maior percentual de voto personalista e o menor de voto partidário, indicando que o modelo bipartidário com um partido de “oposição consentida” de fato não contribuiu para enraizar identidades. Depois, porém, embora a porcentagem de eleitores que votam considerando o partido ao invés do candidato tenha aumentado entre 1998 e 2000, isso não pode ser considerado

uma mudança substancial de panorama, uma vez que os valores decrescem para 2005 e 2013, anos em que menos de 20% dos respondentes afirmaram se importar com o partido do candidato. Ou seja, pode-se dizer que houve uma pequena migração dos eleitores que votavam com base nos candidatos para os que votam com base nos partidos, especialmente até 2000, mas isso não significou uma alteração de cenário no que se refere à baixa capacidade dos partidos brasileiros em representar os eleitores.

Na área da Ciência Política, a presença do personalismo significa a predisposição dos cidadãos a apoiar líderes “fortes” para resolver os problemas sociais existentes, característica bastante marcante da sociedade brasileira. De acordo com Baquero e Prá (1995), o personalismo pode ser assimilado pela cultura e naturalizado, gerando uma cultura passiva e pouco participativa por parte dos cidadãos. Assim, levando-se em consideração o traço marcante do personalismo na cultura política brasileira, é fundamental verificar como os sujeitos vêm se relacionando com os partidos políticos, que seriam o principal canal de mediação entre sociedade civil e instituições. Ademais, cabe salientar que nossa história como cidadão e a forma como o desenho institucional brasileiro pós 1988.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do grau de identificação partidária dos porto-alegrenses.

Gráfico 4:  
Grau de identificação partidária (%)



Pergunta original: O senhor (a) se identifica com algum partido político?

n (1985) = 488, n (1994) = 609, n (1995) = 1044, n (1996) = 300, n (1998) = 248, n (2000) = 533, n (2013) = 300.

<sup>4</sup> As porcentagens que faltam para completar 100% dizem respeito às pessoas que não quiseram responder.

No gráfico 3, observa-se aí que o número de respondentes identificados com algum partido político teve decréscimo em um primeiro momento, entre os anos 1980 e metade da década de 1990. Isso pode ter ocorrido pela combinação do entusiasmo com o fim do regime autoritário num primeiro momento e pelo sentimento de frustração e de desconfiança posterior, caracterizado por severas crises econômicas, inflação e o impedimento do primeiro presidente eleito na Nova República, Fernando Collor de Mello. Esse percentual voltou a crescer substancialmente a partir da segunda metade dos anos 1990, quando o país conquistou uma certa estabilização política e econômica, proporcionada especialmente pelo êxito do Plano Real. Embora não existam dados para 2005, conclui-se que pouco se altera entre 2000 e 2013, porque os resultados entre esses anos são próximos. Em 2013, aproximadamente 80% dos entrevistados afirmaram ter alguma identificação partidária, ou seja, pode-se afirmar que as pessoas estavam se identificando mais com partidos políticos nos últimos anos em Porto Alegre, visto o crescimento do percentual a partir da metade da década passada. Cabe enfatizar, nesse caso, a existência de uma diferença gritante na contraposição desses dados com os oferecidos pelo ESEB, que fez pergunta semelhante cobrindo o território nacional. Em 2014, por exemplo, 67% dos brasileiros afirmaram que não existe nenhum partido político que represente sua maneira de pensar. Além disso, um dado interessante é que, ao mesmo tempo em que grande parcela dos entrevistados porto-alegrenses afirma, ao longo dos anos, possuir uma identificação partidária, isso não se reflete no modo como esses sujeitos votam, uma vez que, conforme visto anteriormente, existe a predominância de voto de tipo personalista entre os porto-alegrenses.

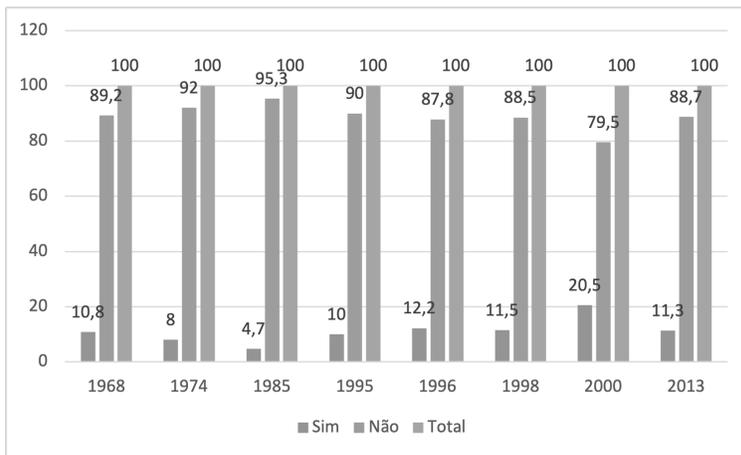
Há duas reflexões que podem ser feitas a partir disso. Em primeiro lugar, reforça-se a importância do papel do personalismo na sociedade brasileira de modo geral, e na porto-alegrense de modo mais específico. Ainda que os sujeitos afirmem que se identificam com algum partido, no momento do voto ainda predomina a escolha no candidato, no indivíduo que pleiteia uma posição pública. Isso se vê reforçado pela formação de alianças eleitorais nem sempre coerentes, como também pelo próprio comportamento dos candidatos, que concentram suas campanhas em suas próprias imagens, relegando ao partido um papel secundário. Esse tipo de incongruência entre identificação partidária e voto vai ao encontro dos achados de pesquisas como a realizada por Paiva e Tarouco (2011). Kinzo (2005), a esse respeito, afirma que:

Os eleitores apresentam dificuldade de identificar os partidos como atores políticos distintos, isto é, como entidades que estruturam a escolha eleitoral e criam identidades. Em outras palavras, em uma situação de intensa fragmentação e falta de nitidez do sistema partidário em decorrência da prática de alianças eleitorais – para não mencionar a prática de governo de coalizão –, é difícil para o eleitor mediano fixar a imagem dos partidos, distinguir seus líderes e propostas e, assim, estabelecer uma lealdade partidária. (KINZO, 2005, p. 76-77).

Um segundo aspecto a se considerar é o próprio significado de identificar-se com um partido político no contexto brasileiro, uma vez que somente o PT conta com uma base ampla de identificados com o partido nesse cenário (SAMUELS, 2008). Cabe, todavia, reforçar que o crescimento da dimensão partidária é tímido do ponto de vista de sua consideração no momento de votar, e que mesmo a identificação merecerá ainda, nos próximos anos, um olhar mais cuidadoso, dado o panorama de instabilidade no qual cabe destacar a revolta popular que toma as ruas do país desde 2013 e a falta de credibilidade dos partidos brasileiros, especialmente após os recentes escândalos de corrupção envolvendo partidos de todas as vertentes ideológicas e o processo de *impeachment* que derrubou a então presidente Dilma Rousseff em 2016. Os dados do ESEB, por exemplo, indicam uma queda generalizada da identificação partidária entre 2010 e 2014, mesmo entre os entrevistados que afirmaram ter votado no Partido dos Trabalhadores.

Além de examinar a dimensão subjetiva da identificação dos sujeitos com os partidos, uma forma mais específica e prática de verificar a relação dos sujeitos com as instituições é abordar o comportamento que eles adotam efetivamente perante a democracia, especialmente em períodos de eleições. A variável a seguir mostra a evolução temporal da participação dos sujeitos em tarefas eleitorais de forma gratuita.

Gráfico 5  
Participou de tarefas eleitorais gratuitas (%)



Pergunta original: Nos últimos anos você tem participado de alguma atividade eleitoral gratuita? (1968) = 225, n (1974) = 367, n (1985) = 488, n (1995) = 1044, n (1996) = 300, n (1998) = 248, n (2000) = 533, n (2013) = 300.

Fonte: Nupesal/UFRGS (1968-2005); Viscarra (2013).

Em relação à participação em tarefas eleitorais de forma gratuita, nota-se que, entre o final da década de 1960 e meados da década de 1980, houve um decréscimo no percentual de entrevistados que respondiam afirmativamente. Independentemente de o país estar sob um regime ditatorial ou democrático, nota-se um padrão de baixa participação dos cidadãos nessa dimensão. Esse número, é bem verdade, passou a elevar-se nos anos 1990, com a democracia formal já implementada, e cresceu ainda mais em 2000, quando 20% dos cidadãos afirmaram participar de tarefas eleitorais gratuitamente. Todavia, esse cenário não se perpetua, pois em 2013 a dimensão participativa positiva baixou para 11%.

Sabendo-se que não houve uma maior participação dos cidadãos nos últimos anos em relação às esferas procedimentais da democracia, apenas com exceção em 2000, os próximos dados dizem respeito à confiança dos eleitores sobre determinadas instituições políticas, ou seja, objetiva examinar se os indivíduos vêm adquirindo maior estoque de capital social relativo ao modelo institucional brasileiro. Nesse sentido, teóricos como Huntington (1989) têm argumentado que sistemas democráticos, para serem considerados como tais, devem promover bem-estar humano, igualdade de direitos dos cidadãos, eliminação das mazelas sociais, desenvolvimento humano, justiça, entre outros.

Para avaliar se as esferas regidas por representantes escolhidos pelo povo estão conseguindo atingir esses resultados, apresentamos os dados referentes à avaliação das pessoas sobre as instituições políticas. Parte-se da premissa de que, se as instituições estão conseguindo promover o combate às mazelas sociais, a diminuição das desigualdades e a justiça social, a população tende a apresentar índices positivos de confiança institucional. A confiança institucional é componente fundamental para a determinação de um padrão cultural democrático. Nesse ponto, autores como Almond e Verba (1965), Putnam (1996) e Inglehart (1988) argumentam a existência de uma relação positiva entre valores políticos da população, ou seja, como as pessoas percebem o sistema em que vivem, e a estabilidade e a legitimidade dos regimes democráticos. Dessa forma, a seguir analisamos a confiança institucional dos porto-alegrenses em diferentes esferas.

Tabela 1-  
Confiança nas instituições (%)

Confiança no Governo Estadual <sup>5</sup>		1998	2000	2001	2005	2013
	Sim	20,4	19,5	24,2	10,9	6,7
	Em parte	33,3	43,7	51,5	55,8	40,3
	Não	46,2	36,8	24,2	33,3	53,0
Confiança no Congresso Nacional <sup>6</sup>	Sim	9,7	2,3	5,4	6,5	2,3
	Em parte	33,8	38	48,1	52,3	33,5
* Deputados e Senadores.	Não	56,5	59,7	47	41,1	64,2
** Senadores.						
*** Deputados Federais.						
Confiança no Governo Federal <sup>7</sup>	Sim	15,35	4,82	7,8	10,4	8,3
	Em parte	34,85	32,4	42,2	58,4	44,7
* Presidente da República	Não	49,79	62,8	50	31,2	47,0
Confiança nos partidos <sup>8</sup>	Sim	10,1	7,3	6,2	5,8	3,3
	Em parte	32,5	39,6	48,8	41,7	34,8
	Não	57,4	53,1	45	52,5	61,8

Pergunta original: Em termos gerais, pode-se dizer que você confia nos seguintes grupos: \_\_\_?

Fonte: Nupesal/UFRGS (1985-2005); Viscarra (2013).

Em relação ao governo federal, houve uma queda de confiança entre 1998 e 2000, que voltou a apresentar elevação em 2001 e 2005; na esfera do Governo Estadual, percebe-se um declínio dos sujeitos que afirmaram confiar entre 1998 e 2000, percentual que subiu em 2001 e voltou a decair em 2005; a confiança dos entrevistados no Congresso Nacional apresentou queda entre 1998 e 2000, com significativos acréscimos em 2001 e 2005; os partidos são o caso mais dramático, pois o percentual de sujeitos que responderam confiar veio diminuindo permanentemente. Entretanto, aqueles entrevistados que afirmaram não confiar não vêm crescendo com a mesma intensidade, sendo que, de maneira geral, o seu percentual até chegou a diminuir entre 1998 e 2005. No último ano da pesquisa, o nível de confiança em todas as

<sup>5</sup> n (1998) = 240, n (2000) = 522, n (2001) = 328, n (2005) = 496, n (2013) = 300.

<sup>6</sup> n (1994) = 601, n (1995) = 1028, n (1996) = 300, n (1998) = 237, n (2000) = 513, n (2001) = 315, n (2001) = 317, n (2005) = 491, n (2013) = 300.

<sup>7</sup> n (1994) = 599, n (1995) = 1034, n (1996) = 290, n (1998) = 241, n (2000) = 519, n (2001) = 322, n (2005) = 500, n (2013) = 300.

<sup>8</sup> n (1998) = 237, n (2000) = 507, n (2001) = 322, n (2003) = 627, n (2005) = 501, n (2013) = 300.

esferas diminuiu. Em ordem, a maior desconfiança (porcentagem de respostas “não”) se encontra no Congresso Nacional, depois partidos políticos, Governo Estadual e, por último, Governo Federal. Ainda assim, Porto Alegre apresenta percentuais de confiança institucional superiores à média brasileira que se pode verificar nos dados das pesquisas do Latinobarômetro. Para efeitos de comparação, nos dados nacionais, a confiança no Congresso não costuma chegar sequer aos 30%, a confiança no governo geralmente fica na casa dos 20 e 30%, e a confiança nos partidos, a duras penas, alcança a casa dos 20%.

Enfim, pode-se concluir que, de maneira geral, houve um aumento da descrença dos cidadãos (capital social) em relação a todas as suas esferas representativas, o que, nas palavras de Leonardo Avritzer e Boaventura Sousa Santos (2003), pode ser considerado um dos sintomas da crise da democracia liberal, onde cada vez menos os cidadãos se sentem representados. Assim, é possível concordar com as palavras de Luís Felipe Miguel (2003):

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

## Conclusão

Este estudo buscou examinar longitudinalmente a variação nos modos como os porto-alegrenses se relacionam com a esfera formal da política. Em outras palavras, tratou de avaliar como os cidadãos da capital do Rio Grande do Sul estão se inserindo e participando politicamente ao longo do tempo, e se o modelo institucional implementado no pós-1985 vem impactando positivamente na sua cultura política. O objetivo foi verificar se a instauração de um sistema democrático formal foi acompanhada pelo avanço de uma cultura política condizente por parte dos entrevistados da capital gaúcha. Assim, foram analisados dados sobre participação política em tarefas eleitorais gratuitas, disposição a votar caso não fosse obrigatório, razões para escolher um candidato, identificação partidária, além de confiança em distintas esferas institucionais – como Governos Estadual e Governo Federal, no Congresso Nacional e nos partidos políticos –, entre os anos de 1968 e 2013.

Ao longo do artigo, observou-se que não há uma tendência forte de participação política por parte dos entrevistados, verificando-se, inclusive, uma queda dessa tendência nos últimos anos. Os dados indicam que, com o passar do tempo, a sociedade porto-alegrense ensaiou começar a alterar as suas relações com a esfera política representativa, principalmente no que diz respeito às características que cercam o ato de votar, o que não se confirmou na sequência. É importante, além disso, enfatizar que, nas informações apresentadas, não se observa um número substancial

de respondentes afirmando votar nos partidos em relação aos candidatos, senão, pelo contrário, há a persistência de fortes traços personalistas entre os entrevistados. Outra característica a sublinhar é a falta de confiança dos respondentes em relação às instituições políticas, desconfiança que vem crescendo em todas as esferas (municipal, estadual e federal). Essa situação de descontentamento e de voto personalista parece se refletir na apatia e na ausência de participação dos porto-alegrenses nas dimensões formais de ação política.

Os resultados reforçam e complementam o entendimento da situação política brasileira na época atual. Entre 1990 e 2013, o Brasil foi avaliado como uma democracia inacabada, ou seja, como uma *flawed democracy*, em inglês (DEMOCRACY INDEX, 2013). Os dados desses relatórios indicam que uma das razões para a manutenção do país nesse estágio incompleto diz respeito à participação e à cultura política dos brasileiros. A mesma avaliação é evidenciada em Porto Alegre entre 1968-2013. As transformações políticas ocorridas durante esse período, de uma situação de ditadura militar para uma democracia presidencialista, não foram suficientes para que houvesse profundas alterações em âmbito social, especialmente no que diz respeito à cultura política. Mesmo o fomento à participação política na cidade oferecido por iniciativas como o Orçamento Participativo, que já perdura por quase trinta anos, tem sido insuficiente para incentivar uma maior adesão dos cidadãos porto-alegrenses à democracia em sua dimensão formal.

Tal cenário indica que o ceticismo e a desconfiança dos eleitores da cidade caminham juntos com os baixos níveis de participação política formal. E, embora alterações na cultura política dos respondentes possam ser observadas em momentos específicos, não se pode afirmar que a instauração de uma democracia bem implementada do ponto de vista procedural tenha alcançado sucesso do ponto de vista cultural, ainda que se considerem as idiossincrasias relativas ao histórico associativo e institucional da capital gaúcha. Pelo contrário, o que se verifica é uma situação de fragilidade. Esse panorama se torna preocupante à medida que se parta da premissa de que é fundamental que a democracia, para se afirmar como um sistema político pleno e sólido, seja complementada com um tipo de participação que vá além dos níveis institucionais tradicionais, exigindo dos cidadãos um envolvimento maior com a política no cotidiano, e não apenas em época de eleições.

Para que a democracia alcance enraizamento social, é importante que o âmbito institucional se reflita em uma participação política com os sujeitos abandonando o caráter delegativo do regime democrático, em que somente votam e deixam todo o poder decisório para os seus líderes, sem inserir-se de uma forma mais incisiva na vida política de seu país (O'DONNELL, 1991). Para que isso aconteça, torna-se fundamental que os governos ofereçam melhores serviços, além de promoverem redução da desigualdade social, pois somente com uma atenção maior aos aspectos sociais e resolução das urgências da população brasileira se pode pensar seriamente em capacitar os sujeitos a uma participação consciente e qualificada na política. Os dados indicam que o distanciamento entre a esfera política formal e a cultura política

dos cidadãos deriva da ausência de credibilidade das pessoas que constituem o corpo político do país, ou dos partidos que elas representam, junto aos entrevistados. Desse modo, é fundamental que sejam levados em consideração os aspectos culturais que caracterizam determinada sociedade, para que assim o sistema democrático e suas instituições possam adquirir apoio normativo por parte da população.

Ou seja, a hipótese levantada para condução desse estudo não se mostrou válida. Uma vez que se observam mudanças na cultura política porto-alegrense nas últimas décadas, mas essa não são ainda suficientes para que sirvam de pular para instauração de uma democracia bem avaliada e consolidada. Em outras palavras, cabe dizer que embora com um período temporal específico, até 2013, as análises sobre a cultura política do Porto Alegrenses estão na direção de estudos contemporâneos sobre o tema. Segundo Baquero, Ranincheski e Castro (2018) a redemocratização realizada no Brasil desde 1980 não tem sido o suficiente para construir um cenário de confiança política democrática. De acordo, com ao autores o sistema político brasileiro tem se construído sob m alicerce pouco robusto. Os partidos políticos ainda não alcançam uma importância significativa sob o voto das pessoas, a cidadania apresenta variáveis fortes de participação política e o descrédito nas instituições se mantém elevado. Desse modo, tornando a análise proposta um caminho para entender os obstáculos que reforçam a definição da democracia brasileira num patamar de “incompletude”.

Por fim, cabe destacar que mesmo com uma análise teórica específica este artigo contribui para os avanços dos estudos sobre cultura política no Brasil. Uma vez que segundo Baquero; Ranincheski e Castro (2018) a democratização brasileira iniciada em meados de 1980 não foi o suficiente para construir um sentimento favorável dos cidadão em prol da democracia. Devendo a cultura brasileira ainda percorrer um logo caminho para superar diversos obstáculos, sobretudo aqueles que dizem respeito sobre a cultura política do país.

## Referências

- Almond, G.; Verba, S. (1989). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown and Company.
- Almond, G.; Verba, S. (1965). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company.
- Avritzer, L. (2002) Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Avritzer, L.; Santos, B. S. (2003) Per un ampliamento del canone democratico. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizzare la democrazia*. 1. ed. Troina: Città Aperta Edizione.
- Baquero, M.; Ranincheski, S.; Castro, H. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 87-106, jan. -abr. 2018.
- Baquero, M. (2006). Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, Marcello; Cremonese, Dejalma (Orgs.). *Capital social: teoria e prática*. Ijuí: Editora da Unijuí.
- Baquero, M. (2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 380-413.
- Baquero, M.; Prá, J. (1995). Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. *Cadernos de Ciência Política*, n. 3.
- Barry, B. (1998) *Sociologists, economists and democracy*. Chicago: The Chicago University Press.
- Borba, J. (2003). Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Projeto de pesquisa, Funcitec.
- Borba, J.; Silva, L. (2006). Sociedade civil ou capital social? Um balanço teórico. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). *Capital social: teoria e prática*. Ijuí: Editora da Unijuí.
- Boschi, R. (1999). Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Revista Dados*, v. 42, n. 4, p. 655-690.
- Coleman, J. (1984). *Foundations of social theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Coleman, J. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, n. 1, p. 95-121.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy, participation and position*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. (2009). *The good citizens: how a younger generation is reshaping American politics*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Democracy Index. Democracy in an age of anxiety. 2013. Disponível em: <[http:// www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015](http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015)>.
- Diamond, L. (1994). *Political culture and democracy in developing countries*. Londres: Lynne Rienner.
- Durlauf, S.; Fafchamps, M. (2004). Social capital. Disponível em: <<http://www.economics.ox.ac.uk/Members/marcel.fafchamps/homepage/soccaphandbo ok.pdf>>.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Nova York: John Wiley.
- Fedozzi, L. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007. p. 19
- Fedozzi, L. Martins, B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. In: *Lua Nova* (95) • May-Aug 2015.
- Ferreira, C.; Santos, C. (2008). Uma breve comparação entre modelos de participação popular: orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura municipal de Porto Alegre. *Revista de Gestão USP*, v. 15, n. 2, p. 19-33.
- Freidenberg, F. (2007). Análisis de las elecciones en América Latina: septiembre 2005 a diciembre 2006. Disponível em: <[http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones /elecciones\\_Freidenberg06.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones /elecciones_Freidenberg06.pdf)>.
- Fukuyama, F. (1995). *The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Garretón, M. et all. (2007). *América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica*. Rio de Janeiro: FGV.
- Gugliano, A. (2009). A participação popular fechou as portas? Limites da gestão participativa em Porto Alegre. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro,.
- Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Revista de Estudios Públicos*, n. 33, p. 5-30, 1989.
- Huntington, S. (1991). *The third wave: democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

- Inglehart, R. (1988). The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review*, v. 82, n. 4, p. 1203-1229.
- Inglehart, R. (1999). Trust, well-being and democracy. In: WARREN, Mark E. (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2009) *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis.
- Kinzo, M. (2005). Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 65-81.
- Larry, D.; Morlino, L. (2004). The quality of democracy. CDDRL Working Papers, n. 20.
- La Palombara, J. (1978). Political participation as an analytical concept in comparative politics. In: VERBA, Sidney; PYE, Lucian W. (Orgs.). *The citizen and politics: a comparative perspective*. Stanford: Conn. Greylock.
- Manin, B. (2013). A democracia de público reconsiderada. *Novos Estudos*, n. 97, p. 115-127.
- Miguel, L. F. (2003) Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, v. 18, n. 51, p. 123-140.
- Fedozzi, L., Borges, A. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. In: *Lua Nova*, São Paulo, 95: 181-223, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/HbCBbhvJTgtrXQ8jwxgDTWL/?format=pdf&lang=pt>
- Navarro, Z. (2003). O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora. p. 89-128.
- Norris, p. (2011). *Democratic deficits: critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'donnell, G. (1991). Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, p. 25-40.
- Paiva, D.; Tarouco, G. (2011). Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opinião Pública*, v. 17, n. 2, p. 426-451.
- Pase, H. L.; Silva, L. G.; Santos, E. (2016). Cultura política e abstenção eleitoral. *E-Legis*, n. 21, p. 127-143.
- Pateman, C. (1971). Political culture, political structure and political change. *British Journal of Political Science*, v. 1, n. 3, p. 291-305.
- Pateman, C. (1989). The civic culture: a philosophic critique. In: ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sidney (Orgs.). *The civic culture revisited*. Boston: Little, Brown and Company.

- Putnam, R.(1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas,.
- PYE, Lucian. Culture and political science: problems in the evaluation of the concept of political culture. *Social Science Quarterly*, v. 53, n. 2, p. 285-296, 1972.
- Reis, B. (2003). Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia & Política*, n. 21, p. 35-49.
- Rennó, L. (1998). Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB*, n. 45, p. 71-91.
- Rennó, L. (2001). Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião Pública*, n. 1, p. 33-59.
- Rennó, L.; Seligson, M. (2000). Mensurando confiança interpessoal: notas acerca de um conceito multidimensional. *Revista Dados*, v. 43, n. 4, p. 783-803.
- Ribeiro, E. (2008). Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná / UFPR, Curitiba/PR.
- Ribeiro, E. (2012) Participação política e juventude: mudança no padrão de relacionamento entre os cidadãos e a política? *Em Debate*, v. 4, n. 8, p. 26-34.
- Sampaio, R.; Maia, R. C.; Marques, F.P.(2010). Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 446-477.
- Samuels, D. (2008). A evolução do petismo (2002-2008). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 302-318.
- Sandoval, F (2003) *Encanto y desencanto con la democracia*. Guatemala: Artemis Edinter.
- Silva, M. K (2003). A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez. p. 157-185.
- Verba, S.; Nie, N. (1972). *Participation in America political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.
- Moisés, J. (2008). Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. In: *Rev. bras. Ci. Soc.* 23 (66) • Fev 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SwtcNzKgzLJYNQsbyy63VQt/?lang=pt>

**Enviado:** 26 de octubre de 2021

**Aceptado:** 16 de noviembre de 2022

