

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Eleandra Raquel da Silva Koch

Descentralização Participativa e a construção de capital social: os casos de Porto Alegre e Montevideú

Porto Alegre, 23 de junho de 2009.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Eleandra Raquel da Silva Koch

Descentralização Participativa e a construção de capital social: os casos de Porto Alegre e Montevideu

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação
em Ciências Sociais,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof.Dr. Marcello Baquero

Porto Alegre, junho de 2009.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política

Eleandra Raquel da Silva Koch

Descentralização Participativa e a construção de capital social: os casos de Porto Alegre e Montevideú

Banca Examinadora

Professor. Dr° César Marcello Baquero Jacome
Orientador

Professor Dr° Rodrigo Stumpf Gonzáles

Professor Dr° Eduardo Corsetti

Porto Alegre, 23 de junho de 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, cada um a seu modo, por terem me ensinado os valores da crítica e da liberdade.

Agradeço ao meu companheiro de vida e de jornada, Marcelo, pelo seu companheirismo e irreverência, que contribui todos os dias para reforçar o meu desejo de construir uma ação crítica, engajada.

Agradeço, ao meu orientador, professor Marcello Baquero, que eu tive a felicidade de ser aluna, no meio do Curso (em Política Comparada) e que me possibilitou acreditar ser ainda possível construir um conhecimento científico que não seja alheio às necessidades de transformação que existem no Brasil e na América Latina.

Agradeço aos meus amigos, que compartilham comigo longas caminhadas, na vida, na ação política, na academia e no samba.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a descentralização política ocorrida em das cidades da América Latina: Porto Alegre e Montevidéu, com a construção de capital social.

Busca-se, especificamente, avaliar como se dá o processo de construção de confiança e de capital social numa perspectiva comparativa.

O quadro de referência teórica é construído com base na teoria da descentralização, surgida no final da década de setenta, e bem como a teoria do capital social proposta por Robert Putnam.

Os dados são oriundos da Pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina”, realizada pelo Núcleo de Pesquisas Sobre a América Latina (Nupesal), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2005.

Os resultados indicam que a relação entre confiança e capital social, embora seja estatisticamente significativa, é, ao mesmo tempo, fraca. Quando se comparam as duas cidades, no que diz respeito ao impacto da descentralização na participação política, constata-se um maior impacto em Porto Alegre do que em Montevidéu.

Palavras-chave: Capital Social, Descentralização, Confiança, Desconfiança e Participação Política.

Abstract

The main objective of this study is to analyze the relationship between a political decentralization process that took place in two Latin American cities- Porto Alegre, Brazil and Montevideo- Uruguay-with the constitution social capital. Specifically, it seeks to evaluate how it occurs the construction process of trust and social capital in a comparative perspective.

The theoretical framework utilized in this study is based upon the decentralization process and the theory of social capital proposed by Robert Putnam.

The empirical data utilized in this study comes from the survey research conducted in the cities mentioned in 2005 by the Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL) and made available to the researcher.

The results indicate that the relationship between trust and social capital, although statistically significant is very weak. Comparing the two cities in regards to the impact of the decentralization process in the political participation, the results indicate a greater impact in Porto Alegre compared to Montevideo.

Key words: Social Capital, Decentralization, Trust, Distrust, political

Índice de Gráficos:

Gráfico 1 Evolução da Preferência pela Democracia e Confiança em 17 países da América Latina.....	25
Gráfico 2 Evolução da Preferência pela Democracia, Satisfação com o regime e Confiança em no Brasil	27

Índices de Quadros

Quadro 1. Caracterização do Brasil e do Uruguai.....	29
Quadro 2- Operacionalização das variáveis.....	32
Quadro 3. Coeficientes de significância, a partir da variável confiança.....	52
Quadro 4. Coeficientes de significância, a partir da variável descentralização.....	54

Índice de Tabelas

Tabela 1 Participação política/dimensão formal.....	41
Tabela 2 Participação política/dimensão informal.....	42
Tabela 3 Confiança Política/ Dimensão Formal	43
Tabela 4 Confiança política/dimensão informal.....	45
Tabela 5 Capital social/ dimensões formal e informal.....	47
Tabela 6 Descentralização/ dimensões formal e informal	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COP- Conselho do Orçamento Participativo

DP- Descentralização Participativa

FRACAB- Federação das Associações Comunitárias

Nupesal- Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina

OP- Orçamento Participativo

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT- Partido dos Trabalhadores

UAMPA- União das Associações de Moradores de Porto Alegre

Sumário

Tabela 6 Descentralização/ dimensões formal e informal	49.....	7
<u>1 INTRODUÇÃO.....</u>		<u>10</u>
<p>A emergência de formas alternativas de ingerência política se dá num contexto de ceticismo, vigente nesses países. Dados recentes (Latinobarômetro, 2005) mostram que, tanto Porto Alegre quanto Montevideú apresenta altos índices de desconfiança política, decréscimos de participação política e fragilidade das instituições democráticas, a exemplo do restante da América Latina.</p>		
<p>Os altos índices de desconfiança na região, expressos na baixa confiança interpessoal, desconfiança nas instituições e no próprio regime democrático, aparecem associados às razões do fraco desenvolvimento econômico, aos escândalos de corrupção e ao uso instrumental das instituições políticas pelos governantes (Power, 2005).....</p>		
<u>1.1 O tema da Pesquisa.....</u>		<u>12</u>
<p>De acordo com Baquero, na América Latina a situação de fato é paradoxal: os regimes democráticos convivem, pois os regimes democráticos convivem lado a lado com estados oligárquicos, conforme sublinha a seguir:.....</p>		
<p>Nesse contexto, em relação às experiências de descentralização, via Orçamento Participativo, que ocorre em Porto Alegre e a Descentralização Participativa em Montevideú, podem-se pressupor que a existência desses mecanismos possa corroborar para a diminuição do estranhamento e afastamento da população das esferas governamentais? Ou ainda, em que medida a associação entre as pessoas, tanto para organizarem as suas demandas, quanto para garantir a execução das mesmas, nos processos de descentralização política, contribui para o acúmulo de capital social?</p>		
<p>Tendo em vista essa problemática, a seguir apresentam-se os objetivos desta pesquisa.....</p>		
<u>1.2. Objetivos.....</u>		<u>13</u>
<u>1.2.1 Geral.....</u>		<u>14</u>
<u>1.2.2. Específicos.....</u>		<u>14</u>
<u>1.3. Hipóteses.....</u>		<u>14</u>
<u>1.4. Estrutura do Trabalho.....</u>		<u>14</u>
<p>No quinto capítulo apresentar-se-á a operacionalização dos dados empíricos, a partir da análise das freqüências e dos cruzamentos das variáveis, buscando coeficientes de significância.....</p>		
<u>2. QUADRO TEÓRICO.....</u>		<u>16</u>
<u>2.1 Origens e trajetória da Teoria da Descentralização.....</u>		<u>16</u>
<u>2.1.1 Democracia, Participação, Confiança Política e Capital Social.....</u>		<u>19</u>
<p>No Uruguai, o século XX foi marcado pelo chamado de imaginário batlista, fenômeno baseado na “(...) sacralização do consenso, o amortecimento dos conflitos e a expansão da cultura da negociação” (Caetano, 1999: 425). O batlismo foi a corrente hegemônica no Partido Colorado nas primeiras décadas do século passado, tendo entre seus princípios a</p>		

separação entre igreja e estado, o ensino público gratuito em todos os níveis, a nacionalização dos serviços públicos, da economia, assim como a ampliação da legislação social. Estendendo-se sua influência para além do próprio presidente Battle y Ordóñez, falecido em 1929, esta tradição política teve como principal consequência a formulação de uma sólida legislação social. (Giugliano, 2007).....	23
<u>3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....</u>	<u>29</u>
<u>3.1. O Porquê das Cidades escolhidas.....</u>	<u>29</u>
As duas cidades estudadas, Porto Alegre e Montevideu, apresentam semelhanças e diferenças na formação histórica, social e econômica (a partir dos contextos de seus países). Em relação à avaliação da eficiência das instituições, políticas, aos níveis de associações civis também se observa semelhanças e diferenças nas duas cidades.....	29
<u>3.2. Delineamento da Pesquisa.....</u>	<u>30</u>
Considerando que esta pesquisa diz respeito a um estudo de caso, adota-se o método comparativo, no sentido de maximizar as diferenças para encontrar as semelhanças, nas duas experiências de descentralização estudadas nas cidades de Porto Alegre e Montevideu.	30
As duas etapas de pesquisa foram constituídas da seguinte forma:.....	30
A) Pesquisa documental, onde a pesquisadora obteve maior familiaridade com o assunto e buscou mapear as pesquisas e debates existentes sobre os casos em questão.....	30
B) Análise quantitativa dos dados da Fonte: Pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina” Nupesal, UFRGS, Porto Alegre, 2005. Na amostra, foram entrevistadas quinhentas pessoas em cada cidade, por meio de técnica de amostragem probabilística, com questionários semelhantes, variando somente nas questões particulares de cada contexto (Baquero, 2007, Anexo I).....	30
<u>3.3. Operacionalização das variáveis e indicadores.....</u>	<u>30</u>
<u>4 Os casos de descentralização de Porto Alegre e Montevideu</u>	<u>33</u>
<u>4.1 A experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre.....</u>	<u>33</u>
Em termos de estruturação, o OP está assentado em três tipos de instâncias: a) executivo municipal cujas unidades administrativas e órgãos internos são responsáveis pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão orçamentária com a população; b) instâncias comunitárias autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional na cidade que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões; c) instâncias permanentes de participação comunitária, com funções de co-gestão dos recursos públicos (Fedozzi, 2002).....	33
Para Fedozzi o OP pode ainda ser definido como “uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõe a elaboração e execução do Orçamento Público Municipal” (Fedozzi, 2001, p. 97).....	33
Para Baierle (2007), o surgimento do OP não pode ser entendido dissociado do processo de urbanização e distribuição social da cidade de Porto Alegre, pois o mesmo é elucidativo dos movimentos urbanos e comunitários que se formou em Porto Alegre, a partir das décadas de 1960 e 1970, os quais na década de 1980 serão os protagonistas na construção do OP, a partir da Administração Popular:.....	33
De acordo com o referido autor, os setores comunitários da cidade de Porto Alegre promoveram, de certa forma, uma revolução política nas últimas décadas. Conforme sublinha Baierle:.....	33
.....	34

(...) entendendo-se por revolução política uma radical mudança no lugar das classes populares na gestão pública da cidade, isso se percebe tanto na interação sócio-política participativa, quanto no próprio âmbito territorial. (Baierle, 2007, p. 13).....	34
De acordo com dados de uma Pesquisa, realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995), cerca de 80% dos participantes do OP fazem parte de alguma entidade ou associação em seu bairro ou vila. Desses 66% participam das associações de moradores. De acordo com González (1998), esses dados indicam a importância do associativismo local no OP.....	34
A participação do cidadão está orientada para a definição das prioridades da alocação dos recursos e dos investimentos, norteada por regras universais em participação em instâncias regulares, método objetivo de definição de recursos e processo descentralizado. O OP é visto como uma forma de equalizar a relação entre democracia participativa e democracia representativa, enquanto política participativa capaz de empoderar os cidadãos, na medida em que eles passam a ser sujeito das definições de políticas públicas. (Fedozzi, 2001, Avritzer, 2004).....	34
No entanto, embora o OP, em geral, seja visto como uma forma de participação direta, o processo na realidade, possui uma estrutura piramidal: em determinado ciclo a participação direta é substituída pela representação dos conselheiros, no Conselho do OP, o qual pode ser entendido como uma instância de mediação da participação direta. (Querino, 2006) Nesse mesmo sentido, sublinha González:.....	34
Nas plenárias, a participação é direta, para a construção da agenda de cada região ou tema e para a votação de pesos a serem dados às prioridades.	34
Mas também são eleitos os delegados da região e dos conselheiros que irão compor o conselho do orçamento participativo representando-a região ou plenária temática. Temos, portanto a união entre a participação e a representação. Essa representação, no entanto, não se dá nos moldes tradicionais de escolha através do processo eleitoral mediado pelos partidos políticos. (González, 1998, 195).....	35
<u>4.3 Notas comparativas sobre a DP e o OP.....</u>	<u>38</u>
<u>5 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</u>	<u>40</u>
Nesse capítulo será apresentada a análise dos dados empíricos, num primeiro momento será apresentada a análise das frequências, e em seguida será realizado os cruzamentos (qui-quadrado), com o objetivo de comparar a associação estatística das variáveis.....	40
<u>5.1 Apresentação e análise das frequências.....</u>	<u>40</u>
Em relação aos indicadores formais de participação política, verifica-se na Tabela 1, que tanto em Porto Alegre quanto em Montevidéu, praticamente 1/3 dos entrevistados consideram o voto desimportante, ou declaram votar devido à obrigatoriedade do mesmo..	41
Ainda sobre os indicadores convencionais de participação política, observam-se índices elevados de manifestação favorável à participação, que variam de 59 % em Montevidéu a 73 % em Porto Alegre. No entanto, em relação à participação em partidos políticos (que aqui foram escolhidos por ser a forma mais tradicional de participação) verifica-se que a participação se dá de forma diametralmente oposta: 71% (em Montevidéu) a 81 % (em Porto Alegre) dos entrevistados dizem que nunca participaram de partidos políticos.	41
Dessa forma, fica evidenciado um descompasso entre a adesão à democracia e o efetivo engajamento da população nos mecanismos políticos.	41
Assim, por um lado, podemos pensar com Putnam, que o capital social é produto de uma construção de longo prazo, num processo que constrói as condições para o desenvolvimento de cultura política, e nesse sentido os casos de descentralização estudados são positivos, pois	

podem propiciar a ampliação das informações sobre o orçamento, os serviços públicos e a participação na própria esfera pública.	59
Por outro lado, não se pode desconsiderar que essas duas cidades, onde se desenvolvem essas experiências de democratização, não apresentam índices de participação política e de confiança distintos, significativamente, do restante da América Latina (conforme observamos na análise das frequências, no quinto Capítulo).	59
Em quadros de desconfiança política generalizada, a história recente tem demonstrado que as sociedades materialmente não resolvidas, dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas, (Baquero, 2007), especialmente por que as políticas adotadas nesses países permanecem subordinadas à política econômica vigente, que tem como consequência a retirada do Estado de setores essenciais, tais como saúde, educação, e, a concentração de renda e poder político.....	59
Dessa forma, a apatia política é uma decorrência dessa situação de desconfiança, que incide significativamente na precariedade da estabilidade democrática, e também explica o paradoxo entre o desenvolvimento dos indicadores formais de democracia (tais como eleições e funcionamento das instituições) e a contínua desigualdade social na América Latina.....	59
<u>7. REFERÊNCIAS.....</u>	<u>60</u>

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal examinar a relação de dois casos de descentralização política: o Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre e a Descentralização Participativa (DP) em Montevideu, respectivamente, com a construção de capital social. Busca-se, especificamente, avaliar como se dá o processo de construção de confiança e constituição de capital social nessas duas cidades.

A partir da legislação histórica do Brasil, a elaboração do orçamento público é atribuição do poder Executivo, assim esse rito é previsto como uma ação centralizada do Executivo.

No entanto, nos últimos 20 anos surgiu, em Porto Alegre, uma nova forma de elaborar o orçamento público, denominada Orçamento Participativo. Nesse processo os investimentos do orçamento passam serem definidos pela população.

No caso uruguaio, também há 20 anos, em Montevideu ocorre um processo diferenciado de gestão pública, a partir da Descentralização Participativa, que é um expediente de descentralização política e administrativa, definido por lei e que agrega em seu interior a definição do *Presupuesto Participativo*: Orçamento Participativo (tradução nossa).

A emergência de formas alternativas de ingerência política se dá num contexto de ceticismo, vigente nesses países. Dados recentes (Latinobarômetro, 2005) mostram que, tanto Porto Alegre quanto Montevideu apresenta altos índices de desconfiança política, decréscimos de participação política e fragilidade das instituições democráticas, a exemplo do restante da América Latina.

Os altos índices de desconfiança na região, expressos na baixa confiança interpessoal, desconfiança nas instituições e no próprio regime democrático, aparecem associados às razões do fraco desenvolvimento econômico, aos escândalos de corrupção e ao uso instrumental das instituições políticas pelos governantes (Power, 2005).

Nesse cenário de crise da confiança interpessoal e das instituições, a dimensão da redução da desigualdade social e econômica tem tomado centralidade nos debates sobre a estabilidade política na América Latina, enquanto condição necessária para o exercício do equilíbrio democrático (Baquero, 2000).

Diante desse quadro, busca-se, especificamente, estabelecer uma associação entre o desenvolvimento dessas experiências e o acúmulo de estoques de capital social nesses locais. Os indicadores da pesquisa e a base de dados resultam de uma pesquisa de campo, tipo *survey*, nas cidades de Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile, sobre confiança política, realizada pelo Nuposal (Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2005.

Central a esta pesquisa é o conceito de capital social, como dispositivo que pode contribuir para a estabilidade democrática de um país.

O capital social, aqui é entendido como resultado de uma rede de relações sociais, que produzem bens coletivos e geram confiança interpessoal e também nas instituições. Os laços de confiança são decisivos para a resolução dos dilemas da ação coletiva, a partir da reciprocidade entre os cidadãos, das redes de envolvimento cívico e da pré-disposição das pessoas em se envolver em atividades coletivas (Putnam, 1980; Baquero, 2006).

Do ponto de vista da Ciência Política, parece válida e necessária a ampliação do debate sobre as diversas formas de participação, pois isso pode contribuir para a diversificação dos indicadores de participação política, indo além da análise do voto como única expressão (e momento) da democracia. Agregando-se, assim, indicadores não convencionais de participação política.

Por outro lado, parece ser razoável argumentar que a análise da participação da população, em mecanismos civis e de associação, dê conta do alargamento da compreensão dos significados de participação política, não restringidos à análise de processos eleitorais, e, sim, a existência de uma variedade de formas de ingerência nos sistemas políticos. São esses elementos que se constituem no pano de fundo da presente pesquisa.

1.1 O tema da Pesquisa

Verifica-se que, na chamada “*terceira onda da democracia*”¹, as condições necessárias ao desenvolvimento da democracia, em especial na América Latina, têm se ampliado. Esse processo rompe com práticas tradicionais que constrangiam o fortalecimento das instituições democráticas.

Observa-se, também que, após o surgimento e institucionalização da democracia representativa, houve uma glorificação das instituições políticas, no debate sobre ao desenvolvimento da democracia. No entanto, a história tem demonstrado que o estabelecimento das instituições por si só não tem possibilitado a erradicação das brutais desigualdades sociais, e nem mesmo no aumento da confiança política na região.

Visto sob ponto de vista da dimensão formal, a democracia na América Latina, tem experimentado avanços significativos. O Relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), por exemplo, analisa a situação de 18 países, que cumprem hoje os requisitos fundamentais do regime democrático; enquanto há 25 anos somente três desses países viviam em democracia.

O referido Relatório reconhece que as latino-americanas e os latino-americanos consolidam seus direitos políticos, ao mesmo tempo em que enfrentam altos níveis de pobreza e a mais alta desigualdade do mundo. Desse modo, indica-se que existem fortes tensões entre a expansão da democracia e a economia, a busca da equidade e a superação da pobreza. (PNUD, 2007).

A situação paradoxal entre a expansão formal da democracia e a aguda desigualdade social existente na região é expressa nitidamente no Relatório:

Por um lado, a região pode mostrar, com grande orgulho, mais de duas décadas de governos democráticos. Por outro, enfrenta uma crescente crise social. Persistem profundas desigualdades, existem níveis de pobreza elevados, o crescimento econômico tem sido insuficiente e a insatisfação

¹A “Terceira Onda de Democratização” (Huntington, 1991), foi um movimento de transição de sistemas políticos autoritários para democráticos, iniciado a partir da década de 1970 e protagonizado por aproximadamente 30 países.

(expressa, em muitos lugares, por um amplo descontentamento popular) das cidadãs e dos cidadãos com essas democracias tem aumentado. Essa circunstância tem gerado, em alguns casos, conseqüências desestabilizadoras. (Relatório_PNUD, 2007, p 26_27)

De acordo com Baquero, na América Latina a situação de fato é paradoxal: os regimes democráticos convivem, pois os regimes democráticos convivem lado a lado com estados oligárquicos, conforme sublinha a seguir:

(...) ao mesmo tempo em que há respeito pelas leis e adotam-se procedimentos poliárquicos, surgem organizações que funcionam como estados paralelos, o que contribui para gerar sentimentos de insegurança que se materializam na generalizada falta de confiança da população (Baquero, 2003 p. 7).

De acordo com o referido autor, “os modelos institucionais existentes até então demonstram a dificuldade de um desenho de caráter minimalista e procedimental praticar um modelo de democracia orientado para o social”. (Baquero, 2003, p.7)

Dessa forma, as condições escassas de confiança e estabilidade política, contribuem para a manutenção de um desenvolvimento ineficaz social e politicamente ineficiente.

Nesse contexto, em relação às experiências de descentralização, via Orçamento Participativo, que ocorre em Porto Alegre e a Descentralização Participativa em Montevideu, podem-se pressupor que a existência desses mecanismos possa corroborar para a diminuição do estranhamento e afastamento da população das esferas governamentais? Ou ainda, em que medida a associação entre as pessoas, tanto para organizarem as suas demandas, quanto para garantir a execução das mesmas, nos processos de descentralização política, contribui para o acúmulo de capital social?

Tendo em vista essa problemática, a seguir apresentam-se os objetivos desta pesquisa.

1.2. Objetivos

1.2.1 Geral

Examinar a relação entre o processo de descentralização, avanço da promoção da democracia e construção de capital social.

1.2.2. Específicos

a) Examinar a natureza e o papel da confiança na construção de capital social

• b) Analisar se houve aumento dos estoques de capital social, nas duas cidades escolhidas, em que são desenvolvidas as experiências de descentralização político-administrativa.

•

1.3. Hipóteses

• H1- Quanto maior a confiança, maior o desenvolvimento dos estoques de capital social.

• H2- Quanto maior a descentralização (via OP e DP), maior o desenvolvimento da cultura de participação política.

•

1.4. Estrutura do Trabalho

No primeiro capítulo apresentar-se-á a temática, as hipóteses e os objetivos desta pesquisa.

No segundo capítulo se discute a teoria da descentralização e também se realiza uma contextualização da perspectiva teórica que se respalda este trabalho.

No terceiro capítulo apresentar-se-ão os procedimentos metodológicos, discutindo os critérios de escolha das cidades de Porto Alegre e Montevideu, e também se operacionalizará as variáveis e indicadores utilizados neste trabalho.

No quarto Capítulo analisam-se os antecedentes, a concepção e funcionamento do Orçamento Participativo e da Descentralização Participativa, buscando estabelecer, em notas comparativas, as semelhanças e diferenças dos dois casos.

No quinto capítulo apresentar-se-á a operacionalização dos dados empíricos, a partir da análise das frequências e dos cruzamentos das variáveis, buscando coeficientes de significância.

Por fim, nas considerações finais, retomar-se-ão as hipóteses desta pesquisa, com o objetivo de avaliar as relações entre as variáveis envolvidas na pesquisa, bem como de apontar temas que podem se constituir em desafios de pesquisa no futuro.

2. QUADRO TEÓRICO

2.1 Origens e trajetória da Teoria da Descentralização

Neste capítulo objetiva-se identificar a origem da teoria da descentralização, situando o contexto do seu surgimento e seus objetivos. A referência principal é a de Carole Pateman (1992), na sua obra *Participação e Teoria Democrática*. Ainda, buscar-se-á situar o debate da chamada teoria minimalista ou contemporânea de democracia, e que foi anterior aos participacionistas e aos quais Pateman e outros, ao afirmar uma visão mais ampla de democracia, estavam se contrapondo.

Por fim, apontar-se-á, a partir de Vitullo (1999), alguns limites da posição dos participacionistas em relação à expansão da democracia, bem como se introduzirá a concepção de Putnam, que será utilizada como uma dimensão diferenciada de democracia, à qual dá respaldo a esse trabalho.

Por teoria da descentralização entende-se o debate sobre a democracia participativa que teve seu surgimento associado aos movimentos contestatórios do final da década de 60, os quais ocasionaram uma onda de reivindicações dos estudantes, dos trabalhadores das fábricas e da ascensão do movimento das mulheres. Nesse contexto, houve a retomada do debate sobre a democracia e sobre a participação.

A teoria da descentralização surge com o objetivo de desenvolver uma democracia participativa, pois se considerava que a existência de um governo democrático só era possível em uma sociedade participativa, e para tanto “todos os sistemas políticos precisam ser democratizados”. (Pateman, 1992, p.61). A autora via a democratização das relações de trabalho como o elemento central para a realização desse feito, pois a participação no local de trabalho produziria efeitos educativos nas demais esferas da vida em sociedade. A participação seria capaz de desenvolver sentimentos de pertencimento daqueles que nela interagissem. Nessa perspectiva afirma Pateman:

(...) a correlação positiva entre apatia e sentimentos negativos em relação à eficácia política e o baixo status sócio-econômico, tipicamente encontrado nas democracias liberais, pode ser rompida fazendo-se que a democracia seja algo importante na vida diária das pessoas, ou seja, estendendo-se a esfera do controle democrático àquelas instituições-chave nas quais as maiorias das pessoas convivem (Pateman, 1992 p.104).

Contudo, para Pateman a dimensão participativa não substituiria as instituições e os pressupostos da teoria liberal.

De acordo com Vitullo os clássicos da democracia participativa, dentre eles Pateman, tiveram como mérito buscar dar sustentação e base teórica aos novos movimentos sociais, que surgiam no final da década de 60, e, em alguma medida, apontar um modelo de democracia que se opusesse aos modelos elitistas que rechaçavam a idéia da ampla participação.

(...) buscando superar àqueles que argumentavam que a democracia era apenas um método de seleção de líderes, através das eleições periódicas, nas quais tomavam parte apenas alguns cidadãos irracionais, passivos e apáticos. (Vitullo, 1999, p.32).

Destarte, Vitullo (1999) prossegue sua crítica, e identifica existência de limites na análise desses clássicos participacionistas, pois os mesmos não evidenciaram, segundo o autor, os conflitos de classes existentes no capitalismo e também a própria incompatibilidade do capitalismo com o desenvolvimento pleno da democracia.

Para o referido autor, o principal problema reside no fato de que, não parece possível pensar-se numa democracia, que seja qualitativamente distinta, sem ser enfrentado o tema do controle dos meios de produção. A questão, segundo o autor, é que a democracia não pode ser concebida somente como um regime político, e sim precisa ser conceituada como um tipo de sociedade, ou como um ideal de sociedade futura, enquanto algo que penetra todas as relações sociais. Dessa forma, a participação assume um lugar central na vida democrática, pois implica a transferência de poder político para a comunidade: "(...) a participação deixa de ser um mero instrumento e aparece como um fim em si mesmo" (Vitullo, 1999, p. 34).

Os debates sobre as teorias democráticas que antecederam os participacionistas foram marcados por uma profunda contestação da validade dos pressupostos

participativos da chamada teoria clássica. A principal negação à democracia clássica, realizada pelos teóricos da chamada teoria contemporânea de democracia (ou teoria minimalista), dizia respeito à premissa da ampla participação do povo: a “democracia do povo pelo povo”.

Alegava-se que a ampliação da participação política geraria o enfraquecimento da democracia, já que pesquisas históricas demonstravam baixos índices de adesão à participação, nas classes baixas e também um desinteresse generalizado pela política. De acordo com Pateman, o principal representante da teoria minimalista de democracia Joseph Schumpeter (Schumpeter, 1943, apud Pateman, 1992) defendia que os fatos² demonstravam a necessidade da revisão da teoria clássica, e revidava seus questionadores afirmando que não se tratava de um abandono dos ideais da democracia clássica e sim da inviabilidade da vigência da participação dos termos clássicos.³

Assim, a centralidade da democracia estaria reservada à igualdade política provida pelo sufrágio universal, sob o princípio de *“cada homem um voto”*. A estabilidade do sistema político estaria garantida na competição para a escolha dos líderes. Essa competição seria o instrumento específico de regulação do processo eleitoral. Assim, o exercício democrático seria possível, a partir do desenvolvimento de mecanismos de treinamento social.

O procedimentalista Robert Dahl (1997)⁴, nesse contexto, compreendeu que qualquer regime está em perigo se ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos, pois considerava que um regime político competitivo (uma poliorquia) não poderia prescindir de uma ordem sócia pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que um competitivo

²O advento do nazismo e da Segunda Guerra Mundial, e por outro lado, o fracasso de experiências como o da República de Weimer (Pateman, 1992), levou a existência de um ambiente político favorável ao questionamento da compatibilidade entre a organização indispensável ao século XX.

³De acordo com Pateman, a teoria clássica foi apontada por Schumpeter e seus seguidores, como inviável e não científica por ser normativa e valorativa. O caráter normativo era atribuído aos fundamentos empiricamente não realistas. Já a teoria contemporânea era apresentada como empírica e racional. A democracia assim seria desprovida de quaisquer ideais ou fins.

⁴Dahl defende que a Poliarquia é um regime alternativo e que viabiliza a democracia, porque representa a soma das diversas minorias, e garante o espaço para a contestação pública e para a participação. Tratar-se-ia, então, da transformação das estruturas legítimas em estruturas adequadas à competição política.

Contudo, Dahl reconhece que as condições necessárias ao exercício da competição e poliarquia não são dadas de forma direta ou linear. Existe um complexo de fatores envolvidos nessa consecução, assim questiona-se:

“(...) será que os altos níveis de produtividade e organização sócio-econômica causam a política competitiva? Será que a política competitiva, inversamente induz o desenvolvimento econômico? Será que a política competitiva e o desenvolvimento econômico se reforçam mutuamente? Ou, finalmente, serão causados por algo mais?” (Dahl, 1997, p.82).

Por outro lado, Robert Putnam (1996), em sua obra *Comunidade e Democracia*, propõem uma visão diferenciada da análise da democracia, propondo que a qualidade da democracia e das instituições tem relação direta com a qualidade dos cidadãos, suas instituições e o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem.

2.1.1 Democracia, Participação, Confiança Política e Capital Social

Nessa seção, a partir da concepção de democracia de Putnam, procurar-se-á estabelecer as relações entre os conceitos de capital social, confiança, democracia e participação política. Ainda, situar-se-á o contexto dos países em que ocorrem as experiências de descentralização: o Brasil e o Uruguai.

Putnam parte da experiência de Descentralização⁵, realizada na Itália, a partir de 1970, analisando as diferentes formações do Norte industrializado e do Sul

⁵Para Putnam a descentralização caracteriza-se pela não concentração das decisões, o que gera a aproximação das decisões dos governos e das instâncias locais da população.

empobrecido, onde se verificou um desempenho diferenciado no desenvolvimento das novas instituições.

O trabalho do referido autor (durante vinte anos de pesquisa) teve como objetivo investigar quais foram as variáveis que influenciaram, no desempenho institucional nas duas regiões da Itália, e também debater sobre as condições necessárias para a construção da “comunidade cívica”. A sua hipótese era comunidade cívica pressupõe cidades com participação ativa dos cidadãos, que se envolvem em ações coletivas e definem os rumos das ações políticas.

O referido autor realiza a comparação dos dados de desenvolvimento quantitativo das regiões, associando as condições de qualidade da democracia existente nas regiões, a partir dos indicadores cívicos: participação política, associação e satisfação com as instituições.

A principal conclusão de Putnam (1996) é a de que o melhor desenvolvimento institucional e social do norte da Itália esteve vinculado a uma formação histórica mais propícia ao desenvolvimento da comunidade cívica.⁶ Do ponto de vista da formação das regiões, identifica que no norte, houve favorecimento do ao desenvolvimento, devido ao histórico de engajamento cívico. Já no sul, predominaram as políticas verticalizadas e uma estruturação social mais fragmentada.

Do ponto de vista da satisfação da população com as instituições e governos da Itália, Putnam, também observou uma maior satisfação da população com os governos regionais do Norte. Conclui, dessa forma, que a reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política, ou melhor: ela não se opera isoladamente, pois a ação coletiva se desenvolve de formas diferentes, em diferentes contextos.

Nesse contexto, o conceito de **capital social**, desenvolvido por Putnam, propõe que a associação entre as pessoas constrói uma cooperação capaz de formar

⁶Em toda a Itália a política autocrática traduzia-se em relações clientelistas. Contudo, no Norte existia a herança de tradições comunais, que levavam os patronos, por mais autocratas que fossem a aceitar decisões cívicas. Já no Sul, o governo feudal e autocrático se desenvolvia constantemente, contudo apenas por rebeliões episódicas e efêmeras. Evidenciando-se uma política muito mais clientelista, personalista, e menos civil do que no norte.

uma rede de relações que pode ser canalizada por toda a comunidade. Isto é: o capital social enquanto expressão da capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos.

No Brasil, o debate sobre a descentralização política (a partir do final da década de 1970) teve a cidadania⁷ como tema central, como sugere Fedozzi:

“(...) tomando uma relevância extraordinária no discurso político e nos objetos anunciados, seja por atores sociais diversos, seja por organizações partidárias representativas de um amplo (e até antagônico) espectro político-ideológico existente no país” (Fedozzi, 1997 p. 20-21).

Para o referido autor a valorização da cidadania coincide com o revigoramento do poder local e se expressou nas tendências descentralizadoras da nova Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, Avritzer (2004), ao discutir o desenvolvimento democrático no país, sublinha que ao longo do século XX, o Brasil passou de uma baixa propensão associativa (e de poucas formas de participação da população de baixa renda) a ser um dos países com o maior número de práticas participativas.

O referido autor atribui ao surgimento do orçamento participativo, dos conselhos de políticas sociais (principalmente os Conselhos de Saúdes), e dos Planos Diretores Municipais às expressões da ampliação das práticas participativas, acima referidas. O que, de acordo com o autor, demonstra a existência de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho. (Avritzer, 2004)

Notoriamente, nas últimas duas décadas, ocorreram avanços institucionais importantes para o desenvolvimento das instituições democráticas brasileiras, vide realização de eleições periódicas, após períodos ditatoriais, e também a partir do

⁷Idéias de democracia floresceram em diversos períodos históricos-na Grécia e na Roma antigas, nos burgos da Europa medieval, nas cidades do Renascimento. Mas a cidadania moderna, embora influenciada por essas concepções antigas, possui um caráter próprio. Primeiro, a cidadania formal é hoje quase universalmente definida com condição de membro de uma Estado-Nação. Em segundo lugar, porém, a cidadania substantiva, definida como a posse de um corpo de civis, políticos e especialmente sociais, tem-se tornado cada vez mais importante. (Outhwaite e Bottomore, 1996, p. 73).

estabelecimento de mecanismos de participação previstos na Constituição Federal de 1988.⁸.

Entretanto, parece que os baixos índices de participação política da população, a desconfiança generalizada nas instituições políticas, e, a agravada situação de desigualdade social que persiste no país, permite afirmar que essa emergência da valorização da cidadania e da participação não tem redundado, necessariamente, na construção da estabilidade democrática.

Dessa forma, o debate sobre as condições para o exercício democrático brasileiro, não pode perder de vista o fato de que as elites brasileiras realizaram um processo de construção da hegemonia política econômica excludente e de ampla restrição dos direitos básicos de cidadania (Almeida, 2007).

Observam-se, na história da formação do país, um nítido processo de desenvolvimento econômico excludente e também uma frágil tradição democrática. Os processos de transição sempre foram alternados por sucessões da elite em disputa, conforme observa Moisés:

A transição democrática brasileira caracterizou-se (...) por constituir-se, (...), em um caso típico de transição por continuidade, ou seja, um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia como, ademais, registram uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida pública brasileira. (Moisés, 1989, p. 42)

Na base da formação política e econômica do Brasil encontra-se uma cultura híbrida: ao mesmo tempo em que o país se caracteriza como um caso bem sucedido de estabelecimentos de aspectos básicos do Estado, destacadamente os relativos à

⁸Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, pode ser entendida como uma síntese entre centralização e descentralização, na medida em que recolheu as pressões por democracia e descentralização, propiciando por um lado, a descentralização de recursos para governos municipais, por outro lado definiu uma esfera “tripartite”, com a participação da União, dos Governos Estaduais e Municipais. Contudo, podemos observar que a Constituição de 1988 era descentralizadora no que tangia aos temas fiscais e sociais, no entanto, o resultado do processo de mudanças Estado Federativo foi o aparecimento de uma estrutura muito mais centralizadora e complexa, com crescimento da capacidade de arrecadação do estado e fortalecimento do Executivo. Firmando-se também a capacidade normativa do governo federal sob as esferas sub-nacionais. Exemplo disso, seria a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, impôs limites à autonomia dos gastos dos municípios e dos estados. (Almeida, 2007).

unidade territorial e à institucionalização de regras políticas que geraram um sistema representativo (derivado de uma homogeneidade ideológica), não houve no país a consolidação da democracia. (Almeida, 2007)

Enfatiza-se, dessa forma, a natureza do sistema representativo, que na sua origem não tem a democracia como um objetivo ou marco, e sim a toma como instrumento eficiente para a construção da estabilidade política do próprio sistema representativo (Manin, 1986).

Na formação do estado brasileiro, durante um bom período histórico inexistiram as condições necessárias à definição de um regime democrático-mesmo que restritas à sua dimensão exclusivamente político-institucional. Nesse sentido, Arturi define as condições necessárias a um regime democrático:

“(...) 1) que todos os atores políticos relevantes devem submeter-se à livre competição pacífica pelo poder, seja por valorizarem a democracia, seja por cálculo político que indique que os custos e riscos de não a aceitar são maiores do que seguir suas regras; 2) que nenhum ator político possua poder de veto quer sobre a participação de outros, quer sobre os resultados da competição política; 3) que não existam instituições estatais independentes e autônomas frente ao poder político democraticamente eleito (Arturi, 2001, p.2).

Já o Uruguai, onde está situada a segunda cidade estudada (Montevideu), é considerado um país onde o desenvolvimento do estado foi inclusivo⁹- por motivações de ordem econômica, evidentemente. Contudo, isso gerou reflexos na organização política daquele país, no sentido de estender mais garantias aos amplos setores sociais. Essas características de reformas mais inclusivas, também teriam propiciado o fortalecimento do regime político, tornando-o mais sólido e estável. Conforme sublinha Giugliano:

⁹No Uruguai, o século XX foi marcado pelo chamado de *imaginário batlista*, fenômeno baseado na “(...) sacralização do consenso, o amortecimento dos conflitos e a expansão da cultura da negociação” (Caetano, 1999: 425). O *batlismo* foi a corrente hegemônica no Partido Colorado nas primeiras décadas do século passado, tendo entre seus princípios a separação entre igreja e estado, o ensino público gratuito em todos os níveis, a nacionalização dos serviços públicos, da economia, assim como a ampliação da legislação social. Estendendo-se sua influência para além do próprio presidente Battle y Ordóñez, falecido em 1929, esta tradição política teve como principal consequência a formulação de uma sólida legislação social. (Giugliano, 2007)

(...) em termos de desempenho político, de uma maneira notória, ao longo do século, o Brasil teve um regime competitivo entre as elites até 1930; um regime autoritário de tipo competitivo até 1945; uma democracia restrita entre 1985 e 1990. “O Uruguai em troca, não consolidou uma competição política até 1903; foi uma democracia restrita desde então até 1919, e a partir disso se pode considerar como uma democracia plena, interrompidas por dois períodos autoritários: 1933-1942/1973-1984”. (Giugliano, 2004, p.3).

Nesse quadro, de crise econômica e de persistência da instabilidade política na América Latina, os baixos índices de participação política¹⁰ da população e a desconfiança generalizada nas instituições políticas são indicadores fundamentais para o exame das formas de reversão dessa situação de instabilidade e de desigualdades.

Para tanto, se faz necessário retomar o debate da democracia, apontando para além dos aspectos democráticos formais (tais como competição entre líderes e eleições periódicas). Trata-se de analisar a qualidade da democracia.

José Álvaro Moisés (2008), em “*Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime-o caso do Brasil*”, analisa a relação entre os índices de desconfiança política e os índices de insatisfação com o desempenho do regime democrático (a partir da base de dados da série histórica de pesquisas realizadas pelo Consórcio Latinobarômetro no período de 1995 a 2002). Nesse sentido, em seu estudo o autor promove a discussão dos seguintes problemas:

A existência, em boa parte das novas democracias - e em sentido diferente daquele encontrado nas democracias consolidadas -, de altos índices de desconfiança das instituições e de insatisfação com o desempenho da democracia coloca em risco a continuidade ou a estabilidade do regime democrático? A satisfação e a confiança são dimensões distintas ou têm de ser vistas como parte de uma mesma síndrome de atitudes políticas?(Moisés, 2008 1995, p.1)

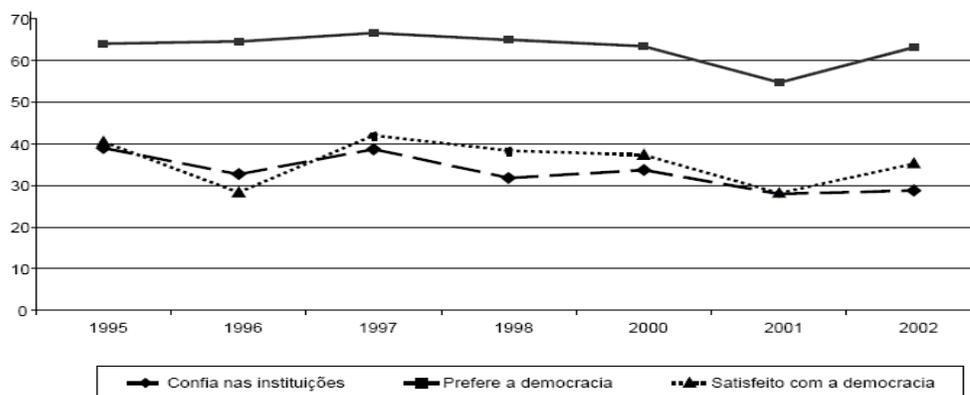
¹⁰Participação política significa o número e a intensidade de indivíduos e grupos envolvidos na tomada de decisões: (...) desde o tempo dos antigos gregos, constitui idealmente no encontro de cidadãos livres debatendo publicamente e votando sobre decisões do governo. A teoria mais simples sempre foi que o bom governo depende de altos níveis de participação (Outhwaite e Bottomore, 1997, p.539).

De acordo com o referido autor, a situação do Brasil é complexa, pois a democracia brasileira está relativamente consolidada, contudo, a situação é paradoxal:

(...) mesmo com a existência de apoio majoritário a democracia, mais de 2/3 da população não confia em - em diferentes graus - em parlamentos, partidos, governos, tribunais de justiça, polícia e serviços de saúde e educação. Surveys realizados por Moisés em 1989, 1990 e 1993 revelaram que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade, idade e distribuição ecológica, chegando a influir na disposição dos cidadãos para participar de processos de escolha de governos; e também mostraram que é grande a insatisfação com o funcionamento concreto da democracia (Idem, 2008).

Moisés (2008) verifica que a média de adesão ao regime democrático na América Latina é em torno de 60%, e que, no entanto, esses índices não coincidem com os patamares de confiança nas instituições e satisfação com a democracia, os quais não ultrapassam 40%, conforme quadro a seguir:

Gráfico 1: Evolução da Preferência pela Democracia, Satisfação com o Regime e Confiança Política em 17 países da América Latina, 1995-2002 (%)²



Fonte: Latinobarômetro, 1995-2002

No que diz respeito à **confiança interpessoal**, Rennó, por sua vez, afirma que:

(...) a confiança interpessoal é um dos principais valores culturais associados ao comportamento político”, estando ligada à perspectiva da cultura política, definida classicamente como o conjunto de orientações subjetivas de cidadãos, inclusive valores, crenças e conhecimento sobre o sistema político (Rennó 2001).

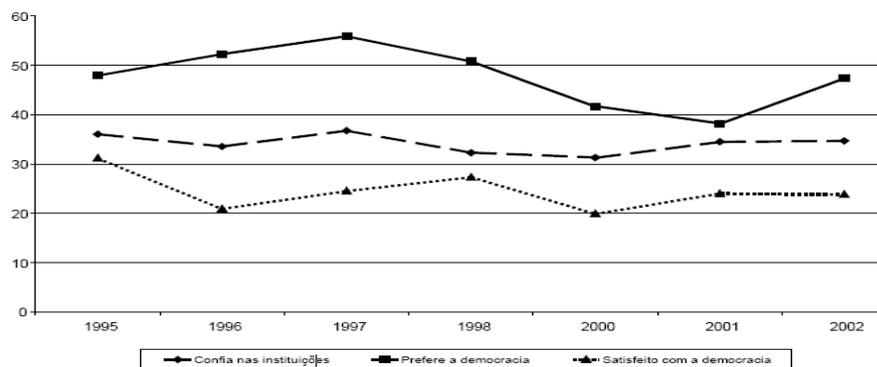
Dessa perspectiva, a **confiança política** é vista como um conceito multidimensional que não inclui apenas a confiança em políticos e autoridades, mas também nas instituições políticas e no apoio aos princípios democráticos, aparecendo como um dos principais dispositivos de legitimidade e sustentabilidade de um sistema político (Power, 2005; Baquero, 2006).

Entretanto, essa visão que agrega uma noção mais ampla de confiança não pode ser concebida a partir de uma perspectiva meramente procedimental ou institucionalista da democracia, centrada unicamente num conjunto de regras e normas da ação social. Ao contrário, necessita de uma visão mais difusa da democracia, que considere os diversos meandros da **cultura política**, enquanto “um comportamento influente, que atua inibindo ou estimulando o envolvimento em questões públicas e a participação nos movimentos e organizações políticas (Rennó, 2001, p. 35)”.

Assim, parece evidente que as dificuldades enfrentadas na construção da estabilidade democrática na Região não estão relacionadas com a ausência de leis e procedimentos, pois no caso brasileiro, por exemplo, existe uma produção diária de dezenas de leis, no entanto, as pessoas não confiam no cumprimento das leis e nos sistemas normativos existentes.

Parece mais razoável pensar que a falta de credibilidade das instituições e da própria política, remontam a falta de estrutura e de confiança política, bem como a reduzida confiança interpessoal. Os dados sobre a satisfação com o regime e a confiança política no Brasil são emblemáticos dessa situação, como demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Evolução da Preferência pela Democracia, Satisfação com o Regime
Confiança Política no Brasil, 1995-2002 (%)



Fonte: Latinobarômetro, 1995-2002.

Segundo os dados do Gráfico 2, no Brasil, a situação de adesão à democracia é ainda mais precária, pois os níveis de confiança política são ainda mais críticos do que os registrados no Gráfico 1, referentes à América Latina: os índices de adesão à democracia, no Brasil, estão abaixo dos 60% , registrados na região. E também a satisfação com o regime e a confiança política não ultrapassam 35%, enquanto na região são um pouco melhores: 40%.

Assim, o declínio da confiança política pode ser visto como uma consequência lógica da erosão da “comunidade cívica”, pois a confiança interpessoal e política são vistas como indispensáveis à legitimidade, e à governabilidade e à consolidação da democracia. Nesse sentido, a construção de confiança interpessoal constitui um dos principais dilemas da ação coletiva, e por consequência da realidade social, já que todas as pessoas teriam a ganhar se cooperassem entre si, pois essa ação social poderia traduzir-se no aumento dos estoques de capital social “(Putnam, 1996)”.

Aproximando-se do ponto de vista de Putnam, pode-se pensar que nas situações em que há maior acesso às políticas públicas, à saúde, à educação e à cultura, existem melhores condições para que se desenvolva uma comunidade cívica (com participação e intervenção dos cidadãos).

Contudo, o principal elemento que gera o desenvolvimento desse capital social é a associação entre os cidadãos, que ao se somarem podem produzir benefícios individuais e coletivos. Para tanto, precisam confiar que é possível se associar e que

essa participação produzirá benefícios que façam diferença na produção de suas vidas em sociedade. Nesse sentido sublinha Baquero:

“Não se trata de sociabilidade e sim de predisposições atitudinais por parte das pessoas, no sentido de estarem estimuladas a se envolver em atitudes que resultem na obtenção de um bem coletivo. É um agir consciente e coletivo promovido pelo desejo da melhoria da qualidade de vida de uma comunidade” (Baquero, 2007, p. 62).

Assim, a confiança política toma centralidade no desenvolvimento de associações eficazes, e conseqüentemente no fortalecimento da confiança interpessoal e também nas instituições políticas. Supõe-se que essa associação também pode traduzir-se em maior força para garantia dos direitos fundamentais da população. Desta forma, a construção de capital social aparece como um fator subjetivo estruturante para a construção da estabilidade democrática.

Nesse sentido buscaremos discutir o lugar da confiança e do capital social no desenvolvimento do processo democrático, nas experiências de descentralização estudadas nesta pesquisa.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

3.1. O Porquê das Cidades escolhidas

As duas cidades estudadas, Porto Alegre e Montevideu, apresentam semelhanças e diferenças na formação histórica, social e econômica (a partir dos contextos de seus países). Em relação à avaliação da eficiência das instituições, políticas, aos níveis de associações civis também se observa semelhanças e diferenças nas duas cidades.

Em relação às características populacionais e de desenvolvimento humano dos respectivos países em que situam as cidades escolhidas, o Brasil e o Uruguai, destacamos as seguintes características no quadro abaixo:

QUADRO 1. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA, POLÍTICA E ECONÔMICA: BRASIL E URUGUAI

	Brasil	Uruguai
População total (2005)	186.112.794	3.425.920
Homens	49,2%	47,2%
Mulheres	50,8%	52,8%
Crescimento populacional (anual)	1, 285%	0, 057%
Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	31,00	13,50
Taxa de analfabetismo (2000)	13,1%	3,21
População na pobreza (2001)	33,6%	15,30%
PIB per capita	7.6	3.3
Posição relativa ao IDH	65	40

Fontes: Brasil: IBGE, CEPAL/ Uruguai: Instituto Nacional de Estatística, Ministério da Saúde Pública, CEPAL E PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 2003.

Porto Alegre é a 10° maior cidade brasileira (496,8 km²), representando 10,9% do total do PIB do Rio Grande do Sul. É a maior região metropolitana do sul do país e a quarta do Brasil com 3.959.807 habitantes (IBGE, 2007). Na capital gaúcha residem atualmente (2008) 1,43 milhão de pessoas, sendo a décima

cidade mais populosa do Brasil, de acordo com dados do IBGE. No que se refere à administração pública, o poder executivo da cidade é exercido pelo prefeito e o legislativo possui uma câmara de vereadores com 33 representantes, ocorrendo eleições a cada quatro anos.

Já Montevideu é o mais importante dos 19 departamentos que dividem o Uruguai. Mesmo sem grandes proporções territoriais, apenas 0,3% (do território uruguaio), a cidade possui 1,3 milhões de habitantes, o que representa 40% da população uruguaia, e concentra 58% do PIB nacional. O poder executivo é exercido pelo intendente, em eleições diretas a cada cinco anos, e o poder legislativo é exercido por uma junta departamental.

3.2. Delineamento da Pesquisa

Considerando que esta pesquisa diz respeito a um estudo de caso, adota-se o método comparativo, no sentido de maximizar as diferenças para encontrar as semelhanças, nas duas experiências de descentralização estudadas nas cidades de Porto Alegre e Montevideu.

As duas etapas de pesquisa foram constituídas da seguinte forma:

A) Pesquisa documental, onde a pesquisadora obteve maior familiaridade com o assunto e buscou mapear as pesquisas e debates existentes sobre os casos em questão.

B) Análise quantitativa dos dados da Fonte: Pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina” Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005. Na amostra, foram entrevistadas quinhentas pessoas em cada cidade, por meio de técnica de amostragem probabilística, com questionários semelhantes, variando somente nas questões particulares de cada contexto (Baquero, 2007, Anexo I).

3.3.. Operacionalização das variáveis e indicadores

De acordo com Baquero (2008), a principal influência da globalização na construção democrática na América Latina tem sido o avanço desigual entre os instrumentos formais de democracia, em comparação ao desenvolvimento de indicadores substantivos de participação política.

Torna-se desafiador pensar sobre a visibilidade desses indicadores substantivos, relacionados à qualidade da democracia e às pré-disposições atitudinais à participação política.

Concorda-se com aqueles autores (Baquero 2007, Bjornskov, 2007) que se propõem a pensar indicadores de qualidade de vida e de bem estar humano, em termos objetivos e subjetivos, sendo o primeiro referente a uma avaliação em nível da comunidade e a outra referente avaliação que os indivíduos fazem de sua vida e do funcionamento social.

Nesse sentido, o bem estar pode ser pensado além de um mero fluxo de renda e riqueza, pois, embora esses elementos sejam importantes, os mesmos devem ser completados por outros indicadores, tais como: desenvolvimento sustentável (que se refere à disposição com a preservação do meio ambiente e com adoção de atitudes sustentáveis), índice de potencial de capital social (predisposição e atitudes associativas), índice de qualidade de vida e bem estar (percepção sobre o conjunto das ações e serviços fornecidos pelo governo) e ainda o índice de potencial de empoderamento (predisposição e atitudes de engajamento, em atividades formais e informais) (Baquero, 2007, p.43).

No Quadro 2, apresenta-se a operacionalização dos principais conceitos, variáveis e indicadores da pesquisa.

Aqui tratar - se- a como indicadores formais os relacionados às instituições e suas relações políticas (eleições, parlamento, leis) e informais como aqueles relacionados à participação em associações e instituições não relacionadas às eleições para governantes, e também os indicadores relativos ao desenvolvimento de confiança interpessoal (reciprocidade entre as pessoas).

Quadro 2. Operacionalização das variáveis

Conceitos	Dimensões	Indicadores	
<p>Participação Política</p> <p>Pode ser definida como qualquer ação voluntária, bem ou mal sucedida, organizada ou não, episódica ou contínua, empregando métodos legítimos ou ilegítimos visando à escolha de políticas públicas, a administração de bens públicos ou a escolha de líderes políticos em qualquer estágio de governo local ou nacional. Weiner (1971).</p>	<p>A participação política dos sujeitos associados gera o desenvolvimento da confiança interpessoal, e conseqüentemente possibilita o aumento da confiança nas instituições.</p>	Formal	Informal
<p>Confiança</p> <p><i>Confiança política</i> é vista como um conceito "multidimensional" que não inclui apenas a confiança em políticos e autoridades, mas também nas instituições políticas e no apoio aos princípios democráticos, aparecendo como um dos principais dispositivos de legitimidade e sustentabilidade de um sistema político.</p>	<p>Confiança interpessoal relacionada a reciprocidade entre as pessoas, que consideram que a interação social gera benefícios . Confiança política, relacionada à confiança nas instituições: governos, leis, etc.</p>	Satisfação com as instituições, governos, políticas públicas.	Reciprocidade interpessoal.
<p>Capital Social</p> <p>A associação entre as pessoas constrói uma cooperação capaz de formar uma rede de relações que pode ser canalizada por toda a comunidade. Isto é: o capital social enquanto expressão da capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos.</p>	<p>Acesso às políticas públicas e desenvolvimento de confiança interpessoal e nas instituições</p>	Variação das condições materiais de vida	Percepção sobre a confiança nas instituições e ao acesso às políticas públicas desenvolvidas.
<p>Descentralização</p> <p>Caracteriza-se pela não concentração das decisões, o que gera a aproximação das decisões dos governos e das instâncias locais da população.</p>	<p>A diversificação dos meios de participação possibilita o maior acesso ao orçamento público, gerando um maior conhecimento do mesmo e possibilitando a ampliação das possibilidades de participação;</p>	Número de participantes no processo de orçamento participativo;	Eficiência na implementação das políticas públicas

4 OS CASOS DE DESCENTRALIZAÇÃO DE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU

A seguir serão apresentados os dados relativos ao OP e a DP, com o objetivo de apresentar, em linhas gerais, o desenvolvimento desses casos de descentralização política.

4.1 A experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre

O processo do OP está organizado a partir de assembleias cidadãs por zona de moradia e por temas de interesse, apresentando uma subdivisão regional da cidade, com o objetivo de estimular a participação através do critério de local e de moradia, e, ainda, acrescenta a possibilidade de integração dos cidadãos nas seis áreas temáticas do orçamento participativo.

Em termos de estruturação, o OP está assentado em três tipos de instâncias: a) executivo municipal cujas unidades administrativas e órgãos internos são responsáveis pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão orçamentária com a população; b) instâncias comunitárias autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional na cidade que articulam a participação dos moradores e a escolha das prioridades das regiões; c) instâncias permanentes de participação comunitária, com funções de co-gestão dos recursos públicos (Fedozzi, 2002).

Para Fedozzi o OP pode ainda ser definido como “uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõe a elaboração e execução do Orçamento Público Municipal” (Fedozzi, 2001, p. 97).

Para Baierle (2007), o surgimento do OP não pode ser entendido dissociado do processo de urbanização e distribuição social da cidade de Porto Alegre, pois o mesmo é elucidativo dos movimentos urbanos e comunitários que se formou em Porto Alegre, a partir das décadas de 1960 e 1970, os quais na década de 1980 serão os protagonistas na construção do OP, a partir da Administração Popular:

De acordo com o referido autor, os setores comunitários da cidade de Porto Alegre promoveram, de certa forma, uma revolução política nas últimas décadas. Conforme sublinha Baierle:

(...) entendendo-se por revolução política uma radical mudança no lugar das classes populares na gestão pública da cidade, isso se percebe tanto na interação sócio-política participativa, quanto no próprio âmbito territorial. (Baierle, 2007, p. 13)

De acordo com dados de uma Pesquisa, realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1995), cerca de 80% dos participantes do OP fazem parte de alguma entidade ou associação em seu bairro ou vila. Desses 66% participam das associações de moradores. De acordo com González (1998), esses dados ¹¹indicam a importância do associativismo local no OP.

A participação do cidadão está orientada para a definição das prioridades da alocação dos recursos e dos investimentos, norteada por regras universais em participação em instâncias regulares, método objetivo de definição de recursos e processo descentralizado. O OP é visto como uma forma de equalizar a relação entre democracia participativa e democracia representativa, enquanto política participativa capaz de empoderar os cidadãos, na medida em que eles passam a ser sujeito das definições de políticas públicas. (Fedozzi, 2001, Avritzer, 2004)

Nesse sentido, o OP pode ser caracterizado como um arranjo institucional que promove a ampliação da participação de setores sociais antes excluídos, da alocação de parte dos recursos, pois o processo do OP propicia maior acesso aos centros de decisão sobre a alocação de recursos públicos a aqueles que se encontravam excluídos.

No entanto, embora o OP, em geral, seja visto como uma forma de participação direta, o processo na realidade, possui uma estrutura piramidal: em determinado ciclo a participação direta é substituída pela representação dos conselheiros, no Conselho do OP, o qual pode ser entendido como uma instância de mediação da participação direta. (Querino, 2006) Nesse mesmo sentido, sublinha González:

Nas plenárias, a participação é direta, para a construção da agenda de cada região ou tema e para a votação de pesos a serem dados às prioridades.

¹¹Fonte: Pesquisa foi realizada pela PMPA, FASE e CIDADE, em 1995, com base nos participantes da segunda rodada do OP. Detalhes em Fedozzi (1997).

Mas também são eleitos os delegados da região e dos conselheiros que irão compor o conselho do orçamento participativo representando a região ou plenária temática. Temos, portanto a união entre a participação e a representação. Essa representação, no entanto, não se dá nos moldes tradicionais de escolha através do processo eleitoral mediado pelos partidos políticos. (González, 1998, 195)

4.2 A experiência da Descentralização Participativa (DP) em Montevideu

A abordagem sobre o desenvolvimento da DP será realizada a partir do trabalho de Querino (2006).

A DP tem os seus antecedentes ligados às organizações de base territorial, principalmente as comissões de vizinhos, as quais assumiram um papel relevante à resistência, no período ditatorial. Na redemocratização, em 1984, o conceito de participação ocupou um lugar importante nos discursos dos partidos políticos no Uruguai, os quais viam na democratização um instrumento fundamental para sair da crise estrutural enfrentada pelo país (Gonzalez 1998, apud Querino 2006).

A DP apareceu como uma proposição ligada à participação popular na gestão pública, numa perspectiva ampliada de democracia, indo para além dos limites da democracia formal. Contudo, o surgimento da DP não pode ser visto desvinculado de um fato inédito: a vitória de um primeiro partido de esquerda no Uruguai, a Frente Amplia.

Assim, a partir da Resolução N°133BIS/90 (apud Querino, 2006) foi instituída a Democratização Participativa, que dividia Montevideu em 18 zonas que tinham entre três e 34 bairros e entre 34 e 134 mil habitantes.

O modelo inicial tinha a seguinte ordenação: Administração Central, Coordenador de Zona, Assembléias Deliberativas, nas qual estavam ligadas as Comissões Temáticas. Os Coordenadores Zonais apareciam como figuras centrais, agindo como representantes do Intendente nas zonas. O desenvolvimento do processo ocorreu de forma diferenciada: em algumas zonas ocorreu uma participação maior, notadamente nas zonas mais empobrecidas, em outras a participação foi menor.

As Assembléias deliberativas foram pensadas como forma de participação direta, contudo na prática tinham uma natureza consultiva, pois quem participava

das Assembléias (onde se deliberava o Plano Qüinqüenal) e das Comissões Temáticas, “não tinha nenhuma garantia de que suas propostas seriam levadas em consideração” (Goldfrank, 2002, apud Querino, 2006).

Em 1993 ocorreu uma mudança na sua estruturação da DP, que passou a ter uma nova ordenação: Administração Central, (o Diretor Geral, e o Secretário da Junta Local são ligados à Administração Central). E ao Diretor Geral, ficam ligados o Centro Comunal Zonal e a esse as Juntas Locais, que por sua vez tem a ela ligada o Conselho de Vizinhos, ao qual são ligadas as comissões temáticas. A eleição do Conselho de Vizinhos ocorre de forma direta em pleito geral.

Destaca-se que as Juntas Locais, nessa nova estruturação assumem o poder de deliberação e de gestão das políticas, bem como o trabalho de supervisionar os Centros Comunsais Zonais. Já o Conselho de Vizinhos substituem as assembléias deliberativas, sendo à consulta a esse Conselho uma obrigação definida pelas normas da DP.

De acordo com Querino, essas mudanças no desenho institucional foram resultadas de um processo de negociação entre o governo e os partidos tradicionais à direita que se demonstravam em conflito pelo enfraquecimento da instância legislativa (Junta Departamental).

Nesse contexto, houve o surgimento das Juntas Locais, composta por representantes dos partidos políticos, ampliando assim a influencia dos partidos na Descentralização Participativa.

De acordo com Querino, os ajustes institucionais na DP estão ligados aos conflitos no âmbito do processo, a falta de cultura de descentralização política, à existência de histórico de relações clientelistas entre a Intendência e a população e também à falta de experiência de um partido de esquerda (Frente Amplia) que não estava habituado ao poder, e que teve uma vitória eleitoral, mas que não era capaz de alterar automaticamente as estruturas de poder já constituídas.

Em termos de participação da população, a mudança no desenho institucional limitou a participação direta, pois no desenho original, nas assembléias deliberativas a participação popular era mais direta, já para as Juntas

Locais são eleitos representantes dos partidos. O novo modelo, por outro lado, promoveu a convivência de diversas concepções de democracia: representativa: na Junta Local e Conselho de Vizinhos, e uma participativa: nas Comissões Temáticas e eventuais Assembléias. (Querino, 2006).

Os principais assuntos discutidos na DP podem ser agrupados nos seguintes temas: Políticas Públicas, Plano Quinquenal de Desenvolvimento e Plano de Ordenamento Territorial e Orçamento Público, no caso o *Presupuesto Participativo*, o Orçamento Participativo.

Um das principais inovações do novo modelo institucional foi a adoção do orçamento zonal, tomado em Montevideu como o orçamento participativo, vinculado à DP.

O processo da definição do Orçamento, na DP, é constituído de quatro etapas: na primeira (no período de março a julho) ocorre o debate das prioridades para o ano seguinte. Na segunda etapa, é consolidado pelo executivo, a Guia de Apoio (a partir dos consensos expressos); na terceira etapa são discutidas as propostas que não tiveram consenso, para que na última etapa possa ser elaborado o documento de Compromisso de Gestão, que é consolidado pelo Executivo.

Assim na DP, o OP aparece como uma ampliação democrática porque as decisões do Conselho de Vizinhos (instância que aprecia o assunto), não passam pelo “crivo” da Junta Local e são diretamente encaminhados à Intendência. O Intendente, por sua vez, delibera sobre a peça do orçamento, mas não pode levar orçamento a Junta Departamental (o órgão legislativo) sem antes consultar o Conselho de Vizinhos. Outra mudança que ocorreu internamente a definição do Orçamento Participativo foi à destinação de US\$ 100 mil para as zonas definirem sobre aplicação de projetos locais. Isso é: uma parcela de recursos para cada zona aplicar em projetos definidos pelo Conselho de Vizinhos.

4.3 Notas comparativas sobre a DP e o OP

Observa-se que nas duas cidades o processo de descentralização foi uma iniciativa que teve início a partir do executivo. No entanto, o OP de Porto Alegre tem seus antecedentes vinculados à tradição da organização das associações dos moradores-com papel destacado da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

Já a DP, tem na sua origem uma proposta permeada por atores partidários, tendo seu desenho inicial a partir da Frente Ampla, assim, faltando a DP um pilar importante do OP: as associações de moradores.¹²

Por outro lado, o OP é centrado nas definições de prioridades do orçamento: discute-se apenas o orçamento público, enquanto a DP é centrada no debate sobre políticas sociais mais abrangentes: mulheres, jovens, políticas sociais, idosos, infra-estrutura, etc.

Entretanto, as limitações à deliberação política são idênticas no OP e na DP, pois o poder de decisão final não é direto: no OP ocorre na definição dos representantes eleitos no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Na DP as definições ocorrem no Conselho de Vizinhos.

Em Porto Alegre, o prefeito tem a prerrogativa de tomar a decisão final sobre o encaminhamento do Orçamento, e, em Montevideu, da mesma forma, os projetos podem ser barrados no âmbito da Intendência, sob alegação de inviabilidade técnica.

As assembléias da DP foram pensadas inicialmente na perspectiva de serem órgãos deliberativos da democracia direta, por meio dos quais os cidadãos passavam co-governar. Entretanto, as pressões dos partidos, a dificuldade de construir uma cultura participativa, o conflito de interesses das Zonas (que são muito heterogêneas socialmente), bem com a falta de infra-estrutura levaram a modificação do modelo e das intenções institucionais iniciais, reduzindo o escopo da participação popular.

No caso do OP, vários estudos têm examinado em que medida o OP consegue ou não romper com o clientelismo. Um desses estudos é o de Andrade (2005). De acordo com a autora, embora no OP ocorra à abertura de novos canais

¹²Embora não deva se deixar de considerar o histórico de organização por base territorial em Montevideu, que, não entanto, não eram vinculadas às organizações comunitárias, propriamente ditas.

de participação e também o aumento da informação da população sobre as esferas públicas, a questão da superação das relações clientelistas, ainda constitui-se num obstáculo à participação, não superado (Andrade, 2005, p. 234).

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesse capítulo será apresentada a análise dos dados empíricos, num primeiro momento será apresentada a análise das freqüências, e em seguida será realizado os cruzamentos (qui-quadrado), com o objetivo de comparar a associação estatística das variáveis.

5.1 Apresentação e análise das freqüências

Nessa seção se agruparão as questões por tipo de indicador (participação política, confiança, capital social e descentralização), realizando-se uma subdivisão no tratamento da dimensão do indicador: formal e informal.

Por dimensão formal consideram-se as questões associadas às instituições, aos processos eleitorais e à legislação, já, por dimensão informal tomar-se-á as questões associadas à confiança interpessoal, à qualidade da democracia e às associações não vinculadas aos processos eleitorais.

5.1.1 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA/DIMENSÃO FORMAL

Na Tabela, a seguir, apresentam-se as variáveis de caráter formal de participação política.

Tabela 1. INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA/DIMENSÃO FORMAL

Questão	Porto Alegre		Montevidéu	
	FQ	%	FQ	%
Se o voto não fosse obrigatório:				
Votaria	351	69	372	74
Não votaria	146	29	112	23
NS	10	2.0	16	3.0
Total	507	100	500	100
O/a Sr/a considera importante a sua participação na política para resolver os problemas do país?				
Sim	371	73	297	59
Não	130	26	191	38
NS	6	1.0	12	3.0
Total	507	100	500	100
Você costuma / ou já participou de: Partidos Políticos				
Sim	24	5.0	58	12
Não	412	81	355	71
Já participou	70	14	87	17
Total	506	100	500	100

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

Em relação aos indicadores formais de participação política, verifica-se na Tabela 1, que tanto em Porto Alegre quanto em Montevidéu, praticamente 1/3 dos entrevistados consideram o voto desimportante, ou declaram votar devido à obrigatoriedade do mesmo.

Ainda sobre os indicadores convencionais de participação política, observam-se índices elevados de manifestação favorável à participação, que variam de 59 % em Montevidéu a 73 % em Porto Alegre. No entanto, em relação à participação em partidos políticos (que aqui foram escolhidos por ser a forma mais tradicional de participação) verifica-se que a participação se dá de forma diametralmente oposta: 71% (em Montevidéu) a 81 % (em Porto Alegre) dos entrevistados dizem que nunca participaram de partidos políticos.

Dessa forma, fica evidenciado um descompasso entre a adesão à democracia e o efetivo engajamento da população nos mecanismos políticos.

5.1.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, NA DIMENSÃO INFORMAL

Na Tabela 2, a seguir, apresentam-se as variáveis de caráter informal de participação política.

Tabela 2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA/DIMENSÃO INFORMAL

Questão	Porto Alegre		Montevidéu	
	FQ	%	FQ	%
Você costuma / ou já participou de: Associações comunitárias				
Sim	34	7.0	74	15
Não	398	78	387	77
Já participou	75	15	39	8.0
Total	507	100	500	100
Orçamento Participativo				
Sim	22	4.0	33	7.0
Não	406	80	442	89
Já participou	78	16	21	4.0
NR				
Total	505	100	496	100
Associações religiosas				
Sim	86	17	60	12
Não	353	70	407	81
Já participou	68	13	33	7.0
Total	507	100	500	100
Manifestações ou protestos				
Sim	47	9.0	71	14
Não	371	73	349	70
Já participou	89	18	78	16
Total	507	100	498	100
Abaixo assinados				
Sim	112	22	119	24
Não	222	44	279	56
Já participou	171	34	102	20
Total	505	100	500	100

Fonte: Pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina” Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

Em relação aos indicadores de participação política da dimensão informal, verifica-se, na Tabela 2, que há, no geral, uma baixa participação nas associações. Apenas nos abaixo-assinados registra-se um desempenho melhor, com índices acima de 20%. Ao considerar-se a resposta “já participou” como não participa atualmente, se observa que em torno de 90% dos entrevistados não participam do OP, das associações, associações religiosas e manifestações ou protestos, nas duas cidades.

Em relação à descentralização constata-se que se somados participa atualmente com já participou, em Porto Alegre, registra-se 10% a mais de Participação do que em Montevidéu.

5.1.3 CONFIANÇA POLÍTICA, NA DIMENSÃO FORMAL

Dentre os principais indicadores de estabilidade democrática destaca-se: o respeito à satisfação com a democracia, confiança nas instituições e a obediência às leis. Tais fatores são considerados fundamentais à legitimidade de um Estado democrático.

A Tabela 3 apresenta os resultados dessas variáveis na perspectiva mais procedimental e institucional.

Tabela 3. CONFIANÇA POLÍTICA/ DIMENSÃO FORMAL

	Porto Alegre		Montevidéu	
	FQ	%	FQ	%
Em relação ao funcionamento da democracia o/a Sr/a está:				
Satisfeito	94	19	252	50
Pouco satisfeito	228	45	171	34
Insatisfeito	178	35	64	13
NS	6	1.0	13	2.6
Total	506	100	500	100
Gostaria de saber se o/a Sr/a confia muito, pouco ou não confia no				
(a): Congresso Nacional				
Confia muito	32	6.0	130	26.0
Confia pouco	257	51	245	49.0
Não confia	202	40	109	21.8
NS	15	3.0	16	3.2
Total	506	100	500	100
Quanto às Leis, o/a Sr/a as obedece por:				
Acreditar nas instituições	155	31	239	48
Obrigações	340	67	229	45
NS	7	1.0	27	5.0
NR	3	1.0	5	1.0
Total	505	100	500	100

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

Em relação à dimensão formal da confiança política, encontramos patamares distintos em relação à satisfação com a democracia em Porto Alegre e em Montevidéu. Os dados da Tabela 3 mostram na cidade uruguaia encontramos índices de satisfação acima de 50%, na cidade brasileira os índices de satisfação não atingem 20%.

Em relação à confiança nas instituições, (no caso o Congresso Nacional) e a confiança nas leis, verifica-se que, no caso brasileiro, apenas 1/3 afirma acreditar nas instituições. Em Montevidéu a confiança nas leis atinge índices mais altos:

próximos dos 50%. Mas, mesmo assim, entre os uruguaios entrevistados, o índice de obediência à lei por obrigação é próximo de 50%.

Já no que diz respeito a respeito à satisfação com a democracia, constata-se que os entrevistados uruguaios (60%) se declaram mais satisfeitos que os brasileiros entrevistados (45%). No entanto, se somados os que se dizem insatisfeitos, com os que se declaram pouco satisfeitos, mesmo no Uruguai, obtemos índices de insatisfação com a democracia, próximos de 50%. Já no caso brasileiro, a insatisfação em Porto Alegre ficaria próxima de 80%.

5.1.4 CONFIANÇA POLÍTICA, NA DIMENSÃO INFORMAL

A seguir nos interessou examinar as percepções dos entrevistados sobre a confiança social na dimensão informal. Os resultados seguem, na Tabela 4.

Tabela 4. CONFIANÇA POLÍTICA/DIMENSÃO INFORMAL

Questão	Porto Alegre		Montevidéu	
Para o/ a Sr/a, a opinião da maioria da maioria das pessoas é levada em conta no país?	FQ	%	FQ	%
Sim	96	19	232	47
Não	396	79	240	48
NS	9	2.0	26	5.0
Total	501	100	498	100
Quanto ao/a Sr/a, como se sente hoje em nossa sociedade?				
Confiança				
Confiante	189	44	223	45
Inseguro	231	52	226	53
NS/NR				
NS	6	1.0	11	2.0
Total	426	100	500	100
Gostaria de saber se o/a Sr/a confia muito, pouco ou não confia nos Vizinhos				
Confia muito	150	29.6	268	53
Às vezes Confia pouco	277	55	172	35
Não confia	76	15	56	11
NS	3	1.0	3	1.0
NR	1	1.0		
Total	507	100	499	100

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nupesal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

No que diz respeito à confiança política (na dimensão informal), constata-se na Tabela 4, que em torno de 80% dos porto-alegrenses acreditam que suas opiniões não são levadas em consideração. No caso dos uruguaios, os resultados são diferenciados: em torno de 50% das pessoas confiam que suas opiniões são levadas em consideração.

Em relação ao sentimento de confiança ou insegurança na sociedade, observa-se que a maioria dos brasileiros e uruguaios, entrevistados, declaram se sentirem inseguros. Nas duas cidades os índices de insegurança são superiores a 50%.

No que se refere à confiança interpessoal, percebe-se que uruguaios demonstram uma maior confiança nos vizinhos, do que os brasileiros.

5.1.5. CAPITAL SOCIAL/DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL

Os resultados da Tabela 5 dizem respeito às percepções que os entrevistados têm sobre os indicadores de capital social. Foram agrupadas as variáveis: participação, condição de moradia, alimentação, transporte e associação cívica. Essas variáveis foram escolhidas com base na definição de capital social, constante no capítulo 4 desta pesquisa.

Tabela 5. CAPITAL SOCIAL/ DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL.

Questão	Porto Alegre		Montevideú	
	FQ	%	FQ	%
Em geral o/a Sr/a teve ou tem dificuldade para pagar ou obter				
A) Moradia				
Sim	117	23	77	15
Às vezes	79	16	104	21
Não	275	55	318	63
NR	29	1.0	1	1.0
Total	500	100	500	100
b) Alimentação				
Sim	100	20	68	14
Às vezes	111	22	142	28
Não	295	58	290	58
Total	506	100	500	100
c) Transporte				
Sim	98	20	72	14
Às vezes	97	19	124	25
Não	307	61	304	61
Total	502	100	500	100
Em sua opinião, a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país?				
Sim	395	78	404	80
Às vezes	97	19	79	16
Não	16	3.0	14	3.0
NR/NS	1	1.0	3	1.0
Total	509	100	500	100
Nos últimos anos, o/a Sr/a tentou resolver algum problema local do bairro/comunidade e junto com outras pessoas?				
Sim	146	29	174	35
Não	360	70	325	65
Às vezes				
NS	3	1.0	1	1.0
Total	509	100	500	100
Atualmente o/a Sr/a participa de algum grupo ou organização				
Sim	80	16	103	21
Não	429	84	397	79
Total	509	100	500	100

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

Na Tabela 5, constata-se que em relação aos indicadores de condição de vida material: moradia, alimentação e transporte Porto Alegre e Montevideu apresentam resultados semelhantes. No caso da moradia, em Porto Alegre, 55% dos entrevistados afirmam não ter tido dificuldades para obter alimentação, em Montevideu 63% afirmam não ter dificuldades de acesso à moradia. Em relação à alimentação os índices são semelhantes à moradia, com uma relativa elevação do acesso em Porto Alegre, onde 63% dos entrevistados afirmam não ter dificuldades de acesso à alimentação. Ainda em relação ao transporte nas duas cidades 61% afirma não ter dificuldades de acesso.

No que diz respeito à relação entre a opinião sobre a importância da colaboração e a associação à comunidade para resolver algum problema comum, observa-se (novamente), um descompasso entre a opinião favorável à participação e a associação comunitária dos entrevistados. Essa diferença se amplia especialmente na questão da participação em algum grupo ou organização.

Enquanto, em torno, de 80% dos entrevistados consideram importante a colaboração para resolver problemas, apenas de 29% (Porto Alegre) a 35% (Montevideu) afirmam que já se associaram com a comunidade para resolver algum problema comum. De qualquer forma, esses índices de associação são expressivos, pois, representam algum envolvimento, em alguma associação de mais de 1/3 dos entrevistados.

No que diz respeito à participação em algum grupo ou organização os índices constatados são menores (em relação ao envolvimento com a comunidade) com 16% em Porto Alegre e 21% em Montevideu. Ressalva-se que nesse caso as repostas são mais circunscritas ao presente, já que a pergunta refere-se à participação atual.

Contudo, parece que é possível (a julgar pelos índices de envolvimento com a comunidade, que são superiores a 1/3, e comparados aos menores índices de participação, em algum grupo organização) que existe uma maior disposição para a confiança interpessoal do que à confiança política.

5.1.5 DESCENTRALIZAÇÃO/ DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL

O principal objetivo dos novos modelos institucionais (OP e DP) é a descentralização do orçamento e dos serviços, aproximando a esfera pública da população. Na tabela 6, contam os resultados da avaliação dos entrevistados em relação eficácia e qualidade dos serviços e políticas públicas.

Tabela 6- DESCENTRALIZAÇÃO/ DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL

Questão	Porto Alegre		Montevideú	
Existe acesso à educação	FQ	%	FQ	%
Sim	115	25	83	17
Às vezes	262	58	314	63
Não	79	17	103	21
Total	456	100	500	100
Pensando na qualidade dos serviços públicos, o valor dos impostos que o/a Sr/a paga é alta?				
Muito alto	427	85	274	55
Razoável	58	11	217	41
Baixo	5	1.0	28	1.0
NS	13	3.0	15	2.0
Total	503	100	500	100
Como o/a Sr/a avalia a qualidade dos serviços públicos em POA nas áreas de: saúde				
Boa	66	13	103	21
Mais ou menos	174	34	219	44
Rum	262	51	148	30
NS	7	1.0	30	6.0
Total	509	100	500	100
Educação				
Boa	114	22	134	27
Mais ou menos	249	49	249	50
Rum	139	27	107	21
NS	7	1.0	10	2.0
Total	509	100	500	100

Fonte: Pesquisa “Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina” Nupesal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

Na Tabela 6, em relação à qualidade dos serviços públicos, verifica-se que a avaliação dos porto-alegrenses e dos uruguaios não é muito otimista, alcançando a avaliação mais positiva em Montevideú, de 21%. Assim, se somados os índices de ruim e mais ou menos termos mais de 70% da população, nas duas

idades, que não consideram de boa qualidade os serviços. Também em relação à educação encontramos os mesmos patamares: mais de 70% (se somados os índices de mais ou menos e ruim) não consideram a educação de boa qualidade.

Já na relação entre a qualidade dos serviços públicos e os valores dos impostos, observa-se que existem diferenças nos resultados de Porto Alegre e Montevideu. Na cidade brasileira 85% dos entrevistados afirmam que os impostos são muitos altos em relação à qualidade dos serviços públicos, no caso da cidade uruguaia apenas 55% consideram que, em relação à qualidade dos serviços públicos, os impostos são muito altos. É possível que essa diferença de avaliação entre as duas cidades, tenha reação com o fato de que o objetivo principal da DP, de Montevideu é a descentralização dos serviços.

5.1.6 Breves considerações sobre as freqüências analisadas

Na análise das freqüências das respostas do presente survey, identifica-se que os índices de confiança e satisfação com a democracia nas duas cidades não estão a cima da média registrada na América Latina, de 40%%, verificados no Gráfico 2. Observa-se ao longo da pesquisa que os entrevistados demonstram pré-disposições atitudinais elevadas relativas à importância da participação, contudo, existe um descompasso entre a (declaração de) adesão à democracia e a efetiva participação em organizações formais ou informais.

No que diz respeito à condição material (acesso à moradia, educação, saúde e alimentação), nos parece que os dados indicam uma condição de acesso razoável, conforme Tabelas 5 e 6. Contudo, esta análise carece de uma avaliação sobre outros indicadores tais como renda, condições de moradia, níveis de escolaridade, dentre outros.

Em relação à confiança interpessoal, na Tabela 5 verificamos, que ao menos 1/3 dos entrevistados nas duas cidades afirmam já terem se envolvido com a comunidade para resolver problemas coletivos.

Assim, parece que existe um ambiente favorável ao desenvolvimento da cidadania nas duas cidades, via disposição atitudinal dos entrevistados, que são semelhantes nas duas cidades, no entanto às condições para a consolidação da cidadania ainda são suficientes para que essa disposição se converta em efetiva participação.

Na seção a seguir realizar-se-á o cruzamento das variáveis confiança e descentralização com um conjunto de variáveis relativas a capital social e cultura de participação política, e, a partir disso, acredita-se que se tenha a melhor condição para avaliar o impacto da confiança, na construção de capital social nessas cidades e também o lugar da descentralização na promoção de uma cultura de participação política participativa.

5.2 Cruzamentos das variáveis (cálculo do *qui-quadrado*)

Nesta seção serão analisados os resultados dos testes de significância, a partir dos dados empíricos da pesquisa. Os testes foram realizados a partir do cruzamento das variáveis independentes: confiança e descentralização com um conjunto de variáveis relativas a capital social e à cultura de participação política.

Dessa forma, as variáveis de capital social que serão relacionadas com confiança serão as seguintes: posição em relação ao voto, satisfação com a democracia, colaboração entre as pessoas, opinião sobre importância da participação política, participação em partidos políticos e associações, acesso à escola, saúde, saneamento, impostos e avaliação da qualidade dos serviços públicos. Compreendemos que essas variáveis, no âmbito desta pesquisa, fornecem os indicadores de atitudes cívicas, participação e acesso às políticas públicas (bens coletivos).

As variáveis de cultura de participação política, que serão cruzadas com descentralização, serão as seguintes: posição em relação ao voto, identificação com partidos políticos, participação em associações comunitárias, opinião sobre a colaboração entre as pessoas, hábito de conversar sobre política com familiares, participação em abaixo-assinados, posição frente à “venda” do voto, quando vota considera mais importante a pessoa ou o partido do candidato, participa atualmente de algum grupo ou organização.

Nos Quadros, a seguir, apresentam-se os coeficientes de significância, obtidos a partir do cruzamento das variáveis acima referidas.

5.2. Cruzamento das variáveis de capital social com confiança (*)¹³

Quadro 3- Coeficientes de significância, a partir da variável confiança

Questões	Qui POA	Qui Montevideú
Voto	,000(*)	,104(*)
Satisfação com a democracia	,010(*)	,182
Colaboração entre as pessoas	,000(*)	,904
Importância da Participação Política	,316	,661
Participa de partidos políticos	,981	,382
Impostos X serviços públicos	,546	,335
Confiança nos vizinhos	,250	,035(*)
Participa atualmente de algum grupo	,651	,742
Acesso à escola	,259	,480
Acesso aos postos de saúde	,038(*)	,881

Sign.p<. 05

Fonte: Elaboração própria

No Quadro 3, constata-se que o resultado do cruzamento da variável confiança(com o conjunto de outras variáveis), em Porto Alegre, apresenta níveis de significância para as seguintes variáveis: posição em relação ao voto, satisfação com a democracia, colaboração entre as pessoas, acesso aos postos de saúde e saneamento básico.

Considera-se que esses indicadores, acima mencionados, que aparecem associados à confiança em Porto Alegre, são relevantes, pois o posicionamento em relação ao voto pode ser entendido como uma disposição atitudinal à participação política, relativa ao principal indicador formal de participação política: as eleições. Já no caso da satisfação com a democracia pode ser relacionada à confiança política. A colaboração entre as pessoas pode ser associada à confiança interpessoal, e,

¹³(Como você se sente em relação à sociedade)

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nuposal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

ainda, o acesso aos postos de saúde e ao saneamento podem ser caracterizados como indicadores de capital social, no sentido do acesso aos bens coletivos.

No entanto, vale considerar, que, em Porto Alegre, não se observam os mesmos coeficientes de associação entre confiança e as seguintes variáveis: opinião sobre a importância da participação política, participação em partidos políticos, participação atual em algum grupo ou organização, e acesso à escola.

Em Montevideu, a única variável que apresenta coeficientes de significância relativos à confiança é associação entre os vizinhos. Como já vimos, no Capítulo 3, o Conselho dos Vizinhos tem um papel deliberativo no âmbito da DP. Poderíamos considerar que essa condição política do Conselho fortaleça a confiança entre os vizinhos, ou por outro lado que esse status político do Conselho advinha da existência de níveis de confiança importantes entre os vizinhos. Ainda, as variáveis relativas ao voto e a satisfação com a democracia podem ser consideradas no limite da associação, no caso do voto com índice de significância de (0,104) e satisfação com a democracia com significância de (0,182).

5.3. Cruzamentos das variáveis de participação política com descentralização (*)¹⁴

(

Quadro 4- Coeficientes de significância, a partir da variável descentralização.

	POA	Montevidéu
<i>Identificação com partido político</i>	,000(*)	,084
<i>Voto</i>	,589	,063(*)
<i>Importância da participação política</i>	,672	,322
<i>Participação em associações comunitárias</i>	,000(*)	,000(*)
<i>Colaboração entre as pessoas</i>	,845	,607
<i>Conversa sobre política com familiares</i>	,003(*)	,024(*)
<i>Participa de abaixo-assinados</i>	,000(*)	,000
<i>Se um candidato lhe oferecesse dinheiro ou cesta básica</i>	,670	,365
<i>Quando vota considera mais importante: a pessoa do candidato ou partido</i>	,016(*)	,712
<i>Atualmente participa de algum grupo ou organização</i>	,000(*)	,000(*)

Sign.p<.05

Fonte: Elaboração própria

No Quadro 4, constata-se que no cruzamento da variável descentralização com um conjunto das outras variáveis, há diferenças nos resultados de Montevidéu e de Porto Alegre.

Em Montevidéu, encontram-se índices de significância em cinco variáveis: participação em associações comunitárias, hábito de conversar sobre política com

¹⁴(Você participa do OP /DP?)

Fonte: Pesquisa "Desenvolvimento Sustentável e Capital Social na Promoção de Cidadania e Qualidade de Vida na América Latina" Nupesal, UFRGS, Porto Alegre, 2005.

os familiares, voto, participação em abaixo-assinados e participação atual em algum grupo ou organização.

Já, em Porto Alegre, encontra-se uma relação de significância em um número maior de variáveis: identificação com partidos políticos, participação em associações comunitárias, hábito de conversar sobre política com os familiares, participação em abaixo-assinados e participação atual em algum grupo ou organização.

Em relação aos partidos políticos, verificou-se que, tanto em Porto Alegre, quanto em Montevideu, às experiências de descentralização surgem a partir de um fato inédito: a chegada de dois partidos de esquerda ao governo: o Partido dos Trabalhadores e a Frente Ampla. No entanto, a julgar pelo resultado de nossos testes, o PT possui mais alcance na relação com a experiência de descentralização, do que a Frente Ampla, no caso uruguaio.

No que diz respeito às associações comunitárias observou-se na pesquisa, que as organizações comunitárias desempenharam um papel importante em Porto Alegre, na construção de uma cultura associativa, vide papel da UAMPA, na organização das associações de moradores, que são consideradas o germe do OP. Em Montevideu, observa-se, ao longo da pesquisa que as organizações de base territorial foram, destacadamente, a forma de organização que emergiu durante a resistência à ditadura.

Em relação aos abaixo-assinados, como vimos na Tabela 2, essa é uma das formas de organização mais destacada, com a participação de 20% dos entrevistados, nas duas cidades; contrastando com a não participação de mais de 90% dos entrevistados: no OP, nas manifestações políticas e nas associações comunitárias.

Verifica-se que existem níveis de significância nas duas cidades, em relação ao hábito de conversar sobre política com os familiares, nas duas cidades. Considera-se, no âmbito desta pesquisa, esse tipo de participação como informal, não relacionada às instituições políticas, assim como os abaixo-assinados, que, como já foi observado, também apresentam níveis de significância em relação à descentralização.

Já no que diz respeito à dimensão formal de participação política, relacionada ao voto e a posição diante da compra do voto, em Porto Alegre não encontramos níveis de significância com a descentralização. Isso é: as pessoas considerarem o

voto importante ou não, e estarem dispostas ou não a “vender” seu voto não se relaciona com a descentralização.

Em Montevideu também não há associação entre a possibilidade de venda do voto e a descentralização, mas o resultado para na variável voto apresenta níveis de significância na associação com descentralização. Pode-se considerar que, as diferenças na associação do voto com a descentralização, nas duas cidades, estejam relacionadas ao fato de em Montevideu serem encontrados índices mais elevados de adesão ao voto, como se verificou na Tabela 1.

Ainda, na dimensão formal de participação política, verifica-se que, em Porto Alegre, existe relação entre a variável descentralização, e a variável relativa ao que se considera mais importante na hora do voto: a pessoa ou a figura do candidato. A mesma relação não é verificada em Montevideu. Pode-se cogitar que essa situação se relacione com a questão relativa à identificação com partidos políticos, já que em Porto Alegre observam-se níveis de significância para essa questão, os quais não são verificados em Montevideu.

6. CONCLUSÃO

Nossa pesquisa sobre as experiências de gestão pública de Porto Alegre e Montevideu, constatou diferenças na estrutura, funcionamento e desenho institucional que não nos permitem estabelecer um “marco zero”¹⁵, comum ao OP e à DP, no entanto, nas duas cidades estudadas encontramos experiências que podem ser caracterizadas como descentralizadoras. No caso brasileiro com maior ênfase para o orçamento e no uruguaio para a descentralização dos serviços.

Retomando as duas hipóteses desta pesquisa, a primeira relativa à relação entre confiança e os estoques de capital social, e a segunda referente à relação entre descentralização (via OP e DP) e o desenvolvimento de cultura de participação política, verifica-se, no geral, a existência de uma baixa associação nos testes relativos à confiança e indicadores de capital social.

Nesse quadro de baixa associação entre confiança e capital social, os resultados da pesquisa mostram que em Porto Alegre existe uma tendência de uma maior associação entre essas variáveis.

No caso da descentralização, encontramos uma maior associação entre descentralização às variáveis de participação política, especialmente em Porto Alegre.

Assim, os dados desta pesquisa demonstram a existência de um maior impacto do OP, nos padrões de participação política, do que a DP. Mas mesmo assim, observa-se que essa associação não ocorre de forma global, isso é: existem indicadores significativos de participação política (participação nas eleições, importância da participação política, colaboração entre as pessoas e compra de voto) que não aparecem associados.

Pode-se cogitar que a maior associação entre descentralização política (via OP) e participação política se explique pelo fato de o OP ter sido antecedido por organizações comunitárias que foram fundamentais para a construção desse novo desenho institucional do orçamento público, a partir da administração do Partido dos Trabalhadores.

¹⁵Termo utilizado por Putnam relativo às semelhanças de tempo e de desenho institucional das duas regiões italianas.

Já a origem da DP aparece vinculada diretamente à Frente Ampla que a concebeu a partir do seu primeiro governo, em Montevideu. Ressalva-se que com isso não se objetiva definir o OP como não associado ao PT, pois estudos recentes (Andrade, 2005) mostram a existência de uma forte relação dessa forma de gestão com o PT. O objetivo aqui é frisar a existência de movimentos sociais que reivindicaram o debate público do orçamento, que antecedem a administração do PT.

Talvez, se possa cogitar também que o fato de o OP não ser previsto em lei, gere a necessidade de uma maior mobilização da população para buscarem as suas demandas.

Destarte, no que diz respeito qualidade democracia, nas duas cidades estudadas, não se podem caracterizar os casos de descentralização existentes, como situados em um “nível de democracia plena (poder de decisão final)” (Pateman, 1992, p.61) ou de democracia participativa, esta também definida pela autora, enquanto situação em que ocorre uma ampla transformação cultural e das relações de produção.

Putnam verificou, como consta no Capítulo 2 deste trabalho, que as mudanças institucionais ocorridas na Itália não foram os fatores que mais influenciaram, ou determinaram o desempenho institucional das regiões, pois mesmo que nas duas regiões italianas tenha-se adotado, ao mesmo tempo, a mesma estrutura institucional, verificaram-se diferenças significativas no desempenho institucional, diferenças essas que foram associadas pelo autor italiano, aos antecedentes históricos-políticos e aos laços cívicos de cada região.

Aproximando a análise desta pesquisa à experiência italiana, verifica-se que em Montevideu existe, historicamente, uma maior adesão à democracia, e também se registram maiores índices de confiança nas pessoas e nas instituições, do que em Porto Alegre: como vimos ao longo da pesquisa em Montevideu existe uma formação histórica mais propícia à democracia.

Contudo, os testes realizados nessa pesquisa mostram que esses níveis mais elevados de adesão à democracia e de atitude de confiança não aparecem associados em Montevideu. Dessa forma, uma das hipóteses que se pode considerar é a de que isso ocorra pelo descompasso existente entre a adesão à democracia e o engajamento participativo.

Ao analisarem-se as freqüências relativas à participação política na cidade uruguaia (assim como em Porto Alegre), verificou-se uma incompatibilidade entre a adesão à democracia (opinião sobre a participação política) e o engajamento em mecanismos formais e informais de participação política, tais como: partidos, eleições, associações cívicas, orçamento participativo, etc.

Assim, por um lado, podemos pensar com Putnam, que o capital social é produto de uma construção de longo prazo, num processo que constrói as condições para o desenvolvimento de cultura política, e nesse sentido os casos de descentralização estudados são positivos, pois podem propiciar a ampliação das informações sobre o orçamento, os serviços públicos e a participação na própria esfera pública.

Por outro lado, não se pode desconsiderar que essas duas cidades, onde se desenvolvem essas experiências de democratização, não apresentam índices de participação política e de confiança distintos, significativamente, do restante da América Latina (conforme observamos na análise das freqüências, no quinto Capítulo).

Em quadros de desconfiança política generalizada, a história recente tem demonstrado que as sociedades materialmente não resolvidas, dificilmente promovem o estabelecimento de culturas políticas participativas, (Baquero, 2007), especialmente por que as políticas adotadas nesses países permanecem subordinadas à política econômica vigente, que tem como conseqüência a retirada do Estado de setores essenciais, tais como saúde, educação, e, a concentração de renda e poder político.

Dessa forma, a apatia política é uma decorrência dessa situação de desconfiança, que incide significativamente na precariedade da estabilidade democrática, e também explica o paradoxo entre o desenvolvimento dos indicadores formais de democracia (tais como eleições e funcionamento das instituições) e a contínua desigualdade social na América Latina.

Vários aspectos surgiram no decorrer da pesquisa, que poderiam se constituir em problemas de investigação futura. Dentre os quais se destaca: o exame da eficácia política do OP e da DP na superação do clientelismo e do patrimonialismo; a situação atual do OP, após o fim do ciclo de 16 anos dos governos do PT em Porto Alegre; o aprofundamento do debate sobre as condições políticas para a construção de confiança e capital social. Por outro lado, os dados poderiam ser examinados com técnicas mais avançadas para detectar aspectos teóricos nem sempre visíveis pelas técnicas utilizadas nessa pesquisa.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA. Hermínia, T de. **O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história.** In: Mello, Carlos R. e Sáez, Manuel(orgs) . A Democracia no caso Brasileiro-balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte. ED. UFMG, 2007, p. 17_37.

ANDRADE. Edinara T. **Democracia, Orçamento Participativo e Clientelismo: Um Estudo Comparativo das Experiências de Porto Alegre e Blumenau.** Porto Alegre, 2005. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ARTURI. C. S. **Debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro.** Revista de Sociologia e política. Sielo. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo=S0104-44782001000200003>. Acessado em: 20.março. 2009.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** *Dados* [online]. 2004, vol.47, n.4 [citado 2009-04-07], pp. 703-728. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em 25.abril.2009.

BAIERLE. Sérgio. **Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução e o transformismo.** Porto Alegre. Cidade, 2007.

BAQUERO. Marcello. **Capital Social: teoria e prática/Orgs. Marcelo Baquero, Dejalma Cremonese.** Ijuí: Ed.Unijuí, 2006.

BAQUERO, Marcello, Castro, Henrique, Gonzáles, Rodrigo. **A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política.** Porto Alegre/Canoas. ED. Universidade UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1988.

BAQUERO. Marcello. **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina.**/organizado por Marcelo Baquero. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo. Edusp. 1997.

Dicionário do Pensamento Social do Século XX. [William Outhwaite & Tom Bottomore](#), [E. Gellner](#), [R. Nisbet](#) e [A. Touraine](#) (eds.). 1996.

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

_____. **O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_____. **Orçamento Participativo-Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre. Tomo Editorial. 1997

GONZÁLEZ, RODRIGO S.. **Participação Popular, Cultura Política e Ação Coletiva: uma Análise do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. In: Rodrigo S. González; Marcello Baquero; Henrique de Castro. (Org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

González, S. R. **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí. 2007.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e Governo Local. **Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre**. In: Sociologia, Problemas e Práticas n° 46, 2004, p. 51-69.

QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de Participação Social no Conesul. As experiências de Montevideu e Porto Alegre**. Brasília. 2006. 108 f. (Dissertação de Mestrado). Centro de Pesquisa sobre as Américas da Universidade Nacional do Brasil.

MANIN, B; **As metamorfoses do governo representativo**. Revista Brasileira de Ciências sociais. Rio de Janeiro. FGV. 1986.

MOISÉS, José Álvaro (1989), “**Dilemas da consolidação democrática no Brasil**”, e Moisés. José. A e Albuquerque. José (orgs.), *Dilemas da Consolidação da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.

_____. Democracia e desconfiança e insatisfação com o regime. –o caso do Brasil. *Opinião Pública* (on-line). 2004. Vol.14, nº 1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em 23. maio. 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Ed. Paz e Terra. 1992.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**. 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acessado em 22. fev.2009.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia e Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro. Fundação Getulio Vargas. 1996.

RENNÓ, Lucio R. **Confiança interpessoal e comportamento político: micro fundamentos da teoria do capital social na América Latina**. *Opinião Publica* [online]. 2001, vol.7, n.1, pp. 33-59. Acessado em 24.mar.2009.

VITULLO, Gabriel E. “Saindo do marasmo acadêmico: reflexões sobre cultura política e as teorias da democracia participativa”. In, Baquero, Marcelo (org). **Desafios da democratização na América Latina: debate sobre cultura política**. Porto Alegre. Ed da UFRGS, 1999.

Sites consultados:

www.ibge.gov.br

<http://www.montevideo.gub.uy/descentra/>