

Cultura política e Orçamento Participativo

Political culture and participatory budget

Luciano Fedozzi

Resumo

O estudo analisa comparativamente dados construídos nas investigações realizadas com os Delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre e com a população de diversas regiões metropolitanas no país, no âmbito da pesquisa Cultura Política e Cidadania coordenada pelo Observatório das Metrôpoles (IPPUR-UFRJ). Além da comparação referida, o exame focaliza outras duas questões principais entre os delegados do OP: (a) a existência de valores e de padrões de atuação expressivos da chamada Nova Cultura Política discutida internacionalmente; e (b) a verificação de possíveis transformações na consciência social, decorrente do tempo de participação no OP, representativas de uma cultura política democrática, de cidadania ativa e de fortalecimento do capital social.

Palavras-chave: orçamento participativo; cultura política; cidadania; capital social; nova cultura política.

Abstract

The study compares data provided by investigations carried out with the Participatory Budget (henceforth PB) Delegates of Porto Alegre (South region of Brazil) and with the population of several metropolitan areas in the country, in the scope of the research Political Culture and Citizenship, coordinated by the Observatory of Metropolises (IPPUR-UFRJ). Besides the referred comparison, the study focuses on two other main matters among the PB delegates: (a) the existence of values and performance standards which express the so-called New Political Culture, which has been discussed internationally; and (b) the verification of possible transformations in the social conscience, deriving from time of participation in the PB, which are representative of a democratic political culture, of active citizenship and of strengthening of the social capital.

Keywords: *participatory budget; political culture; citizenship; social capital; new political culture*

Introdução

O presente estudo apresenta os resultados da pesquisa que efetuou análise comparativa de dados produzidos sobre cultura política e cidadania entre os delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre (doravante OP) e os dados extraídos da investigação realizada em diversas Regiões Metropolitanas do país.

A intenção foi perceber se o OP, como forma de gestão urbana, agregadora de ação social e de formas associativas que constituem o capital social da cidade, apresenta indicadores de cultura política e de cidadania distintos da população das Regiões Metropolitanas e das capitais pesquisadas no país, no âmbito da investigação Cultura Política e Cidadania realizada pelo Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) em parceria com o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (CS-UL) e o IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).¹

Intenciona-se fornecer parâmetros empíricos e interpretativos ante duas questões principais: a) a possível expressão de valores e de práticas de atuação dos delegados do OP consoantes a denominada Nova Cultura Política² (Clark e Inglehart, 1998; Cabral e Silva, s/d; Azevedo, Santos Jr. e Ribeiro, 2007; e b) a verificação – ante a tradição autoritária brasileira – de possíveis relações positivas entre a participação na decisões da gestão pública local e a construção de uma cultura política democrática, promotora de cidadania ativa e de fortalecimento do capital social. São abordados indicadores que permitem comparação com dados sobre a cultura política extraídos da investigação em diversas Regiões

Metropolitanas do país, incluindo-se a Região Metropolitana de Porto Alegre³ (RMPA), assim como indicadores de outros países.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre

O OP é uma prática de democracia participativa local que goza de legitimidade e de reconhecimento públicos, local, nacional e internacional, cujo funcionamento está completando duas décadas em 2009. Julga-se, portanto, que as questões acima elencadas possam ajudar a elucidar a hipótese geral que associa a prática da participação à aprendizagem democrática, seja relacionada ao fortalecimento da dimensão institucional ou relacionada à construção de novos valores e de padrões de ação de cidadania ativa dos atores da sociedade civil, especialmente em contextos de profunda desigualdade social e de vigência de uma cultura societária autoritária e passiva, como é o caso do Brasil.

Frise-se que os achados da pesquisa não podem ser generalizados como representativos de todos os participantes do OP. Isso porque na estrutura de funcionamento dessa modalidade de gestão local, os delegados formam instâncias representativas da ampla base social que participa das assembleias Regionais (17) e Temáticas (6) abertas a todos os indivíduos a cada ano. Os delegados constituem, portanto, um grupo relativamente seletivo, eleitos na proporção de um para cada dez participantes nas assembleias. Eles formam os Fóruns de Delegados (FROP's) em cada região ou tema do OP, instâncias intermediárias de

mediação e de relativo poder de decisão diante das comunidades que representam e diante do governo durante todo o ciclo anual no funcionamento do processo participativo. Acima dos delegados, está o Conselho do Orçamento Participativo (COP), também eleito pelas assembleias anuais conforme o critério de dois conselheiros titulares e dois suplentes em cada região e temática. O COP é a instância máxima de decisão do OP que também tem funcionamento permanente durante todo o ciclo anual do orçamento.⁴

Metodologia e perfil sociodemográfico da amostra

A investigação utilizou-se de amostra probabilística inferida a partir do perfil social, em termos de sexo, escolaridade e faixa etária dos delegados do OP, conforme os percentuais desses indicadores existentes (2005).⁵ O número de entrevistados (383 casos) corresponde ao mesmo número que compôs a amostra da população de Porto Alegre incluída na amostra geral da RMPA (768 entrevistados). Todas as 17 Regiões e as 6 Assembleias Temáticas que constituem as formas de base da participação no OP estiveram representadas. A pesquisa foi realizada em novembro de 2008 e os respondentes foram selecionados a partir das listas dos delegados para o orçamento de 2009.

O perfil dos entrevistados é constituído, em síntese, pela paridade entre os sexos, idade

de 40 anos ou mais (37,9% têm 50 anos ou mais), de cor branca, ensino fundamental (incompleto ou completo), possuem renda familiar de até cinco salários mínimos, são chefes de família, possuem situações de emprego que lhes permite flexibilidade no exercício da carga horária e residem em Porto Alegre há quase três décadas.

OP, cultura política e cidadania

A investigação debruçou-se sobre um conjunto de itens investigados em todas as cidades: importância das esferas governamentais, deveres e direitos de cidadania, grau de interesse pela política, avaliação da democracia e percepção da administração pública, mobilização sociopolítica e disposição para a ação, confiança e eficácia da ação, nível de associativismo e de ação política e social. Em cada um dos itens realizaram-se cruzamentos estatísticos com as variáveis: nível de ensino, renda familiar, gênero, faixas etárias e raça/etnia. Pode-se adiantar a constatação de que no conjunto dos itens as médias apresentadas pelos delegados do OP são superiores às verificadas com os grupos das regiões metropolitanas e das capitais pesquisadas (com exceção do dever de escolher produtos por razões políticas, éticas ou ambientais). Esta constatação, ao se apresentar de forma generalizada, é central para os objetivos do estudo, como se verá a seguir.

Valores da cidadania na cultura política dos delegados do OP

Importância das esferas governamentais do Estado

Os dados comparativos sobre a importância atribuída às eleições nos níveis de representação da União mostram que a instância local goza de grande prestígio entre os delegados do OP. Comparativamente aos dados da RMPA, as eleições municipais foram avaliadas pelos delegados do OP como “muito importantes” por 77% (contra 46,6% da RMPA), as eleições legislativas por 73,9% (contra 39,5%) e as eleições presidenciais por 81,5% dos entrevistados (contra 59,8%). Portanto, o sentimento de proximidade com o município é elevado. Juntamente com a região, o município é a instância que obteve o maior percentual de percepção “muito perto” (25,6%), comparativamente ao Brasil (14,6%) e à América Latina (8,9%). Note-se que os percentuais não indicam perda da centralidade desempenhada pelo governo federal (ou pela presidência da república, no imaginário popular), mas, contrariamente, há um papel significativo que também é atribuído à instância local, na medida em que esta se mostra eficaz ante as demandas dos cidadãos.

Esses dados, provavelmente, advêm da experiência adquirida na prática da participação nas decisões locais, cuja sistemática contínua e longeva provavelmente contribua para reconhecer o papel dessa instância institucional da Federação. O município passou a ser visto também como ente responsável pela administração da coisa pública, que pode interferir

de forma importante nas condições de vida da população.

Direitos e deveres do bom exercício da cidadania

Os resultados obtidos com as perguntas sobre os deveres e os direitos da cidadania junto aos delegados do OP demonstram que tanto nos quesitos dos deveres quanto nos dos direitos quase todas as médias são superiores às verificadas nas demais cidades pesquisadas no país. Por se dar no conjunto das médias, os dados adquirem importância significativa e podem revelar relações positivas entre a participação social oportunizada por esse novo modelo de gestão pública e a construção de uma cultura política cidadã.

Como se pode ver, a maior média na pergunta sobre dever da cidadania é a da alternativa “ajudar as pessoas necessitadas do Brasil”, apontada como “muito importante” por 87,5% dos delegados do OP. A seguir, ressaltam-se as respostas “manter-se informado sobre as atividades do governo” e “participar em organizações sociais ou partidos”, também classificadas como “muito importante” por, respectivamente, 83,8% e 80,2%.

Quando se trata da percepção sobre os direitos da cidadania, a resposta “nível de vida digno” é a mais apontada (“muito importante” para 97,4%), seguida pelas respostas que dizem que os “políticos devem escutar os cidadãos antes de tomarem as decisões” e que “as autoridades devem tratar todas as pessoas como iguais”, independentemente de sua posição social (95% avaliam as duas respostas como “muito importantes”).

Tabela 1 – Opiniões sobre os deveres relativos ao bom exercício da cidadania. Brasil, cidades selecionadas e delegados do OP

| Deveres relativos à cidadania | Brasil | São Paulo | Porto Alegre | Porto Alegre/ Delegados do OP | Rio de Janeiro | Belo Horizonte | Recife | Natal | Goiânia |
|---|-------------|-----------|--------------|-------------------------------|----------------|----------------|--------|-------|---------|
| a) Votar sempre nas eleições | 5,68 | 5,56 | 5,63 | 6,56 | 5,44 | 5,98 | 5,87 | 5,90 | 5,88 |
| b) Nunca sonegar impostos | 5,71 | 5,76 | 5,81 | 6,55 | 5,70 | 6,12 | 5,91 | 6,20 | 5,99 |
| c) Obedecer sempre às leis | 6,12 | 5,93 | 6,01 | 6,29 | 6,07 | 6,04 | 6,27 | 6,28 | 6,25 |
| d) Manter-se informado sobre o governo | 5,68 | 5,64 | 5,77 | 6,73 | 5,71 | 5,04 | 5,84 | 6,17 | 6,01 |
| e) Participar em organizações sociais ou partidos | 4,61 | 3,98 | 4,62 | 6,63 | 4,62 | 4,06 | 5,05 | 5,34 | 4,99 |
| f) Tentar compreender diferentes opiniões | 5,74 | 5,74 | 5,72 | 6,59 | 5,84 | 6,02 | 6,16 | 6,22 | 5,88 |
| g) Escolher produtos por razões políticas, éticas ou ambientais | 4,36 | 4,04 | 4,80 | 4,58 | 4,50 | 4,80 | 4,90 | 5,38 | 4,77 |
| h) Ajudar as pessoas necessitadas do Brasil | 6,46 | 6,30 | 6,23 | 6,79 | 6,42 | 6,35 | 6,66 | 6,72 | 6,34 |
| i) Ajudar as pessoas de outras partes do mundo | 6,23 | 6,06 | 5,63 | 6,50 | 6,17 | 5,88 | 6,43 | 6,60 | 6,26 |
| j) Prestar serviço militar | 5,05 | 4,23 | 4,51 | 5,59 | 5,20 | 4,96 | 5,34 | 5,75 | 5,25 |
| Média | 5,57 | 5,32 | 5,48 | 6,28 | 5,61 | 5,53 | 5,86 | 6,06 | 5,77 |
| N | 2000 | 384 | 384 | 370 | 500 | 384 | 384 | 384 | 384 |

Nota: $\chi^2 (18) = 249,034$; $p < 0,001$.

Obs.: Indicador de 1 a 7, sendo 7 – Muito importante e 1 – Nada importante.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, Iuperj, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre (2008).

Tabela 2 – Opiniões sobre os direitos de cidadania. Brasil, cidades selecionadas e delegados do OP

| Direitos do cidadão | Brasil | São Paulo | Porto Alegre | Porto Alegre/ Delegados do OP | Rio de Janeiro | Belo Horizonte | Recife | Natal | Goiânia |
|---|-------------|-----------|--------------|-------------------------------|----------------|----------------|--------|-------|---------|
| a) Nível de vida digno | 6,64 | 6,55 | 6,59 | 6,97 | 6,71 | 6,68 | 6,68 | 6,79 | 6,68 |
| b) Autoridades respeitarem os direitos das minorias | 6,46 | 6,45 | 6,56 | 6,90 | 6,61 | 5,63 | 6,68 | 6,69 | 6,73 |
| c) Autoridades tratarem todas as pessoas como iguais | 6,66 | 6,57 | 6,57 | 6,91 | 6,76 | 6,63 | 6,70 | 6,77 | 6,81 |
| d) Políticos escutarem os cidadãos | 6,55 | 6,38 | 6,54 | 6,92 | 6,73 | 6,45 | 6,53 | 6,54 | 6,67 |
| e) Ter mais oportunidades de participar das decisões de interesse público | 6,46 | 6,23 | 6,35 | 6,88 | 6,69 | 6,41 | 6,40 | 6,64 | 6,46 |
| Média | 6,55 | 6,44 | 6,52 | 6,92 | 6,71 | 6,36 | 6,60 | 6,69 | 6,67 |
| N | 2000 | 384 | 384 | 380 | 500 | 384 | 384 | 384 | 384 |

Nota: $\chi^2 (18) = 249,034$; $p < 0,001$.

Obs.: Indicador de 1 a 7, sendo 7 – Muito importante e 1 – Nada importante.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, Iuperj, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre (2008).

Considerando-se que os tipos de respostas mais valorizadas estão relacionadas aos temas da desigualdade social e das práticas participativas e fiscalizatórias no âmbito da sociedade civil, as médias das respostas indicam que a cultura política de cidadania, para a grande maioria dos delegados do OP, está associada principalmente a um padrão de representações com características que podem indicar o fortalecimento, nesse grupo social, de princípios democráticos e republicanos historicamente frágeis na matriz de ordenamento da sociedade brasileira, quais sejam: a) *um forte conteúdo igualitário* que contraria a histórica desigualdade social e civil da sociedade brasileira; b) *a importância da participação nas organizações sociais e nos partidos no âmbito da sociedade civil*; e c) o exercício do *controle social e da transparência das ações governamentais*.

Deveres e direitos da cidadania conforme sexo, escolaridade, renda e faixa etária

O conjunto das médias obtidas sobre os direitos e deveres de cidadania não apresentam diferenças significativas quando analisadas por sexo, escolaridade, renda e faixa etária. Vale, entretanto, ressaltar alguns aspectos separando-se deveres e direitos.

Deveres de cidadania

As mulheres se destacam, como exceção, nos deveres de ativismo social e de preocupação com a solidariedade. As médias das mulheres são significativas quanto à participação em associações e movimentos (média 6,78 contra

6,47 dos homens) e quanto à ajuda aos necessitados no Brasil (média 6,92 contra 6,65 dos homens). Essas características são consoantes com as encontradas na base social dos participantes do OP, pois a maioria dos participantes das Associações de Moradores (AM's) são mulheres. Além disso, as mulheres conquistaram, gradativamente, paridade ou até maioria nos postos de direção das instâncias participativas, seja do OP (delegadas e conselheiras), seja da direção das AM's. Por outro lado, conforme demonstram estudos anteriores, o estado civil é uma variável que diferencia os gêneros quanto às oportunidades de eleição para os cargos diretivos das instâncias do OP e das AM's. A presença das mulheres é proporcional somente nas condições em que elas se encontram "independentes" dos laços de matrimônio (solteiras, separadas, viúvas). É provável que isso expresse tanto a vigência da cultura patriarcal, impedindo-as de exercer papéis na esfera dos "negócios públicos", assim como seja consequência da dupla jornada de trabalho (Fedozzi, 2007, p. 15).

Também a renda familiar se mostra interviniente no padrão das respostas, mas apenas para destacar as opiniões significativamente diferentes do grupo com maior renda (superior a 10 salários mínimos). Estes, na maior parte dos deveres, apresentam médias superiores (Tabela 3). Veja-se que o grupo com maior renda apresenta diferenças significativas nos tipos de deveres de cidadania associados, por um lado, à solidariedade com os mais necessitados no Brasil e no mundo, mas, por outro lado, com um conjunto coerente de respostas que podem representar uma tendência à manutenção da ordem social e do controle do Estado (votar sempre, não sonegar impostos, obedecer

Tabela 3 – Médias dos deveres relativos à cidadania e renda familiar dos delegados do OP

| Renda familiar | Média | Votar nas eleições | Não sonegar impostos | Obedecer a lei | Informar-se das atividades do governo | Participar de associações e movimentos | Compreender opiniões diferentes | Escolher produtos por razões éticas, políticas e ambientais | Ajudar necessitados no Brasil | Ajudar necessitados de outras partes do mundo | Prestar serviço militar |
|----------------|-------|--------------------|----------------------|----------------|---------------------------------------|--|---------------------------------|---|-------------------------------|---|-------------------------|
| Até 2 SM | 6,41 | 6,62 | 6,72 | 6,33 | 6,78 | 6,74 | 6,60 | 4,62 | 6,84 | 6,58 | 5,74 |
| 2 a 5 SM | 6,31 | 6,59 | 6,41 | 6,31 | 6,71 | 6,66 | 6,57 | 4,47 | 6,77 | 6,49 | 5,64 |
| 5 a 10 SM | 6,23 | 6,23 | 6,46 | 6,12 | 6,62 | 6,38 | 6,50 | 4,83 | 6,66 | 6,28 | 5,03 |
| Mais de 10 SM | 6,70 | 6,88 (+) | 6,94 (+) | 6,69 (+) | 7,00 (+) | 6,75 | 6,75 | 5,56 | 7,00 (+) | 6,88 (+) | 5,69 |
| Conjunto | 6,34 | 6,56 | 6,55 | 6,29 | 6,73 | 6,63 | 6,59 | 4,58 | 6,79 | 6,50 | 5,59 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).
Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

à lei, informar-se sobre o governo). Não apresentam, assim, médias distintas em deveres que poderiam caracterizar uma consciência de caráter democrático societário, aberta a transformações sociais, como escolha de produtos por razões éticas, políticas e ambientais, compreender as opiniões diferentes e participar de associações e movimentos.

Direitos de cidadania

No que tange aos direitos de cidadania, percebe-se semelhança no padrão das opiniões entre os públicos com distintos níveis de escolaridade. Isto é, embora o grupo com menor nível

de instrução (até a 4ª série fundamental) tenha obtido uma média geral levemente maior em relação ao grupo com nível de escolaridade superior (6,75 contra 6,63), a variável nível de ensino – derivada dos capitais econômico e cultural –, não demonstra ser um fator que distingue, de forma significativa, a opinião dos delegados do OP quanto aos direitos de cidadania. Esse fenômeno é reforçado pelo fato de que os dois polos da estratificação escolar (instrução até a 4ª série fundamental e ensino superior) destacam-se nos mesmos tipos de direitos que apresentam médias estatisticamente significativas (média 7): o direito de nível de vida digno e o direito de respeito das autoridades pelas minorias.

Tabela 4 – Médias dos direitos dos cidadãos e escolaridade

| Escolaridade | Média | Nível de vida digno | Autoridades respeitem minorias | Autoridades tratem todos como iguais | Políticos escutarem cidadãos | Participação nas decisões de interesse público | Participar em desobediência civil |
|--------------------------|-------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--|-----------------------------------|
| Até 4ª série fundamental | 6,75 | 7,00 (+) | 7,00 (+) | 6,95 | 6,92 | 6,92 | 5,69 |
| 5ª 8ª série fundamental | 6,54 | 6,96 | 6,89 | 6,91 | 6,82 | 6,87 | 4,79 |
| Ensino médio | 6,60 | 6,97 | 6,86 | 6,93 | 6,97 | 6,93 | 4,94 |
| Ensino superior | 6,63 | 7,00 (+) | 6,98 (+) | 6,84 | 7,00 (+) | 6,78 | 5,17 |
| Conjunto | 6,60 | 6,97 | 6,90 | 6,91 | 6,92 | 6,88 | 5,00 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).
Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

No quesito dos direitos (assim como visto no dos deveres), é a renda familiar a variável que mais interfere na diferença de percepção sobre os direitos de cidadania (Tabela 5). Os segmentos com renda familiar a partir de mais de 5 salários mínimos se destacam por valorizar de forma significativa direitos ligados aos temas da igualdade social e civil e à relação democrática dos políticos com a população. O tema das minorias talvez seja o que mais aproxima esses segmentos da representação de uma nova cultura política.

Fica fora do rol dos direitos, quando analisados pelas variáveis renda e escolaridade, o direito de participação em ações de desobediência civil. Aliás, esse direito é relevante estatisticamente apenas quando são analisadas as médias das respostas de acordo com o critério racial/étnico. O grupo de cor preta é o único grupo, isoladamente, que apresenta essa disposição (média de 5,75, contra 4,79 dos brancos e 4,39 dos pardos, amarelos e indígenas). Além disso, quanto aos direitos de cidadania, os pretos obtêm uma média geral superior na comparação com os brancos (embora sem significância estatística) (6,74 contra 6,56), o que também ocorre com os

jovens (18-29 anos) comparativamente às demais faixas de idade, embora sem adquirir significância estatística (6,59 contra 6,58).

Esse fato pode expressar uma importante transformação na cultura política autoritária e excludente do país. Provavelmente, representa o avanço da consciência negra que vem ocorrendo nas últimas décadas no país. No OP, os negros são super-representados, pois somam 23% dos participantes contra 8,7% na população (Cidade, 2003, IBGE, 2000).

Se os dados analisados até agora demonstram de certa forma as percepções redistributivistas, participativas e de exercício da *accountability* na cultura dos participantes mais engajados no funcionamento do OP (como o são os delegados), vale destacar que revelam limites da cultura política predominante desse público, ante uma perspectiva mais crítica e transformadora da ordem social. Isso pode ser percebido, por exemplo, pelas respostas obtidas no tema da *obediência ou do conflito com a lei*. A média da resposta à pergunta “obedecer sempre à lei e regulamentos” (6,29) é maior comparativamente às demais regiões do país pesquisadas (e à população de Porto Alegre). Ela foi classificada como “muito

Tabela 5 – Médias dos direitos dos cidadãos e renda familiar dos delegados do OP

| Renda familiar | Média | Nível de vida digno | Autoridades respeitem minorias | Autoridades tratem todos como iguais | Políticos escutem cidadãos | Participação nas decisões de interesse público | Participar em desobediência civil |
|----------------|-------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--|-----------------------------------|
| Até 2 SM | 6,59 | 6,97 | 6,92 | 6,88 | 6,89 | 6,91 | 4,97 |
| 2 a 5 SM | 6,61 | 6,96 | 6,89 | 6,93 | 6,90 | 6,89 | 5,06 |
| 5 a 10 SM | 6,61 | 7,00 (+) | 7,00 (+) | 6,87 | 6,97 | 6,80 | 5,00 |
| Mais de 10 SM | 6,67 | 7,00 (+) | 7,00 (+) | 7,00 (+) | 7,00 (+) | 6,88 | 5,13 |
| Conjunto | 6,60 | 6,97 | 6,90 | 6,91 | 6,92 | 6,88 | 5,00 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).
Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

importante” por 64%. Há ainda uma clara divisão de opiniões quando se trata do conflito entre “seguir a lei ou a própria consciência em certas ocasiões”. Da mesma forma, o direito à “participação em ações de desobediência civil” obteve o menor percentual entre as respostas sobre os direitos. É o único classificado como “muito importante” por menos da metade dos respondentes (41,3%).

Ora, se, por um lado, a adesão normativa à ordem racional-legal pode representar um avanço civilizatório, pois a perspectiva do sistema social enseja possibilidades da consciência de cidadania baseada nas normas impessoais como critério de justiça (ante a tradição particularista, patrimonialista e pessoalizada da híbrida formação brasileira, conforme apontam estudos clássicos (Holanda, 1993; Faoro, 1958; DaMatta, 1991a e 1991b), por outro lado, esse estágio de consciência representativo da “Lei e da Ordem” é compatível com a perspectiva de uma cidadania conformada. Ele não expressa ainda uma consciência crítica que sobrepõe a *justiça* necessária ao *ordenamento jurídico-político* ou aos valores dominantes na sociedade, como é caso da consciência pós-convencional (Kohlberg, 1969 e 1981; Habermas, 1983 e 1989), quando valores como *justiça, liberdade e igualdade* adquirem prioridade sobre os demais *direitos (propriedade) da ordem social*.⁶

Chama a atenção ainda a menor importância atribuída àquele rol de deveres contemporâneos atribuídos ao consumo responsável que é parte de uma Nova Cultura Política mundial. A resposta “escolher produtos por razões políticas, éticas ou ambientais, mesmo que eles custem mais caro” obteve a menor média entre todas (4,58) e apenas 30,8% o consideram

um dever “muito importante”. A baixa valoração desse dever constituiu exceção ao padrão de médias mais altas obtidas com os delegados do OP em comparação com outras regiões e cidades (ver Tabela 1). Uma das causas para isso pode estar na baixa renda familiar da maioria dos participantes que dificulta a prática da aquisição de produtos mais onerosos. Não obstante, 37,3% declarou que nunca faria esse tipo de ação. O dado questiona, dentre os delegados do OP, a hipótese do alargamento ou mesmo do deslocamento, no âmbito de uma Nova Cultura Política, da problematização dos temas clássicos ligados à desigualdade social para temas de caráter sociocultural. Essa hipótese é reforçada pelo fato de que é baixa a importância atribuída no OP à discussão de questões específicas e menos pragmáticas ou concretas, a exemplo do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, das políticas para gênero, juventude e questões racial-étnicas, questão esta que têm sido apontada como aspecto falho do mesmo.⁷

Sintetizando a análise dos dados até o presente momento, pode-se dizer que eles não apóiam a hipótese de que a participação estaria ocorrendo a partir da construção de valores e de padrões de atuação consoantes com a Nova Cultura Política. Isso porque as percepções dos direitos e dos deveres de cidadania, para a grande maioria dos delegados do OP (de todos os segmentos de renda e de níveis de ensino) estão associadas a um forte conteúdo igualitário como tarefa clássica não resolvida pela sociedade brasileira. Nessa tarefa, segundo os investigados, o Estado continua exercendo papel central no provimento do bem-estar social, devendo fazê-lo com participação e controle da sociedade civil.

Deveres e direitos de cidadania e tempo de participação no OP

Talvez o dado que mais contribua para relativizar a profundidade dos possíveis efeitos da participação social promovida pelo OP na geração de uma cultura política cidadã e crítica seja o fato de que não se constata alterações importantes na percepção dos direitos e dos deveres de cidadania associados ao *maior tempo de participação no OP*.

A inexistência de correlação positiva entre o tempo de participação e o aumento das médias representativas dos direitos e dos deveres problematiza o possível alcance e o nível de profundidade dos efeitos do OP na consciência social dos participantes, algo que é comumente atribuído a esse processo participativo. Entretanto, como se verá mais adiante, o possível papel de “escola de cidadania” do OP torna-se mais plausível no nível de crescimento do ativismo em todas as modalidades de ação sociopolítica, assim como no nível associado à atividade política propriamente dita, na atitude crítica quanto às formas de gestão pública e na valorização do regime democrático participativo. Ou seja, há clara tendência de crescimento destes itens associados ao maior tempo de exposição ao OP. Esses aspectos, embora menos profundos na topologia da consciência social e com assimetrias decorrentes da renda familiar, da escolaridade e das faixas etárias, sugerem que o OP é uma estrutura de oportunidades que está promovendo mudanças da cultura política, em favor da cidadania ativa e do fortalecimento do capital social, fenômeno que contrasta com o contexto de descrédito na política e na própria eficácia da ação coletiva.

Grau de interesse pela política, avaliação da democracia e percepção da administração pública no Brasil

Os delegados do OP demonstram altos índices de interesse pela política. Comparativamente às regiões pesquisadas no país eles obtêm isoladamente a maior média (Tabela 6) e altos percentuais que medem o grau de interesse: 76,2% corresponde à soma das categorias “muito interesse” (45,2%) e “algum interesse” (29,2%).

Dois fatores demonstram interveniência significativa no nível de interesse pela política dentre os delegados do OP: o tempo de participação e o nível de ensino (Tabela 7).

A associação significativa entre maior tempo de participação no OP e o maior interesse pela política sugere aprendizagens importantes para a formação de uma cultura democrática, aumentando a valoração da política como instância de mediação social.

Essa percepção relativamente positiva quanto à política é acompanhada de relativa adesão normativa ao regime democrático, pois quase 85% considera que “a democracia é um regime bom”. Além disso, o alto percentual dos que avaliam que é “muito importante” votar sempre nas eleições fortalece a hipótese de que a experiência mais intensa com o OP – como é o caso da função desempenhada pelos delegados – pode estar vinculada à criação de uma cultura que contraria o disseminado descrédito na política, conforme a tradição autoritária do país e a realidade das sociedades contemporâneas.

Tabela 6 – Grau de Interesse na Política.
Brasil e cidades selecionadas, 2006. Delegados do OP, 2008.

| | Média | N |
|-------------------------------------|---------------|-------------|
| São Paulo | 2,29 d | 381 |
| Porto Alegre | 2,24 d | 378 |
| Porto Alegre/Delegados do OP | 3,15 | 380 |
| Rio de Janeiro | 1,90 b | 487 |
| Belo Horizonte | 1,64 a | 374 |
| Recife | 1,95 b, c | 369 |
| Natal | 1,68 a | 374 |
| Goiânia | 2,07 c | 380 |
| Brasil | 1,88 | 1954 |

Notas: Escala: 1 – não tem interesse nenhum a 4 – muito interessado. ANOVA: $F(6, 2736) = 27,829$; $p < 0,001$. Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si. Duncan a $p < 0,05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

Tabela 7 – Médias do grau de interesse na política e tempo de participação dos Delegados do OP

| Tempo participação OP | Interesse na política |
|-----------------------|-----------------------|
| Menos de 4 anos | 3,01 |
| De 4 a 12 anos | 3,08 |
| 12 anos ou mais | 3,60 (+) |
| Conjunto | 3,15 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).
Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

Não obstante, a adesão normativa aos valores democráticos deve ser relativizada. Isso porque parcela considerável (41%) admite que o governo, quando considerar necessário, deve limitar os direitos democráticos, contra 50,1% que entende que isso não deve ocorrer em nenhuma circunstância (8,9% não sabe ou não respondeu). Esses dados podem indicar que, apesar da evolução na adesão ao regime

democrático, há resquícios consideráveis da matriz histórica da cultura política no país que dão margem a opções autoritárias. Essa tensão é captada pela percepção sobre o papel dos partidos políticos. Por um lado, a maioria dos delegados do OP entende que estas instituições clássicas "incentivam as pessoas a serem politicamente ativas" (45,2% "concordam" e 6,8% "concordam totalmente" com a afirmação).

Mas, ao mesmo tempo, a maioria expressa posição crítica quanto ao papel de representação que os partidos políticos exercem, pois entendem que eles “não dão aos eleitores escolhas políticas reais” (52,2% “concordam” e 11,5% “concordam totalmente” com essa interpretação). Esses dados são coerentes com uma dupla situação vivenciada pelos delegados do OP: a alta adesão aos partidos políticos e, ao mesmo, a forte identificação com outras organizações da sociedade civil como as que melhor representam seus interesses, principalmente as AM’s e os sindicatos (Tabela 8).

De fato, quase metade dos delegados do OP pertence ou já pertenceu aos partidos políticos, sendo que 30,5% participa ativamente deles. Outros 61,9% participou de reunião política ou comício no último ano. Esses índices são elevados em relação aos eleitores.

Em termos de identificação partidária apenas 23,8% declarou não possuí-la. O PT

continua obtendo o maior percentual de preferência (38,9%), seguido pelo PMDB (11%), partido atual do Prefeito.⁸ A alta taxa de adesão partidária entre os delegados do OP pode significar, por outro lado, um processo de partidização e de captura do mesmo, embora esta hipótese deva ser relativizada. Isso porque nas assembleias regionais e temáticas anuais, que são a base do processo, praticamente metade não tem preferência partidária.⁹ Essa identificação com os partidos ocorre em grau maior nas instâncias de representação, sejam elas intermediárias, como os Fóruns de Delegados (regionais e temáticos) ou no Conselho do OP (COP), instância máxima de sua estrutura.

A importância do pertencimento aos partidos e de suas consequências na dinâmica da cultura política dos delegados do OP não deve ser superestimada. Primeiro, porque o vínculo com os partidos não é suficiente para definir a opção eleitoral dos delegados. A

Tabela 8 – Instituições e entidades que melhor defendem os interesses segundo delegados do OP

| Representação | Num. Cit. (ordem 1) | Freq. % | Num. Cit. (ordem 2) | Freq. % | Num Cit. (ordem 3) | Freq. % |
|--|------------------------|------------|------------------------|------------|-----------------------|------------|
| Políticos | 30 | 7,8 | 48 | 12,5 | 78 | 20,4 |
| Partidos | 29 | 7,6 | 41 | 10,7 | 70 | 18,3 |
| Juizes | 39 | 10,2 | 29 | 7,6 | 68 | 17,8 |
| Sindicatos e associações profissionais | 53 | 13,8 | 55 | 14,4 | 108 | 28,2 |
| Igrejas ou cultos religiosos | 21 | 5,5 | 19 | 5,0 | 40 | 10,4 |
| Organizações não-governamentais | 39 | 10,2 | 42 | 11,0 | 81 | 21,1 |
| Associações de moradores | 155 | 40,5 | 89 | 23,2 | 244 | 63,7 |
| N.S. | 7 | 1,8 | 16 | 4,2 | 23 | 6,0 |
| N.R. | 10 | 2,6 | 14 | 3,7 | 24 | 6,3 |
| Total Obs. | 383 | | 383 | | 383 | |

Obs.: questão de escolha múltipla com duas opções por ordem de importância.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

grande maioria entende que nas eleições para prefeito é mais importante votar no candidato e não no partido (78,3% contra 19,8%). Em segundo lugar, como visto, o pertencimento aos partidos não obscurece a forte representatividade de outras organizações sociais no OP.

O tempo de participação, todavia, não é a única variável interveniente para medir o grau de interesse pela política entre os delegados do OP. Como já mencionado, a escolaridade tem associação direta nesse item. O grupo com ensino de 5ª a 8ª série fundamental apresenta proporcionalmente menos interesse e o grupo com ensino superior, mais interesse pela política (Tabela 9). Embora sem significância estatística, os jovens também expressam menor interesse pela política em relação às demais faixas de idades.

Pode-se aventar a hipótese de que o grupo participante constituído pelos delegados do OP adquiriu certa aprendizagem e conhecimento prático que lhe permite fazer parte do jogo político-institucional com seus custos e benefícios. A experiência advinda da proximidade do jogo de conflitos, alianças e contradições que constituem a formação e o exercício do poder local pode ter propiciado sentido à dimensão política que normalmente não é oportunizada de forma tão intensa e palpável para o conjunto da população. Todavia, a ação coletiva dessa camada de militantes sociais se ancora prioritariamente nos laços que constituem as redes de interesses articulados em determinado território da cidade ou por temas específicos. Nesse nível de ação é que se dá sua identidade maior e seu sentido de pertencimento social pela mediação operada pelo OP com a dimensão institucional.

Tabela 9 - Médias do grau de interesse na política e escolaridade dos delegados do OP

| Escola 21 | Interesse na política |
|----------------------------|-----------------------|
| Até a 4ª série fundamental | 2,84 |
| 5 a 8ª série fundamental | 2,92 (-) |
| Ensino médio | 3,31 |
| Ensino superior | 3,44 (+) |
| Conjunto | 3,15 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (-) e de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para menos e para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Delegados do OP de Porto Alegre, 2008. Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006.

Esse “otimismo”, todavia, contrasta com a avaliação que os delegados fazem sobre a prática real dos governantes e sobre a percepção que eles têm da administração pública no Brasil. Em geral, opinam que a relação é de obediência dos cidadãos às decisões que são tomadas exclusivamente pelos governantes (Tabela 10). Contrariamente a esse tipo de democracia delegativa (O’Donnell, 1991), os membros do OP posicionam-se pela ideia de que “os governantes devem ouvir as opiniões dos cidadãos e decidir de acordo com a maioria (86,2%)”. Eles apresentam uma autoavaliação positiva sobre competências políticas, entendem que têm algo a dizer sobre o que o governo faz e julgam-se com boa compreensão e mais informados do que a maioria das pessoas para opinar sobre assuntos políticos. Para eles, a população está excluída das decisões, a gestão governamental no Brasil não é transparente e não tem interesse em valorizar a opinião popular.

Esse juízo negativo também é válido para a percepção expressa sobre a prática da administração pública em geral no país. Os dados, em geral, indicam uma percepção do funcionamento da administração pública ainda caracterizada pelos moldes tradicionais do particularismo, do patrimonialismo e do clientelismo. Apesar de a maioria entender que há um relativo compromisso da administração pública com as pessoas na prestação dos serviços,¹⁰ a percepção é de baixa existência do conteúdo da *res publica* na gestão do Estado, pois para 60,1% a corrupção envolveria muitos ou todos os membros da administração pública (contra 6,8% que opina que quase ninguém ou poucas pessoas estariam envolvidas e outros 32,9% que entendem ser apenas alguns). A prática da corrupção se constituiria em problema endêmico no país.

Embora não tenha havido perguntas específicas quanto à experiência de Porto Alegre,

Tabela 10 – Forma de atuação dos governantes no Brasil segundo delegados do OP

| Forma de ação dos governantes | Casos | % |
|---|-------|------|
| Os governantes tomam decisões importantes e os cidadãos obedecem | 255 | 66,6 |
| Os governantes decidem, mas antes de aplicarem as decisões explicam-se aos cidadãos | 70 | 18,3 |
| Os governantes ouvem as opiniões dos cidadãos antes e decidem em conformidade com a maioria | 45 | 11,7 |
| N.S. | 11 | 2,9 |
| N.R. | 2 | 0,5 |
| Total | 383 | 100 |

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, Iuperj, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre 2008.

alguns dados de outras pesquisas parecem contrastar as opiniões acima esboçadas quanto à eficácia e à transparência da prática governamental local. Como demonstra a Tabela abaixo, é alto o percentual que avalia a existência de poder real das comunidades no compartilhamento das decisões orçamentárias com o governo (Tabela 11).¹¹

O sentimento de impunidade ou de impossibilidade de reversão de possíveis erros cometidos por gestores é outro indicativo da desconfiança nos governantes em geral. Mais da metade (56,7%) acha “improvável” ou “muito improvável” que erros possam ser corrigidos (contra 33,9% que considera “provável” e 8,4% “muito provável”). Essa incapacidade de autorreforma do sistema ou mesmo de controle social sobre a prática dos administradores é corroborada pelo fato de que para 69,2% a administração pública não presta contas e não divulga de forma transparente e democrática seus resultados (24% opinaram que ela é transparente e outros 6,8% não souberam opinar).

Outros dados corroboram a opinião sobre a atualidade das práticas tradicionais que marcam a formação do Estado e da sociedade brasileira: mais de 70% considera que os vínculos pessoais são determinantes para o acesso aos bens e serviços públicos, mais da metade (56,9%) demonstra desconfiança na ação dos governantes e 71% expressa a opinião de que a maior parte dos políticos está na política para obter vantagens pessoais.

A *desconfiança* que se expressa em relação ao campo institucional de gestão é acompanhada pela *desconfiança interpessoal*, na medida em que mais de 70% opinou que na sociedade prevalece a “tentativa de vantagem” e não de “relações justas” entre as pessoas em geral. Da mesma forma, a maioria vê o outro indivíduo como um potencial ameaçador (64%), não pressupondo relações de confiança mútua.

Em princípio esse dado sobre a desconfiança interpessoal surpreendente tratando-se do público do OP que vivencia em seu cotidiano situações de ação coletiva e de mobilização

Tabela 11 – Poder de decisão da população no OP (1995-2005)

| Na sua opinião, a população decide realmente sobre obras e serviços no OP? | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 | |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| | % | % | % | % | Nº | % |
| Sempre | 33,0 | 30,2 | 29,4 | 29,1 | 400 | 27,14 |
| Quase sempre | 27,3 | 27,0 | 34,0 | 39,9 | 442 | 29,99 |
| Às vezes | 23,8 | 23,9 | 13,3 | 15,3 | 487 | 33,04 |
| Nunca | 0,6 | 2,8 | 1,9 | 1,6 | 44 | 2,99 |
| Não sei | 8,2 | 10,7 | 14,8 | 13,9 | 101 | 6,85 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100 | 100,0 |

Fonte: Fedozzi (2007).

social para a tomada de decisões junto ao governo. Entretanto, a forma das perguntas sobre esse item não permitiu aprofundar o conhecimento da questão. Não é possível saber, por exemplo, se essa interpretação dos delegados do OP é válida para o público que participa desse dispositivo (em suas redes de relações e instâncias, de base ou de representação) ou se a opinião se refere aos indivíduos em geral. Todavia, baseando-se em dados de outra pesquisa com o público do OP, pode-se inferir a existência de confiança na instituição participativa, por meio das respostas obtidas com a pergunta "Quais são os agentes que possuem mais força para manter o OP?". A pergunta justificou-se porque iniciara uma nova gestão com alternância no poder nas eleições de 2004, após a derrota do PT. Como se pode ver, o maior percentual é o que aponta os próprios participantes como sendo os principais agentes para a continuidade do OP, algo que requer confiança (Tabela 12).

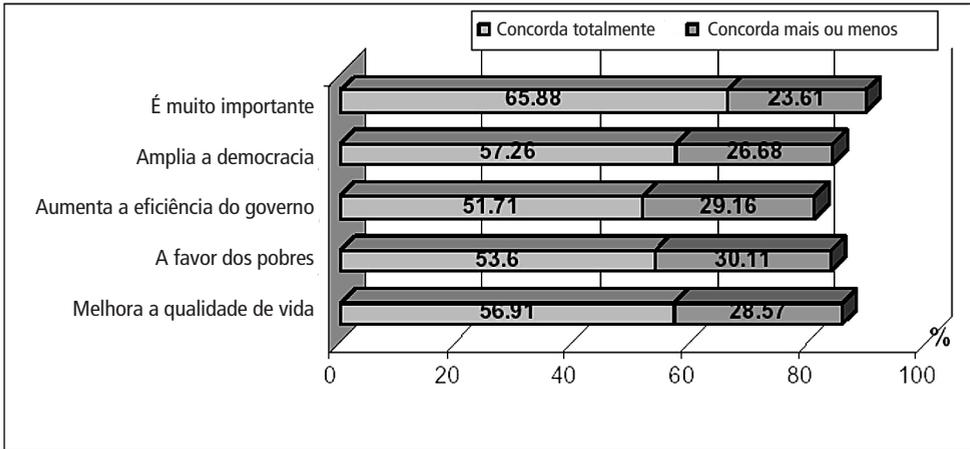
Além disso, vale ressaltar que a prática de democracia participativa do OP, ao longo dos anos (apesar de sua crise que se tornou manifesta a partir de 2001 devido, entre outros fatores, ao déficit financeiro da Prefeitura), adquiriu prestígio significativo entre os eleitores da cidade. Pesquisas recentes demonstram que essa identidade simbólica entre a maioria da opinião pública e o OP tem constituído um ambiente político-cultural favorável à institucionalização (em sentido sociológico) dessa forma de democracia participativa, mesmo com a alternância de poder no Executivo local: 85% dos eleitores dizem saber o que é o OP e 74% o consideram positivo para Porto Alegre (contra 5% que o consideram negativo, 11% são indiferentes e 9% não opinou) (IBOPE, *Jornal Zero Hora*, 13/06/08, p. 5). Da mesma forma, como se pode ver na Figura 1, a percepção sobre o OP da população é majoritariamente positiva, sendo que, nessa mesma pesquisa realizada pelo Banco Mundial (2008), 20% declararam

Tabela 12 – Agentes como mais poder para manter o OP (2005)

| Entre esses agentes, qual deles tem mais poder para manter o OP? | 2005 | | Conselheiros | Delegados |
|--|-------|-------|--------------|-----------|
| | Nº | % | | |
| Meios de comunicação | 56 | 3,7 | 1,7 | 2,2 |
| Câmara de vereadores | 174 | 11,6 | 8,7 | 10,0 |
| Governo municipal | 345 | 22,9 | 24,3 | 21,6 |
| As comunidades que participam do OP | 643 | 42,7 | 54,8 | 54,9 |
| Partidos favoráveis à participação | 73 | 4,9 | 4,3 | 4,6 |
| Eleitores de Porto Alegre | 167 | 11,1 | 6,1 | 6,8 |
| N.R. | 47 | 3,1 | – | – |
| Total | 1.505 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Fedozzi (2007)

Figura 1 – Percepções públicas do OP por percentual de população (%)



Fonte: BIRD, 2007

já ter participado em algum momento do OP. O conjunto desses dados, na medida em balizam a postura dos partidos políticos postulantes ao poder local, podem significar uma mudança da cultura política favorável à cidadania ativa e à responsabilidade cívica.

Pode-se afirmar, em geral, que as percepções que os delegados do OP têm sobre a cultura política brasileira e as práticas governamentais são representadas pela inexistência de condutas baseadas em critérios universalistas, igualitários e impessoais, como condição estrutural que requer a cidadania. Mas, diferentemente do público pesquisado no conjunto da RMPA, o juízo negativo dos delegados do OP de Porto Alegre sobre os procedimentos da gestão socioestatal no país *não tem como consequência o desinteresse ou mesmo a*

rejeição da política como instância de mediação social. Como visto anteriormente, é alto o grau de interesse na política e de ativismo nos partidos e outras organizações sociais por parte desse grupo. Isso pode sugerir, na cultura política dos delegados, a produção de uma consciência social e um tipo de capital social que leva em conta a relativa separação entre o regime político democrático e as possibilidades distintas que podem assumir os modelos da gestão pública, em questões como o compromisso público, a transparência, a participação nas decisões, a impessoalidade, a existência de critérios igualitários e universalistas. O alto grau de interesse na política e o otimismo em relação à democracia – apesar do juízo crítico dos governantes – como vistos anteriormente, reforçariam essa hipótese.

Atitudes e ação política dos delegados do OP: mobilização sociopolítica e disposição para ação

Considerando-se a média geral do índice sobre mobilização sociopolítica, os delegados do OP de Porto Alegre apresentam elevado grau de disposição para a ação, comparativamente as médias do conjunto das regiões metropolitanas pesquisadas no Brasil e inclusive dos demais países presentes na investigação. A média de 2,01 supera em larga escala a média brasileira (0,52) e a da RMPA (0,8). (No Brasil, a maior média é a da região metropolitana de São Paulo, com 0,91) (escala de 0 a 3) (Tabela 13).

Esse grau relativamente elevado de mobilização sociopolítica é verificado, inicialmente,

pelos índices que demonstram haver disposição dos delegados do OP para envolver-se em discussões com outros indivíduos em seu cotidiano: 66,9% discute assuntos políticos de modo “frequente” ou “algumas vezes” quando está entre amigos (contra 21,2% que o faz “raramente” ou “nunca”); a maioria (52%) afirma que, quando possui opinião firme sobre qualquer assunto, costuma tentar convencer os demais que constituem suas relações, sejam amigos, colegas de trabalho, familiares. Da mesma forma, a grande maioria opinou como sendo “muito provável” ou “provável” (soma de 81,2%) a disposição de se mobilizar, seja sozinho ou coletivamente, contra uma situação hipotética de aprovação de uma lei considerada injusta. Ou seja, os dados, em conjunto, indicam um perfil pró-ativo no padrão da disposição para a ação social e política cotidiana desse segmento de indivíduos do OP.

Tabela 13 – Mobilização sociopolítica.
Brasil, cidades selecionadas e delegados do OP

| Mobilização sociopolítica | Média | N |
|-------------------------------------|---------------|-------------|
| São Paulo | 0,91 c | 384 |
| Rio de Janeiro | 0,69 b | 498 |
| Porto Alegre | 0,84 c | 383 |
| Porto Alegre/Delegados do OP | 2,01 | 383 |
| Belo Horizonte | 0,57 a | 377 |
| Recife | 0,70 b | 374 |
| Natal | 0,63 a, b | 375 |
| Goiânia | 0,69 b | 380 |
| Brasil | 0,70 | 2000 |

Notas: Escala: 0 – nunca pertenceu a 3 – participa ativamente. ANOVA: $F(6, 2783) = 18,341$; $p < 0,001$.

Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si. Duncan a $p < 0,05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre 2008

Esse ativismo é acompanhado por uma perspectiva de eficácia de sua ação: a maioria (50,1%) entende que seria “muito provável” ou “provável” que as instituições legislativas nacionais levassem em conta suas reivindicações contrárias à lei. Esse percentual é superior ao verificado na amostra da RMPA (40,4%) e pode significar que a experiência do OP – baseada na dinâmica de atendimento pelo Estado das reivindicações comunitárias – esteja produzindo uma crença na eficácia da ação dos cidadãos.

Dentre as modalidades de ação, se destaca em primeiro lugar a participação em comícios ou reuniões políticas, seguida da participação em manifestações ou assembleias. A ação em partidos políticos é coerente com o alto grau de pertencimento aos partidos políticos verificada entre os delegados do OP. A ação com a menor média é a participação em discussões pela internet (Tabela 14). De forma geral, os dados indicam que

essa parcela de participantes do OP – eleitos anualmente pelas assembleias dos moradores – possui um perfil de ativismo social e político que contrasta com a apatia ou a indiferença de grande parte da população no país, conforme apontam em geral as pesquisas nacionais.

Mas a experiência de ação sociopolítica não é uniforme dentre o grupo. Ela sofre a intervenção de fatores socioeconômicos (escolaridade e renda familiar) e do tempo de participação no OP. Como se pode observar, quanto maior o nível de ensino, maior são as médias em cada uma das ações investigadas (com exceção de leve quebra entre os que possuem ensino médio e a ação “participação em comícios ou reuniões políticas”). Os grupos com ensino superior e renda maior que 10 salários mínimos apresentam um padrão de ação mais intenso em quase todos os tipos de ações pesquisadas. Certos tipos de ação, que requerem competências cognitivas, acesso a recursos e poder de

Tabela 14 – Médias das modalidades de ação social e política dos delegados do OP

| Modalidades de ação social e política | Médias |
|--|--------|
| Boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais | 1,76 |
| Participar numa manifestação ou assembleia | 2,38 |
| Participar numa reunião política ou comício | 2,53 |
| Contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista | 2,14 |
| Tentar recolher fundos ou contribuir financeiramente para uma causa pública | 1,91 |
| Contatar ou aparecer na mídia para exprimir as suas opiniões | 1,60 |
| Participar num fórum ou grupo sde discussão através da internet | 1,52 |
| Assinar uma petição ou fazer um abaixo assinado | 2,26 |
| Média do grupo mobilização sociopolítica | 2,01 |

Obs.: Avalia o comportamento com índice de 0 a 3 (3 – fez no último ano; 2 – fez em anos anteriores; 1 – não fez, mas poderia fazer; 0 – nunca o faria).

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrópoles, Iuperj, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre 2008.

influência (contato político, coleta de fundos, contato com a mídia e discussão na internet), são as que apresentam maior significância estatística associada ao grupo com nível de ensino superior e, contrariamente, uma significância estatística para menos associada ao grupo de baixa escolaridade (até a 8ª série do fundamental) (Tabela 15).

A assimetria é ainda maior quando a renda familiar é tomada isoladamente. O grupo com renda acima de 10 salários mínimos

apresenta um padrão de mobilização significativamente maior em praticamente todas as modalidades de atuação (com exceção da participação em reuniões e comícios políticos). Já entre os mais pobres (faixa de renda até 2 salários mínimos), a média é significativamente menor em dois tipos de ações específicas, quais sejam, coleta de fundos e discussão na internet, ações estas que dependem de determinadas condições objetivas para sua realização (Tabela 16).

Tabela 15 - Médias das modalidades de ação sociopolítica e escolaridade dos delegados do Orçamento Participativo de Porto Alegre

| Escolaridade | Média | Abaixo assinado | Boicote | Manifestação | Reunião | Contato político | Coleta de fundos | Contato com mídia | Discussão internet |
|----------------------------|-------|-----------------|----------|--------------|---------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Até a 4ª série fundamental | 1,71 | 2,03 | 1,59 | 2,08 | 2,34 | 1,76 (-) | 1,46 (-) | 1,19 (-) | 1,25 |
| 5ª a 8ª série fundamental | 1,81 | 2,08 (-) | 1,52 (-) | 2,29 | 2,45 | 1,95 (-) | 1,68 (-) | 1,35 (-) | 1,18 (-) |
| Ensino médio | 2,13 | 2,34 | 1,87 | 2,48 | 2,64 | 2,29 | 2,09 | 1,73 | 1,60 |
| Ensino superior | 2,28 | 2,59 (+) | 2,00 | 2,52 | 2,56 | 2,43 (+) | 2,18 (+) | 1,98 (+) | 1,95 (+) |
| Conjunto | 2,01 | 2,26 | 1,76 | 2,38 | 2,53 | 2,14 | 1,91 | 1,60 | 1,52 |

Escala de 0 a 3 (3 – fez no último ano; 2 – fez em anos anteriores; 1 – não fez, mas poderia fazer; 0 – nunca o faria)

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas.

Os números acompanhados de (-) e de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para menos e para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Delegados do OP de Porto Alegre, 2008. Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006.

Tabela 16 - Médias das modalidades de ação sociopolítica e renda familiar

| Renda familiar | Média | Abaixo assinado | Boicote | Manifestação | Reunião | Contato político | Coleta de fundos | Contato com mídia | Discussão internet |
|----------------|-------|-----------------|---------|--------------|---------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Até 2 SM | 1,85 | 2,10 | 1,62 | 2,22 | 2,48 | 1,99 | 1,61(-) | 1,45 | 1,32(-) |
| 2 a 5 SM | 2,00 | 2,25 | 1,72 | 2,44 | 2,52 | 2,09 | 1,91 | 1,55 | 1,51 |
| 5 a 10 SM | 2,21 | 2,50(+) | 1,78 | 2,48 | 2,65 | 2,45(+) | 2,39(+) | 1,81 | 1,59 |
| Mais de 10 SM | 2,49 | 2,75(+) | 2,31(+) | 2,75(+) | 2,67 | 2,69(+) | 2,53(+) | 2,00 | 2,19(+) |
| Conjunto | 2,01 | 2,26 | 1,76 | 2,38 | 2,53 | 2,14 | 1,91 | 1,60 | 1,52 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (-) e de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para menos e para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Delegados do OP de Porto Alegre, 2008. Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006.

Os mais jovens apresentam menor predisposição para a mobilização sociopolítica (menor média dentre as faixas etárias - 1,87). A exceção, como esperado, é a discussão pela internet, que apresenta a maior média comparativamente às demais faixas etárias.

Duas questões podem ser ressaltadas na análise dos dados acima apresentados.

A primeira, é que as modalidades de ações mais utilizadas pelos delegados com maior nível de ensino e de renda dão margem à hipótese de este grupo estar mais próximo aos padrões de ação com formatos horizontais, menos orgânicos e relativamente efêmeros, identificados com os padrões de ação da chamada Nova Cultura Política.

A segunda questão, que tensiona com a hipótese acima esboçada, diz respeito às barreiras advindas dos maiores custos para a ação sociopolítica das camadas mais pobres. Não sem razão, os que percebem renda familiar até 2 salários mínimos têm média geral inferior nas formas de mobilização, comparativamente aos que têm renda de mais de 10 salários mínimos. O mesmo também ocorre na comparação

entre o grupo com instrução escolar até a 4ª série e os de ensino superior. Essas assimetrias indicam que o OP não tem sido bem-sucedido quanto à equidade nas aprendizagens de práticas de mobilização sociopolítica no contexto de profunda desigualdade de acesso aos bens e serviços urbanos.

Essas assimetrias, todavia, não devem obscurecer um fato importante para a análise dos possíveis efeitos do OP no fortalecimento do capital social e na mudança da cultura política: *trata-se da clara tendência de crescimento significativo das médias, em todas as modalidades de ação, conforme o maior tempo de participação no OP*. Participantes com tempo de até 4 anos estão associados negativamente a pelo menos metade das formas de ação, enquanto os que participam a 12 anos ou mais estão associados a um ativismo mais intenso na maioria das modalidades de ação sociopolítica (conforme a Tabela 17). Esse padrão sugere uma possível relação positiva entre participação no OP, incentivo à formação de capital social e de construção de uma consciência cívica e de cidadania.

Tabela 17 – Médias das modalidades de ação sociopolítica e tempo de participação no OP

| Tempo de participação no OP | Média | Abaixo assinado | Boicote | Manifestação | Reunião | Contato político | Coleta de fundos | Contato com mídia | Discussão internet |
|-----------------------------|-------|-----------------|---------|--------------|---------|------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| Menos de 4 anos | 1,83 | 2,12 | 1,60 | 2,17(-) | 2,34(-) | 1,90(-) | 1,73(-) | 1,35(-) | 1,43 |
| de 4 a 12 anos | 2,04 | 2,30 | 1,72 | 2,47 | 2,67(+) | 2,19 | 1,94 | 1,60 | 1,44 |
| 12 anos ou mais | 2,34 | 2,51(+) | 2,18(+) | 2,67(+) | 2,67 | 2,56(+) | 2,22(+) | 2,07(+) | 1,85(+) |
| Conjunto | 2,01 | 2,26 | 1,76 | 2,38 | 2,53 | 2,14 | 1,91 | 1,60 | 1,52 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (-) e de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para menos e para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Delegados do OP de Porto Alegre, 2008. Pesquisa Observatório das Metrópoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006.

Nível de associativismo entre os delegados do OP

Apesar de o OP ser um sistema aberto à participação individual, não conferindo previamente monopólio de representação a organizações sociais, é alta a média do associativismo entre seus delegados, comparativamente aos não participantes do OP na cidade de Porto Alegre e nas regiões pesquisadas (Tabela 18).

Como esperado, devido ao caráter principalmente territorial do modelo do OP, o maior percentual de pertencimento ocorre nas Associações de Moradores (AM's) ou outros tipos de associações voluntárias (média de 2,78 e 89,3%) (sendo 79,6% participantes ativos e 9,7% apenas pertencentes, contra apenas 5% que nunca pertenceu) (Tabela 19).

Analisando-se por condições de vida, não há diferenças significativas ou mesmo qualquer tendência nas médias que indique interveniência

Tabela 18 – Associativismo

| | Associativismo | |
|-------------------------------------|------------------|-------------|
| | Média | N |
| São Paulo | 0,66 d | 384 |
| Porto Alegre | 0,51 b | 499 |
| Porto Alegre/Delegados do OP | 0,60 c, d | 383 |
| Rio de Janeiro | 2,32 | 383 |
| Belo Horizonte | 0,37 a | 383 |
| Recife | 0,42 a | 381 |
| Natal | 0,41 a | 379 |
| Goiânia | 0,55 b, c | 381 |
| Brasil | 0,52 | 2000 |

Notas: Escala: 0 – nunca pertenceu a 3 – participa ativamente. ANOVA: $F(6, 2783) = 18,341; p < 0,001$.

Letras diferentes representam grupos estatisticamente diferentes entre si e letras iguais representam grupos não estatisticamente diferentes entre si. Duncan a $p < 0,05$.

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

Tabela 19 – Médias das formas de associativismo dos delegados do OP

| Associativismo | Médias – Tipos de organização |
|--|-------------------------------|
| Partido político | 2,4 |
| Sindicato, grêmio ou associação profissional | 2,1 |
| Igreja ou outra organização religiosa | 2,3 |
| Grupo desportivo, cultural ou recreativo | 2,02 |
| Associação de moradores ou outra associação voluntária | 2,78 |
| Média do grupo associativismo | 2,32 |

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

das variáveis nível de ensino, gênero, raça/etnia ou faixas etárias dos delegados em seus vínculos associativos. Percebe-se, entretanto, que os jovens (18 a 29 anos) apresentam tendência a um menor engajamento social, pois sua média é a menor dentre as faixas de idade (2,16). Isso ocorre mesmo em “grupo desportivo, cultural ou recreativo”. Nesse sentido, os dados enfraquecem a hipótese da formação de uma Nova Cultura Política dentre os participantes do OP.

Já as variáveis renda familiar e tempo de participação no OP mostram-se estatisticamente relevantes na análise dos tipos de associativismo. A renda familiar diferencia o

nível de participação nos partidos políticos: enquanto o grupo de menor renda (até 2 salários mínimos) está estatisticamente associado com a menor participação nessas organizações, o grupo com renda entre 5 a 10 salários o está a uma média de maior participação. Além disso, os que percebem renda familiar superior a 10 salários participam proporcionalmente mais das associações voluntárias ou de moradores (Tabela 20).

Embora ocorra crescimento das médias dos vínculos associativos conforme o maior tempo de participação no OP (crescimento das médias no tempo) (Tabela 21), não é possível

Tabela 20 – Médias das formas de associativismo e renda familiar dos delegados do OP

| Renda familiar | Média | Partido político | Sindicato/ associação | Igreja | Grupo desportivo, cultural ou recreativo | Outras associações voluntárias |
|----------------|-------|------------------|-----------------------|--------|--|--------------------------------|
| Até 2 SM | 2,17 | 2,16(-) | 1,83 | 2,35 | 1,79 | 2,71 |
| 2 a 5 SM | 2,34 | 2,42 | 2,13 | 2,23 | 2,11 | 2,81 |
| 5 a 10 SM | 2,42 | 2,70(+) | 2,35 | 2,33 | 2,00 | 2,72 |
| Mais de 10 SM | 2,39 | 2,44 | 2,08 | 2,25 | 2,20 | 3,00(+) |
| Conjunto | 2,32 | 2,40 | 2,10 | 2,30 | 2,02 | 2,78 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números acompanhados de (-) e de (+) correspondem às médias por categoria significativamente diferentes para menos e para mais do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Delegados do OP de Porto Alegre, 2008. Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006.

Tabela 21 – Médias das formas de associativismo e tempo de participação no OP

| Tempo de participação no OP | Média | Partido político | Sindicato/ associação | Igreja | Grupo desportivo, cultural ou recreativo | Outras associações voluntárias |
|-----------------------------|-------|------------------|-----------------------|--------|--|--------------------------------|
| Menos de 4 anos | 2,28 | 2,31 | 1,98 | 2,39 | 1,97 | 2,74 |
| De 4 a 12 anos | 2,30 | 2,27 | 2,07 | 2,32 | 2,07 | 2,77 |
| 12 anos ou mais | 2,40 | 2,72 | 2,27 | 2,14 | 2,02 | 2,86 |
| Conjunto | 2,32 | 2,40 | 2,10 | 2,30 | 2,02 | 2,78 |

Os valores da tabela são as médias calculadas sem considerar as não-respostas. Os números em azul correspondem às médias por categoria significativamente diferentes do conjunto da amostra (ao risco de 5%).

Fonte: Pesquisa Observatório das Metrôpoles, IUPERJ, ICS-UL, ISRP, 2006. Para delegados do OP de Porto Alegre, 2008.

concluir de forma taxativa que a variável tempo desempenhe papel direto de incentivo à criação de capital social na cidade. Dados anteriores mostram inclusive que é decrescente o percentual de participação em entidades por parte do público que integra as edições anuais do OP: de 76%, em 1995, para 57%, em 2005 (Fedozzi, 2007, p. 30).

Além disso, dois fenômenos são instigantes para analisar essa complexa relação entre a participação na gestão sociourbana, que ocorre há duas décadas por meio do OP, e o nível de associativismo dos seus integrantes: a) o decréscimo de organizações autônomas da sociedade civil, como os Conselhos Populares ou União de Vilas, existentes na fase anterior ao OP (1978-1988), os quais desempenharam papel importante na construção do sistema de participação institucional iniciado em 1989 (em 2005, apenas 0,4% disseram pertencer a essas entidades); e b) o crescimento percentual (de mais de 150% entre 2002 e 2005) de vínculos com os tipos de associativismo representados pelos ONG's, movimentos sociais e Clubes de Mães (somaram 19,5% dos vínculos em 2005) (ibid., p. 33). No OP, esses movimentos expressam, principalmente, os temas da cultura, do cooperativismo habitacional, de gênero, de etnias/raças e das pessoas com deficiência.

O significado desse crescimento precisa, entretanto, ser apurado mais aprofundadamente. Por um lado, o surgimento das ONG's e de novos movimentos sociais é consoante com a nova realidade internacional da ação coletiva que pode representar formas de ação menos hierárquicas e rígidas – comparativamente às organizações tradicionais (sindicatos, associações de moradores, entidades profissionais, partidos, etc.) – sendo, assim, mais coerentes

com o padrão de ação apontado na chamada Nova Cultura Política.

Por outro lado, a experiência do OP de Porto Alegre demonstra que o contexto de terceirização dos serviços públicos, que se proliferou no cenário internacional, tem incentivado a criação de organizações para esse fim e/ou transformado o caráter da ação das AM's existentes, ao repassar para elas funções de prestação de serviços comunitários, especialmente nas áreas da assistência social e da cultura. Hoje, são centenas de convênios entre a Prefeitura e entidades da sociedade civil. Não se trata aqui da simples transferência de responsabilidades das políticas de bem-estar social para organizações civis ou privadas, algo constatado pela Nova Cultura Política. Mas, sim, do estabelecimento de novas relações entre o Estado e redes associativas que constituem parcela do capital social na sociedade civil, com tendência a criar dependência dos fundos públicos. Essa "terceirização comunitária" tem levado a consequências políticas e culturais que parecem atualizar velhas formas de clientela e de tutela do Estado, prosseguindo, sob o discurso do "empoderamento", a tradição cooptadora do sistema social, cultural e político do país.

Considerações finais

Cabe retomar as questões que objetivaram o presente estudo. Primeiramente, buscou-se efetuar análise comparativa de dados produzidos sobre cultura política e cidadania entre os delegados do OP de Porto Alegre e a população de diversas regiões metropolitanas do país. Em segundo lugar, buscou-se verificar até que ponto

a participação oportunizada por essa inovação sociourbana vem contribuindo para transformar a cultura política e aumentar a consciência social em sentido democrático dos participantes.

Partindo-se dos pressupostos da referida investigação nacional sobre a formação de uma Nova Cultura Política em âmbito internacional, se intentou verificar, primeiramente, até que ponto o modelo de participação representado pelo OP estaria expressando valores, padrões de atuação e formas associativas atinentes a essa Nova Cultura Política. Conjuntamente a esse objetivo, buscou-se constatar – ante a tradição autoritária da sociedade brasileira – a existência de relações positivas entre o tempo de exposição ao OP, como modelo inovador de gestão, e a construção de uma cultura política democrática, favorável à promoção da cidadania ativa e do fortalecimento do capital social na cidade.

Verificou-se que, no conjunto dos itens investigados, as médias apresentadas pelos delegados do OP são superiores às verificadas na população das regiões metropolitanas e das capitais pesquisadas (com exceção do dever de escolher produtos por razões políticas, éticas ou ambientais). Essa constatação é central para os objetivos do estudo.

Não obstante, o conjunto dos dados não apóia a hipótese de que a participação aventa dar-se-ia a partir da construção de valores e de padrões de atuação consoantes à Nova Cultura Política. Isso devido às seguintes constatações:

a) as percepções dos direitos e dos deveres de cidadania, para a grande maioria dos delegados do OP (de todos os segmentos de renda e níveis de ensino), estão associadas a um

forte conteúdo igualitário, como tarefa clássica não resolvida pela sociedade brasileira. Nessa tarefa, segundo os investigados, o Estado continua exercendo papel central no provimento do bem-estar social, devendo fazê-lo com participação e controle da sociedade civil. Somente quando se analisam os tipos de ações mais utilizados pelos diferentes grupos são percebidos indícios sugestivos de que o grupo que possui *maior nível de renda* (mais de 10 salários mínimos) apresenta certas disposições mais próximas às modalidades de ação identificadas com a Nova Cultura Política. Eles se destacam em ações que se presume sejam mais horizontais, menos orgânicas e relativamente efêmeras no tempo, tais como contatos políticos, contatos com a mídia, coleta de fundos e discussão na internet. Mas esta possibilidade não pode ser generalizada.

b) Apesar de os delegados do OP possuírem elevados níveis de vínculos associativos no âmbito da sociedade civil (expressando coerência com a trajetória histórica de construção dessa modalidade de gestão local), os tipos de associativismo representam padrões clássicos da ação coletiva ocorrida no período de redemocratização e da ativação da sociedade civil no país: associações de moradores (principalmente), partidos políticos, igrejas, sindicatos ou associações profissionais. Ora, estas organizações apresentam, em geral, padrões de atuação mais hierarquizados e tradicionais que não se coadunam com as formas de ação identificadas pela Nova Cultura Política. Além disso, os jovens (18 a 29 anos) apresentam tendência de menor nível associativo (embora não significativamente) mesmo naquelas ações mais fluidas e efêmeras. Essa menor intensidade na ação

dos jovens também não endossa um suposto da Nova Cultura Política.

Não se confirma, portanto, a hipótese, dentre os delegados do OP, do alargamento ou deslocamento, no âmbito de uma Nova Cultura Política, da preocupação com os temas clássicos ligados à desigualdade social e civil para temas de caráter sociocultural – como seria a ação de boicotar produtos por razões éticas, políticas ou ambientais, por exemplo. É baixa a importância atribuída a temas que não são percebidos como “concretos” ou objetivos, a exemplo do meio ambiente, do consumo responsável, do desenvolvimento local, das políticas para gênero, para a juventude e para as questões de caráter racial e/ou étnico.

Por outro lado, quanto ao objetivo de testar possíveis transformações na consciência social proporcionadas pelo tempo de exposição ao OP, verificou-se, como já citado, que os delegados apresentam maior nível de ativismo sociopolítico, de associativismo e de interesse pela política. Todavia, *não se constataram diferenças estatisticamente significativas quanto aos direitos e deveres de cidadania associados ao maior ou menor tempo de participação no OP*. Isso possivelmente significa inexistência de transformações mais profundas na topologia do nível de consciência social dos delegados participantes.

Diferentemente, o nível de profundidade das transformações subjetivas é verificado mais pelo *crescimento do ativismo em todas as modalidades de ação sociopolítica, assim como no nível relacionado à atividade política propriamente dita, ao olhar crítico quanto às formas de gestão pública e à valorização do regime democrático participativo*. Ou seja, há clara *tendência de crescimento destes itens*

associados ao maior tempo de exposição ao OP. Nesse nível pode-se falar em mudança da cultura política e incentivo à cidadania ativa, no contexto geral de descrédito na política e na eficácia da ação coletiva.

Cabe destacar, entretanto, os limites evidenciados na construção de uma consciência social crítica necessária à transformação da ordem social (apesar de os delegados do OP apresentarem médias maiores nos indicadores de cultura política na comparação com as demais regiões metropolitanas pesquisadas). O direito de participação em ações de desobediência civil, por exemplo, é relevante (significância estatística) apenas quando analisado pelo critério racial/étnico, quando os negros apresentam essa disposição, seguidos pelos jovens (18 a 29 anos), embora estes com média sem significância estatística.

Outro limite advém das assimetrias verificadas em termos de condições socioeconômicas (escolaridade e renda) na análise das *modalidades de atuação* dos participantes. Maior renda e maior nível de ensino estão associados ao aumento da participação nas ações em geral, significando existência de custos e barreiras aos mais pobres que lhes dificulta a igualdade e a intensidade de atuação no OP. O OP, historicamente, não tem obtido sucesso quanto à busca da equidade da participação.

Embora ocorra tendência de crescimento dos vínculos associativos conforme o aumento do tempo de participação dos delegados no OP (crescimento das médias no tempo), não é possível concluir que o maior tempo de exposição ao OP esteja associado ao maior nível de organização do capital social na cidade. O significado desse crescimento precisa ser apurado mais aprofundadamente. Além disso, pesquisas

anteriores com amostra do público participante nas edições anuais do OP (e não somente com os delegados) mostram que é decrescente o percentual de participação em entidades.

Além disso, a “terceirização comunitária” tende a criar dependência com perigosas consequências políticas e culturais que parecem atualizar velhas formas de clientela e de tutela do Estado, em conexão com o sistema partidário de sustentação governamental. Essa é uma questão cuja complexidade desafia o conhecimento e a reflexão crítica sobre a relação entre o funcionamento há duas décadas do OP e as formas de ação coletiva que vêm se (re)estruturando na cidade. O alto grau de pertencimento aos partidos políticos por parte dos delegados do OP, se, por um lado, expressa politização e valorização da política como instância de mediação social, pode também ensejar a hipótese dos efeitos “perversos” desses vínculos, nas práticas de cooptação e de exclusão. Hipótese

esta que ganha relevo após a intensificação da polarização política decorrente da derrota eleitoral do PT nas eleições de 2004 (após quatro mandatos consecutivos) e 2008. Novas investigações devem aprofundar essa hipótese relevante para a sustentabilidade atual e futura do OP.

Essas questões que tornam complexa a análise do tema do associativismo em Porto Alegre não obscurecem o fato de que o OP possivelmente esteja desempenhando um papel catalisador de parcela da ação coletiva, assim como das formas associativas e movimentos sociais que constituem o capital social da cidade, favorecendo, assim, o ambiente para o aprendizado democrático. Por meio do OP, é oportunizado o contato permanente entre o tecido social mobilizado por milhares de indivíduos e de organizações sociais que passaram a compartilhar as decisões sobre gestão sociourbana com os administradores da cidade.

Luciano Fedozzi

Sociólogo, mestre e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, do Departamento de Sociologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Brasil).

fedozzi@cpovo.net

Notas

- (1) O Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ e o ICS-UL (Lisboa) vêm desenvolvendo trabalho comparativo sobre a análise das atitudes sociais dos brasileiros e dos portugueses no âmbito das redes do Internacional Survey Research Programme (ISRP) e da European Social Survey (ESS).
- (2) A Nova Cultura Política (NCP) é um conceito surgido nos países centrais nos anos 1970 para designar um conjunto de macroprocessos que teriam alterado profundamente a estrutura das relações sociais. São sete as principais características da NCP: 1) modificação do significado clássico entre esquerda e direita desvinculando-os das divisões de classe; 2) separação explícita entre as questões sociais e econômicas-fiscais; 3) crescimento da importância das questões sociais decorrentes da exacerbação das desigualdades socioculturais em detrimento das demandas econômicas; 4) o individualismo de mercado e a preocupação social crescem juntos; 5) questionamento do Estado de Bem-Estar Social e defesa de novas formas de provisão de bens públicos que articulam Estado, empresas privadas e formas comunitárias. A crítica ao Welfare State é acompanhada do declínio da importância dos governos nacionais e concomitante aumento da relevância dos governos locais; 6) surgimento de um novo padrão de atuação política baseadas em questões específicas e ampliação da participação cidadã, assim como o declínio das organizações hierárquicas (sindicatos, partidos, etc.); 7) a NCP se expressa mais intensamente em sociedades menos hierárquicas e por segmentos mais jovens, mais instruídos e que vivem mais confortavelmente (Clark e Inglehart, 1998. In: Azevedo, S. ; Santos Junior, O. A. e Queiroz Ribeiro, L. C., 2007).
- (3) Ver a análise de Silva e Côrtes sobre a RMPA (Observatório das Metrôpoles, 2008).
- (4) É vasta a bibliografia sobre o funcionamento do OP (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>). Para análise de seus efeitos democratizadores do modelo de gestão sociourbana ver Fedozzi (1997).
- (5) Cf. Fedozzi (2007).
- (6) Para uma discussão aprofundada sobre os temas da justiça, da ordem e da transformação social, na perspectiva dos níveis de consciência moral, como núcleo da consciência social, aplicada ao caso do OP de Porto Alegre, ver Fedozzi (2008).
- (7) Ver análise oficial da Prefeitura de Porto Alegre (Verle e Brunet, 2002) e Fedozzi (2007).
- (8) O prefeito José Fogaça venceu as eleições em 2004 pelo PPS. Posteriormente, no final da gestão, voltou ao PMDB e foi reeleito por este partido em 2008.
- (9) 49,3% dos participantes em geral do OP não tinham preferência partidária em 2005 (Fedozzi, 2007)
- (10) 16,2% consideram que a administração pública está “muito comprometida”; 44,1% “de alguma forma comprometida”; 33,7% “pouco comprometida” e 5,5% “nada comprometida”; 0,5% não-resposta.
- (11) A diminuição da aprovação sobre o poder decisório em 2005 provavelmente se deve à crise financeira que se abateu na Prefeitura a partir de 2002, impedindo-a de cumprir, por dois anos consecutivos, os Planos de Investimentos aprovados pelo OP.

Referências

- AZEVEDO, S. de; SANTOS Jr., O. A. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2007). *Cidade, cidadania e segmentações sócio-territoriais no Brasil*. Trabalho apresentado no XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Belém-PA, maio.
- _____. (2008). *A nova cultura política e o efeito metrópole: um estudo exploratório*. Observatório das Metrópoles. Mimeo.
- BANCO MUNDIAL – BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2008). *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*.
- CABRAL, M. V. e SILVA, F. C. da (s/d). *Cidade e cidadania: o “efeito-metrópole” sobre o exercício da cidadania*. Mimeo.
- CIDADE – CENTRO DE ACESSORIA E ESTUDOS URBANOS (2003). *Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002*. Porto Alegre, 79p.
- CLARK, T. N. e HOFFMANN-MARTINOT, V. (1998). *The new political culture*. Boulder, Westview Press.
- CLARK, T. N. et al. (2002). Amenities drive urban growth. *Journal of urban affairs*, v. 24, n. 5, pp.493-515.
- CLARK, T. N. e INGLEHART, R. (1998). “The new political culture: changing dynamics of support for the Welfare State and other policies in postindustrial societies”. In: CLARK, T. N. e HOFFMANN-MARTINOT, V. (eds.). *The new political culture*. Boulder, Westview Press.
- DaMATTA, R. (1991a). *A casa e a rua*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Guanabara Koogan.
- _____. (1991b). *O que faz o Brasil, Brasil?* 4ª ed. Rio de Janeiro, Rocco.
- FAORO, R. (1958). *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial, Rio de Janeiro, FASE e IPPUR.
- _____. (2007). *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre, Tomo Editorial (ver www.ober-vapoa.com.br)
- _____. (2008). *O Eu e os outros. Participação e transformação da consciência moral e de cidadania*. Porto Alegre, Tomo Editorial e Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles.
- HABERMAS, J. (1983). *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (1989). *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HOLANDA, S. B. (1993). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000). Censo Demográfico 2000.
- KOHLBERG, L. (1969). *Stage and sequence: The cognitive developmental approach to socialization*. In: *Handbook os socialization theory and research*. Daved Goslin. Ed. Rand Mc Nally e Company, EUA.
- _____. (1981). *The philosophy of moral development*. San Francisco, Harper & Row.
- O'DONNELL, G. (1991). Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. São Paulo, CEBRAP, n. 31, outubro.

SILVA, M. K. e CÔRTEZ, S. V. (s/d). *Cultura Política e Cidadania: uma análise das representações e da atuação políticas dos moradores da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Observatório das Metrôpoles.

VERLE, J. e BRUNET, L. (orgs.) (2002). *Construindo um novo mundo. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre - Brasil*. Porto Alegre, Guayí.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 19/jul/2009