

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Mestrado em Ciências Sociais



Dissertação

Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004:
o voto nas regiões do Orçamento Participativo

Robson Becker Loeck

Pelotas, 2008

ROBSON BECKER LOECK

COMPORTAMENTO ELEITORAL EM PORTO ALEGRE NAS ELEIÇÕES DE 2004

O voto nas regiões do Orçamento Participativo

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Pelotas, 2008

Dados de catalogação na fonte:
Aydê Andrade de Oliveira CRB - 10/864

L825c Loeck, Robson Becker.
Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições
de 2004 : o voto nas regiões do Orçamento Participativo /
Robson Becker Loeck. – Pelotas, 2008.
121f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal
de Pelotas.

1. Orçamento participativo. 2. Comportamento
eleitoral. 3. Voto. 4. Eleição municipal–Porto Alegre, RS.
I. Gugliano, Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

CDD 324.981652

Banca examinadora:

Prof. Dr. Adalmir Marquetti - PUCRS

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (Orientador) - UFPel

Prof. Dr. Julian Borba - UFSC

Profa. Dra. Silviana Lúcia Henkes - UFPel

À Bibiane, ao Caetano e à Fernanda,
que me tornam melhor a cada dia.

Agradecimentos

Durante o Mestrado e a elaboração deste trabalho, recebi variados tipos de ajuda de instituições e pessoas.

Uma bolsa de estudo, concedida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), permitiu que, no transcorrer do Mestrado, cursasse com tranqüilidade as disciplinas ofertadas e me envolvesse em atividades de pesquisa e extensão universitárias realizadas pelo Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGP/ISP/UFPel).

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), por meio do Programa de Apoio à Cooperação entre Cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu “Casadinhos” – PAPG, oportunizou que freqüentasse disciplinas no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS) e, também, auxiliou-me no custeio das viagens a Porto Alegre.

Em relação ao desenvolvimento deste trabalho, no princípio, recebi uma valiosa ajuda de Luceni Medeiros Hellebrandt, que pronta e espontaneamente aceitou a árdua tarefa de digitar e organizar comigo os dados eleitorais aqui utilizados. Sua “expertise” tornou o empreendimento mais fácil e rápido, diminuindo muito o tempo que teria levado caso tivesse trabalhado sozinho. Registro aqui o meu muito obrigado.

Não posso deixar de mencionar e agradecer o atendimento recebido de Aydê Andrade de Oliveira, bibliotecária da Biblioteca de Ciências Sociais (UFPel), a qual agilmente colocou em minhas mãos material bibliográfico de que necessitava.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa PPGP, quero agradecer todo o apoio e incentivo. Em especial, aos colegas com quem tive a oportunidade de conviver

mais intensamente nesses últimos anos: Ana Amélia Brauner Perera, André Luis Pereira e Andréia Orsato. Com eles, pude sempre compartilhar conhecimentos e vencer minhas angústias.

Aos professores Adalmir Marquetti e Pedro Robertt, sou grato pelas críticas e sugestões ao meu projeto de pesquisa. A ambos, devo também outros agradecimentos. Ao Robertt, pela disposição e ajuda na realização da análise dos dados, e, ao Marquetti, pelo repasse de dados sobre o Orçamento Participativo. Manifesto, além disso, minha gratidão ao professor Amauri de Almeida Machado pela ajuda na escolha da técnica estatística utilizada neste trabalho.

Ao professor Alfredo Alejandro Gugliano, meu orientador, expresso, de um modo especial, minha gratidão. Destaco o seu total envolvimento na criação do Mestrado em Ciências Sociais na UFPel, pois acompanhei tal processo quando era professor substituto nesta instituição. Sou imensamente grato ao seu convite para integrar o grupo de pesquisa que coordena (PPGP) e à sua sugestão de tema para esta pesquisa. Desde então, o aprendizado e as oportunidades acadêmicas às quais tive acesso foram significativas para o meu o crescimento particular e profissional. Ressalto, igualmente, o tempo de orientação a mim dedicado, além de toda a atenção, confiança, amizade e paciência.

Sou imensamente grato à Bibiane e ao Caetano pela paciência e compreensão nos momentos de entusiasmo, aflição e ausência durante a realização do curso.

Por fim, de maneira geral, mas não menos sincera, agradeço a todas as pessoas aqui não citadas que contribuíram de alguma forma para a concretização desta pesquisa. A todos(as), muito obrigado.

“A política deve ser uma coisa diferente desse universo, digno da ficção científica, no qual o povo só existiria sob a forma de sondagens (de preferência, telefônicas) e assistiria na televisão às lutas que, ‘em seu nome’, seriam travadas pelos diferentes clãs de um mundo político que, de fato, obedeceria exclusivamente à lógica de suas lutas intestinas”.

Patrick Champagne

Resumo

LOECK, Robson Becker. **Comportamento eleitoral em Porto Alegre nas eleições de 2004**: o voto nas regiões do Orçamento Participativo. 2008. 121f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

O Orçamento Participativo, implantado em 1989 na cidade de Porto Alegre-RS, possibilitou uma maior participação dos cidadãos na gestão do governo municipal, por meio de uma mescla entre democracia direta e representativa. A partir de então, conquistou reconhecimento nacional e internacional, tornando-se um exemplo de experiência inovadora de participação popular na administração pública. Apesar de seu sucesso, essa participação para definir e controlar o orçamento público não foi legalizada no decorrer dos anos, estando a sua continuidade atrelada aos resultados eleitorais e à vontade política dos partidos políticos. Com o intuito de compreender o comportamento eleitoral em uma cidade que adotou formas participativas as quais ultrapassam aquelas prescritas ao funcionamento de democracias representativas, analisou-se a votação do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Popular Socialista (PPS), em cada uma das dezesseis regiões de funcionamento do Orçamento Participativo, no segundo turno da eleição para prefeito de 2004. Os dados apontam que o PT, partido responsável por criar e manter a prática política participativa ao longo de quatro governos municipais, obteve melhor desempenho eleitoral nas regiões menos favorecidas socioeconomicamente, justamente as mais beneficiadas pelo Orçamento Participativo, elemento central para a explicação do voto dos eleitores porto-alegrenses.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Voto. Comportamento Eleitoral. Eleição Municipal. Porto Alegre-RS.

Abstract

LOECK, Robson Becker. **Electoral behavior in Porto Alegre in the 2004 elections: ballots in the Participatory Budgeting Areas.** 2008. 121f. Master's Thesis – Master's Degree in Social Sciences. Federal University of Pelotas, Pelotas.

Participatory Budgeting, which was first introduced in the city of Porto Alegre in 1989, has enabled an increase in citizen participation in county government administration by means of a combination between direct and representative democracy. From then on, it has been acknowledged both nationally and internationally, turning into a model of an innovative experience of popular participation in public management. In spite of its success, popular participation aimed at public budget definition and control has not been institutionalized in the long run, and its continuity depends on vote results as well as on the willingness of political parties. In order to understand the electoral behavior in a city that has adopted participatory tools that go beyond those prescribed for running representative democracies, the ballots for the Workers' Party (PT) and People's Socialist Party (PPS) were analyzed in each of the sixteen areas for Participatory Budgeting on occasion of the second round vote in the 2004 city mayor election. Collected data show that PT, the party responsible for establishing and maintaining this political participatory practice along four county governments, had a better electoral performance in socio-economically poorer areas, the same ones that benefited the most from Participatory Budgeting, a key element for the explanation of ballot casting by Porto Alegre voters.

Key Words: Participatory Budgeting. Ballot Casting. Electoral Behavior. County Election. Porto Alegre-RS

Lista de Figuras

Figura 1	Questões extraídas de pesquisas de opinião pública, referentes às opiniões e ao comportamento dos porto-alegrenses nos anos de 1996 e 2000	51
Figura 2	Votação do PT, em percentual, nas eleições para prefeito em Porto Alegre (1988-2004)	55
Figura 3	Avaliação do governo municipal, entre os anos de 1989 a 2004, em Porto Alegre (%)	74
Figura 4	Identificação partidária, entre os anos de 1990 a 2004, em Porto Alegre (%)	74
Figura 5	Número de participantes nas assembléias do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1990-2004), segundo Grupo de Pesquisa PPGP/UFPel	76
Figura 6	Número de participantes nas assembléias do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1990-2004), segundo Fedozzi (2007)	76
Figura 7	Regiões do Orçamento Participativo onde PT (cinza claro) e PPS (cinza escuro) venceram na eleição de 2004 para prefeito em Porto Alegre (2º turno)	87
Figura 8	Distribuição das regiões do Orçamento Participativo de acordo com a classificação do Índice de Condições de Vida (ICV-POA) e o desempenho eleitoral dos partidos políticos no 2º turno da eleição para prefeito de 2004 em Porto Alegre	91

Figura 9	Distribuição das Regiões do Orçamento Participativo de acordo com a classificação do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA) e o desempenho eleitoral dos partidos políticos no 2º turno da eleição para prefeito de 2004 em Porto Alegre	92
Figura 10	Relação entre o percentual de votos do PT na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	95
Figura 11	Relação entre o percentual de votos do PPS na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	96
Figura 12	Relação entre a diferença percentual dos votos a favor do PPS na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	97
Figura 13	Eleições para prefeito municipal em Porto Alegre (1988 e 1992): candidatos, partidos políticos, coligações e resultados eleitorais	112
Figura 14	Eleições para prefeito municipal em Porto Alegre (1996-2004): candidatos, partidos políticos, coligações e votações	113

Lista de Tabelas

Tabela 1	Ações/posturas valorizadas pelos eleitores porto-alegrenses para definir um bom governo municipal em 2000 (%)	52
Tabela 2	Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2000, sobre o Orçamento Participativo	53
Tabela 3	Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2000, sobre as principais causas que levaram o PT a ganhar três eleições consecutivas para prefeito (1988-1996)	54
Tabela 4	Percentual de votos recebidos por partidos/candidatos entre o primeiro e segundo turno nas eleições para prefeito em Porto Alegre (1992, 2000 e 2004)	55
Tabela 5	Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre quem deveria decidir a alocação dos recursos públicos municipais	57
Tabela 6	Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o fato de a população de Porto Alegre estar realmente escolhendo as prioridades da prefeitura através do Orçamento Participativo	59
Tabela 7	Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o grau de importância do Orçamento Participativo para a cidade de Porto Alegre	59
Tabela 8	Percepção dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre a influência do Orçamento Participativo na decisão do voto do eleitorado de Porto Alegre	60
Tabela 9	Percepção dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre a influência do Orçamento Participativo na decisão do seu próprio voto	61

Tabela 10	Motivos que levaram os eleitores porto-alegrenses, no primeiro turno das eleições de 2004, a escolher o seu candidato a prefeito	64
Tabela 11	Identificação partidária em Porto Alegre no ano eleitoral de 2004	65
Tabela 12	Avaliação dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o governo municipal	66
Tabela 13	Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	88
Tabela 14	Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), renda média dos responsáveis por domicílios em salários mínimos (SMs), em 2000, número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios (2000), domicílios irregulares (2002) e em aglomerados subnormais (2000), por região, do Orçamento Participativo (ROP), em Porto Alegre	89
Tabela 15	Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e Índices de Condições de Vida e Vulnerabilidade Social, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	93
Tabela 16	Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), percentual dos valores dos investimentos listados nos Planos de Investimentos (1992-2000) e percentual de obras e serviços realizados ou em andamento (1990-2004), por região do Orçamento Participativo, em Porto Alegre	94
Tabela 17	Matriz de correlações entre resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre (coeficiente <i>r</i> de Pearson)	98

Lista de Abreviaturas e Siglas

- GIS - Gerência de Informações Socioeconômicas da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICV-POA - Índice de Condições de Vida de Porto Alegre
- IVS-POA - Índice de Vulnerabilidade Social de Porto Alegre
- MAPA POA - Site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que disponibiliza o Mapa Digital Oficial de Porto Alegre (<http://geo.procempa.com.br/geo>)
- NAUrb - Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo
- OP - Orçamento Participativo
- PAN - Partido dos Aposentados da Nação
- PC - Partido Comunista
- PC do B - Partido Comunista do Brasil
- PCB - Partido Comunista Brasileiro
- PCO - Partido da Causa Operária
- PDC - Partido Democrata Cristão
- PDS - Partido Democrático Social
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PFL - Partido da Frente Liberal
- PHS - Partido Humanista da Solidariedade
- PL - Partido Libertador
- PL₂ - Partido Liberal
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PMN - Partido da Mobilização Nacional
- PPB - Partido Progressista Brasileiro
- PPGP - Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública

PPS - Partido Popular Socialista
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRP - Partido Republicano Progressista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC - Partido Social Democrata Cristão
PSL - Partido Social Liberal
PST - Partido Social Trabalhista
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTN - Partido Trabalhista Nacional
PV - Partido Verde
ROP - Região do Orçamento Participativo
RS - Estado do Rio Grande do Sul
SMGL - Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre
SMs - Salários Mínimos
SP - Estado de São Paulo
TRE-RS - Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
UDN - União Democrática Nacional
UFPel - Universidade Federal de Pelotas

Sumário

Apresentação	17
Capítulo 1 – As democracias representativa e participativa	
1.1 Um panorama geral sobre a democracia	22
1.2 Para além da democracia representativa	25
1.2.1 Sobre as democracias participativas	27
Capítulo 2 – Sobre o comportamento eleitoral	
2.1 Explicações sobre a direção do voto	30
Capítulo 3 – O comportamento político-eleitoral no RS e as eleições em Porto Alegre (1988-2004)	
3.1 O comportamento político dos gaúchos	37
3.2 As eleições em Porto Alegre pós-1988	39
3.2.1 A eleição de 1996: a terceira vitória consecutiva do PT	40
3.2.2 As eleições de 2000: o cenário apresentado por pesquisas de opinião pública (1994 a 2000) para a quarta vitória do PT	49
3.2.3 As eleições de 2004: sobre a derrota do PT	54
3.3 Algumas considerações: Orçamento Participativo e a derrota petista	73
Capítulo 4 – Voto e o Orçamento Participativo nas eleições de 2004 em Porto Alegre	
4.1 O Orçamento Participativo	77

4.1.1 Conquistas políticas e sociais do Orçamento Participativo	78
4.2 Problemática da pesquisa, dados utilizados e procedimentos adotados para a sua organização e análise	82
4.2.1 Sobre os indicadores utilizados	84
4.3 O voto nas regiões do Orçamento Participativo	86
4.3.1 Desempenho do PT e do PPS: um breve diálogo com a literatura	99
Considerações finais	102
Referências	106
Apêndices	112
Anexos	114

Apresentação

A democracia representativa tem prevalecido nos países ocidentais, sendo caracterizada como um conjunto de regras e procedimentos em que o governo estatal é constituído por meio de eleições, nas quais os cidadãos delegam a administração pública aos representantes eleitos para os cargos no Executivo e Legislativo (BOBBIO, 2002; SARTORI, 1994). Após a realização dos pleitos eleitorais, a participação política dos cidadãos fica condicionada ao acompanhamento das iniciativas governamentais e legislativas, no caso das cidades, das ações da Prefeitura e da Câmara Municipal, e às formas variadas de exercer “pressão” sobre essas instituições com vistas a garantir os seus interesses.

Defensores desse método democrático, baseados em Joseph Schumpeter (1984), acreditam que cabe às elites políticas eleitas pelo voto o legítimo governo do Estado e a tomada de decisões coletivas, prevalecendo a idéia de que o sistema político funciona melhor com um número reduzido e qualificado de participantes.

Em contraposição a essa concepção de democracia, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou, em 1989, na cidade de Porto Alegre-RS, uma experiência de participação popular denominada de Orçamento Participativo, que passou a permitir o envolvimento direto dos cidadãos na decisão e no controle da alocação dos recursos públicos municipais. Essa prática participativa ganhou notoriedade e continua a ser realizada na capital gaúcha, sendo referência em outras cidades nacionais e internacionais que buscam democratizar a gestão pública.

Conforme Avritzer (2003, p.13), o Orçamento Participativo tornou-se a experiência de participação política local mais discutida no Brasil, deixando de estar

atrelado unicamente ao PT e fazendo-se presente, em 2000, em 103 municípios brasileiros¹.

A visibilidade alcançada pelo Orçamento Participativo porto-alegrense e a sua expansão para outras localidades, fizeram aumentar o interesse da academia pelo tema. De acordo com Gugliano (2005), durante o período de 1988 a 2002, os cursos de pós-graduação brasileiros produziram 59 estudos sobre a participação extra-eleitoral dos cidadãos em processos de gestão pública. Desses estudos, dez eram teses e os demais dissertações que, em sua maioria, versavam sobre experiências de Orçamento Participativo. As últimas, responsáveis pela maior parte da produção bibliográfica, apresentavam maior abrangência nos temas analisados pois, além de práticas orçamentárias participativas, enfocavam: a) a participação dos movimentos sociais na formulação de novas formas de gerir o espaço público; b) a existência de diversos mecanismos, principalmente no âmbito municipal, que poderiam incrementar processos de inclusão cidadã, como os fóruns de desenvolvimento, os conselhos populares, etc.; e, c) o papel da aprovação da Constituição de 1988 para a emergência de formas participativas de gestão do Estado.

O trabalho de Avritzer (2003) considera que o Orçamento Participativo passou a ter relevância em três tipos de debates no interior da teoria democrática: relação entre sociedade civil e democracia local; desenho institucional; e aprofundamento da democracia².

O presente trabalho tem o objetivo de contribuir para um novo tipo de debate: comportamento eleitoral. O estudo do voto em cidades que adotam o Orçamento Participativo parece ser importante para a determinação da sua influência nas escolhas eleitorais, ainda mais, segundo informa o trabalho recente de Marquetti e Campos (2008), devido ao considerável porte eleitoral dessas cidades. No período de 1997 a 2000, 15,2% das 223 cidades brasileiras com população acima de 100 mil habitantes realizaram experiências de Orçamento Participativo, percentual que aumentou para 31% entre os anos de 2001 e 2004.

¹ Conforme Avritzer (2003, p.13-15), o Orçamento Participativo de Porto Alegre, a mais bem-sucedida prática brasileira, “[...] passou também a inspirar diversas formas de participação internacional. Experiências de participação em Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis (França) reivindicaram a sua similaridade com a assim chamada experiência de Porto Alegre”.

² A obra organizada por Avritzer e Navarro (2003) discorre sobre esses debates com base nas análises de casos concretos de Orçamentos Participativos realizados em cidades brasileiras.

Além desses números, outro aspecto a ser destacado é que, dos municípios os quais adotaram o Orçamento Participativo entre 1997 e 2000, 85,3% mantiveram essa prática participativa na gestão seguinte, o que, conforme Marquetti e Campos, pode ser considerado um indicativo do elevado custo político de interromper a participação popular. Nessa mesma direção explicativa à continuidade e ao aumento de experiências participativas, Santos e Avritzer (2005) apontam para o fortalecimento eleitoral dos governos que adotam o Orçamento Participativo, levando outros partidos políticos, além do PT, a quererem implantá-lo, mesmo àqueles não alinhados com as políticas de esquerda.

Diante de informações e hipóteses desse tipo e, devido à ausência de abordagens nessa linha de investigação na literatura, ou seja, do impacto do Orçamento Participativo sobre o voto, propôs-se a estudar o comportamento eleitoral dos porto-alegrenses, que entre os anos de 1989 e 2004, período aqui analisado, foram incentivados por governos petistas a participar, em espaços públicos, do processo de definição orçamentária do município.

O interesse por Porto Alegre foi motivado, conforme exposto anteriormente, por nele ser realizada a experiência tida como de maior sucesso e, também, por ser a mais duradoura em cidades brasileiras.

Entre os estudos que procuraram compreender a dinâmica do Orçamento Participativo na capital gaúcha, podem-se citar os de Fedozzi (2001), Gugliano (2004a), Marquetti (2003, 2008) e Santos (2005). Esses autores demonstraram que o maior envolvimento dos cidadãos na gestão pública possibilitou a abertura de novos horizontes para se construir a cidadania e qualificar a democracia no município, sem acarretar problemas de governabilidade e, inclusive, propiciou a melhora da qualidade de vida dos porto-alegrenses.

No entanto, mesmo obtendo sucesso em ultrapassar as práticas de governos adotadas em democracias representativas em nível local, e, contando com o apoio da opinião pública, como poderá ser visto adiante, o Orçamento Participativo não foi legalizado no decorrer dos anos nas gestões petistas³ e, atualmente, o seu funcionamento continua a depender do partido político vencedor da eleição para o Executivo municipal.

³ Uma discussão a respeito da legalização do Orçamento Participativo pode ser lida em Dias (2002).

E o que isso significa? Significa que, desde a sua implantação em 1989, a continuidade do Orçamento Participativo esteve e está à mercê dos resultados eleitorais. Até as eleições de 2000, o PT e partidos coligados foram os únicos a defender a participação popular no governo da cidade, saindo-se vitoriosos nos pleitos eleitorais. Na eleição de 2004, apresentou-se uma novidade, qual seja, a defesa e a promessa de continuidade do Orçamento Participativo pelo Partido Popular Socialista (PPS), partido de oposição ao PT, que acabou por vencer a eleição.

Como explicar, após dezesseis anos de governo petista, a vitória do PPS na eleição ao cargo de prefeito de 2004? Qual foi a votação obtida pelo PT e PPS nas regiões do Orçamento Participativo? Existe um ou há mais fatores atrelados às regiões do Orçamento Participativo que determinaram os votos no PT ou no PPS?

Procurar respostas a tais questões guiaram este trabalho, que encaminha ao centro da discussão as unidades geográficas de funcionamento do Orçamento Participativo. Por meio da análise da votação do PT e do PPS no segundo turno da eleição para prefeito de 2004, em cada uma das dezesseis regiões onde se realizavam as assembléias populares para a escolha e a definição da alocação dos recursos públicos municipais, buscou-se investigar se fatores socioeconômicos e a realização de obras e serviços públicos foram determinantes na escolha eleitoral dos porto-alegrenses.

O trabalho encontra-se dividido da seguinte forma.

No capítulo 1, procede-se a uma contextualização da democracia e uma caracterização do que convencionalmente vem sendo compreendido por democracias participativas, as quais têm no Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre um dos principais exemplos de práticas de inovações democráticas bem-sucedidas.

No capítulo 2, apresentam-se as perspectivas dominantes na literatura de explicação do voto (sociológica, psicossociológica e econômica) que nortearam a proposta de estudo e a busca de dados, bem como os resultados de dois trabalhos recentes sobre as motivações do voto dos eleitores brasileiros em eleições para a escolha do presidente da República e do prefeito municipal.

No capítulo 3, descrevem-se trabalhos que, baseados em pesquisas de opinião pública, investigaram o comportamento político-eleitoral dos gaúchos e dos porto-alegrenses. Um espaço especial é destinado aos trabalhos que buscaram

interpretar os resultados das eleições municipais realizadas em Porto Alegre desde 1988 até 2004.

No capítulo 4, abordam-se aspectos relativos ao Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre, às suas conquistas políticas e sociais e às mudanças socioeconômicas ocorridas na cidade nos anos 90. Posteriormente, apresentam-se os procedimentos metodológicos e os dados utilizados no trabalho, sendo, depois, efetivadas a análise e a interpretação do desempenho eleitoral do PT e PPS nas regiões onde se adota o Orçamento Participativo.

Por fim, com o intuito de sistematizar as informações disponibilizadas no decorrer do trabalho, apontam-se as considerações finais.

Espera-se, dessa maneira, contribuir para o entendimento da derrota do PT na eleição majoritária de 2004, partido criador do Orçamento Participativo e que esteve à frente da Prefeitura Municipal durante quatro gestões consecutivas. Ademais, visa-se, lançar luzes à compreensão dos efeitos eleitorais em democracias participativas.

Capítulo 1 – As democracias representativa e participativa

1.1 Um panorama geral sobre a democracia

Abordar o tema da democracia não é tarefa fácil pois, conforme Sartori (1994), além de concebê-la como o governo ou o poder do povo, é necessário delimitar quem é esse “povo” e como será sua efetiva participação no exercício do poder. Apesar de a definição etimológica não possibilitar um avanço significativo nessa discussão, proporciona a construção de alicerces para aprofundá-la, o equivalente a afirmar que o poder deve pertencer ao povo e, ao Estado e governo, cumpre estar a serviço dos cidadãos, e não o contrário.

Segundo Bobbio (2002, p. 323), “ao longo de todo o século XIX, a discussão em torno da democracia foi sendo desenvolvida principalmente através de um confronto com as doutrinas políticas dominantes naquele tempo, o liberalismo de um lado e o socialismo do outro”. No tocante ao liberalismo, a idéia era de que a única forma de democracia compatível com o Estado liberal, mantenedor de direitos, como a liberdade de expressão, de religião, de imprensa, de reunião, etc., seria a democracia representativa ou parlamentar, a qual permitiria ao indivíduo ter garantias para fazer suas escolhas políticas. No referente ao socialismo, além do sufrágio universal e da crítica à democracia apenas representativa, reivindicava uma maior participação popular no poder, dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica – do Estado à empresa –, chegando à autogestão.

Via de regra, de um lado, a teoria liberal propõe a não-igualdade econômica entre os indivíduos, somente a igualdade de direitos e, perante à lei, por meio do sufrágio; de outro, a teoria socialista pressupõe a igualdade econômica, a eliminação da representação política e da propriedade privada (BOBBIO, 1994, 2002).

Atualmente, conforme Bobbio, a democracia mais próxima do ideal socialista seria a intitulada de *social*, garantidora de direitos de liberdade e de certos direitos sociais. No entanto, no mundo ocidental, foi à confluência entre as idéias liberais e expansionistas do sufrágio que acabou por prevalecer, ou seja, a democracia representativa em seu sentido político. Nos Estados contemporâneos não haveria incompatibilidade entre democracia formal, entendida como um conjunto de regras e procedimentos os quais permitam a participação e o acesso do maior número possível de cidadãos ao poder político, e liberalismo, pois a ampliação do sufrágio não interferiria no funcionamento do “Estado de direito” e do “Estado mínimo”. Pelo contrário, protegeria os cidadãos de quaisquer abusos, visto que a participação eleitoral, por meio da liberdade de opinião, associação, entre outras, garantiria o poder de influenciar a formulação de decisões coletivas e a participação indireta na formulação das leis (BOBBIO, 1994, 2002).

Historicamente, a defesa e o surgimento do Estado liberal-democrático ocorreram como forma de controlar os abusos de poder, sendo propostas e instituídas ao longo da formação dos Estados-Nação a separação dos poderes e a subordinação do poder estatal às regras jurídicas. Dessa forma, foram propiciadas as condições para uma constitucionalização da oposição e a ampliação do sufrágio, as quais caminharam juntas com a propagação da idéia liberal de que o Estado deveria ter a mínima ingerência na vida dos indivíduos. Contudo, conforme Bobbio, o Estado mínimo acabou por não se concretizar, pois ele não diminuiu suas atribuições tendo, ao contrário, suas funções aumentadas. Com a passagem do Estado absolutista para o Estado liberal-democrático, teria ocorrido uma remonopolização do poder econômico em empresas e bancos privados, e o parlamento acabaria por não se tornar o centro do poder real, passando o poder ideológico a ser controlado pelos partidos de massa. Além disso, os avanços dos meios de comunicação ocasionaram uma busca constante no sentido de influir na opinião pública, já que a participação popular acabou ficando restrita ao voto, vindo à tona a propaganda e a manipulação de informações (BOBBIO, 1992).

Outro aspecto, segundo Sartori (1994), é que o povo teria se tornado um agregado amorfo em uma sociedade de massas extremamente difusa, atomizada e eventualmente anômica. Para o autor, as sociedades ocidentais se caracterizariam pela sua magnitude, pela aceleração dramática da história e pela mobilidade horizontal. A magnitude da megapolis não favoreceria um sentimento de eficácia

individual e acarretaria a atomização e despersonalização do anonimato. A aceleração da história estaria atrelada à velocidade das transformações, que resultaria no não-reconhecimento do mundo de quando éramos crianças e desencadearia um traumático desenraizamento histórico. O terceiro fator refere-se ao desenraizamento de comunidade, pois cada vez menos os indivíduos morreriam no lugar onde nasceram, causando um dilaceramento dos tecidos sociais. Assim, “[...] fazer parte do grupo primário é algo que acabou; o ajustamento a ambientes de mudanças rápidas e constantes é uma corrida extenuante juncada de desajustados; e o vazio daí resultante alimenta a alienação e a anomia” (SARTORI, 1994, p. 47).

Esse quadro ocasionaria a apatia política e o não-envolvimento real dos cidadãos com a coisa pública, tendo como agravante a prevalência do “cidadão não-educado”, que Bobbio (1997) indicou como uma das promessas não cumpridas pelo ideal democrático, ou seja, a inexistência da educação para a cidadania e a preponderância dos cidadãos passivos sobre os ativos.

Poder-se-ia, então, classificar, de maneira simplificada, dois tipos de democracia: a formal e a substancial. A primeira, conforme mencionado, é aquela em que a democracia é concebida como um conjunto de regras e de procedimentos, as chamadas “regras do jogo”, as quais estabelecem como se deve chegar à decisão política, mas não explicitam nada sobre o que deve ser decidido e a favor de quem as decisões devem ser tomadas. Conforme Carnoy (1994), esse tipo de democracia estaria embasada na teoria política pluralista, prevalecendo a idéia schumpeteriana⁴ segundo a qual cabe ao eleitorado o poder de decidir que grupo de líderes políticos deve governar o Estado e tomar decisões coletivas. A segunda, a democracia substancial, dá ênfase ao igualitarismo, sendo teleológica no sentido da igualdade jurídica, social e econômica (BOBBIO, 1997, 2002).

Para Bobbio (1994), presencia-se a avultação do significado formal, pelo fato de diferentes Estados não contemplarem nem implantarem o ideal de igualdade, principalmente, a econômica. Assim, a democracia resume-se, então, a um sistema governamental de maioria limitado pelos direitos das minorias, no qual haveria a possibilidade da conversibilidade das minorias em majorias, por meio dos procedimentos eleitorais e da transmissão do poder dos representantes, sendo o povo definido como todos aqueles detentores do direito de voto (SARTORI, 1994).

⁴ Ver Schumpeter (1984).

Entre as propostas para a superação da democracia formal e efetivação de uma democracia mais substancial, estariam aquelas as quais ressaltam a criação de mecanismos que proporcionam a participação e decisão políticas fora do parlamento, na tentativa de aproximação da democracia direta, e a criação de formas mais eficazes de controle popular sobre os veículos de comunicação⁵ (BOBBIO, 1992).

1.2 Para além da democracia representativa

O panorama sobre a democracia apresentado permite perceber, conforme o diz González (2007, p.145), que “o conceito de democracia vem sendo alvo, nos últimos séculos, de intensos debates em relação a seu significado”.

De acordo com Santos e Avritzer (2005, p.39-43), a “forma hegemônica da democracia” que acabou por prevalecer durante o século XX⁶ foi a “democracia representativa elitista”, implicando “[...] uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos”. Nesse sentido, conforme Gugliano (2004b),

Tradicionalmente, a maioria dos autores que analisam o desenvolvimento das sociedades contemporâneas considera a democracia enquanto um regime ou sistema político baseado num conjunto de normas prescritas para governantes e eleitores que visam regulamentar a escolha dos segmentos que deverão, por período previamente acordado, gerir a estrutura do Estado. As origens desta caracterização são difíceis de resgatar, porém, costumeiramente se indica Joseph Schumpeter (1963) como o fundador de uma perspectiva analítica que considera a democracia unicamente como a forma através da qual os cidadãos elegem seus governantes por meio do que ele identificou como ‘o principal método democrático’, isto é, o voto.

⁵ Sobre a concentração da mídia no RS e no Brasil, ver: Guareschi e Biz (2005).

⁶ Para os autores (2005, p.39), “o século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática. Essa disputa, travada ao final de cada uma das guerras mundiais e ao longo do período da guerra fria, envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942)”. “Um segundo debate permeou a discussão em torno da democracia no pós-Segunda Guerra Mundial: trata-se do debate acerca das condições estruturais da democracia (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1985), que foi também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo (Wood, 1996)”. Quanto ao debate sobre a desejabilidade, Santos e Avritzer registram que este teve início no século XIX, quando a atribuição do poder de governar à grande massa da população era vista como perigosa, debate esse que continuou após a adoção da democracia representativa nos países do norte, mas de forma diferente, passando a ressaltar a manipulação dos indivíduos na sociedades de massa.

Assim, as principais instituições, organizações e processos associados à democracia representativa seriam os poderes Executivo e Legislativo, os partidos políticos e as eleições para ocupar os cargos institucionais (GONZÁLEZ, 2007, p.145).

Entretanto, segundo Santos e Avritzer (2005, p.50),

o período pós-guerra não assistiu apenas à formação e à consolidação do elitismo democrático. Ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia como prática restrita de legitimação de governos, surgiu também, no período pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra-hegemônicas.

Essas novas concepções entendiam a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana⁷ e contribuíram no plano teórico e político para a crítica ao modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte com base no reconhecimento da pluralidade humana e da ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural. Propunham uma nova institucionalidade para a democracia, advinda da articulação da inovação social com a inovação institucional (SANTOS; AVRITZER, 2005, p.50-51).

No final do século XX, novas experiências democráticas provenientes dos “países do Sul”, possibilitaram romper

“[...] com as adjetivações próprias do debate político do período da guerra fria – democracias populares ‘versus’ democracias liberais [...] permitindo a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil, a Índia, Moçambique e a África do Sul [...]”⁸ (SANTOS; AVRITZER, 2005, p.42-43).

Essas experiências passaram a ser nomeadas democracias participativas e, no contexto brasileiro, a que recebeu e continua a receber grande destaque é a experiência realizada na cidade de Porto Alegre, por meio do Orçamento Participativo, considerada “[...] uma primeira forma bem-sucedida de combinação

⁷ Conforme Santos e Avritzer (2005, p.50-51): “de acordo com essa concepção, que pode ser encontrada na obra de autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, nos países do Norte, (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) e Lechner, Nun e Bóron nos países do Sul (Lechner, 1988; Bóron, 1994; Nun, 2000) a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade”.

⁸ As experiências desses países são descritas em Santos (2005). Sobre experiências na América Latina, ver: Gugliano (2008).

entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa”⁹ (SANTOS; AVRITZER, 2005, p.66).

1.2.1 Sobre as democracias participativas

Diferentemente das democracias representativas, as instituições e os processos nas democracias participativas “[...] não são tão definidos, podendo ser empregadas, em cada realidade, diferentes formas para sua realização” (GONZÁLEZ, 2007, p.146). Dessa forma, conforme Marquetti e Campos (2008, p.14-15), não há uma definição única de democracia participativa, sendo utilizada pela literatura em contraposição às concepções elitistas de democracia baseadas na definição schumpeteriana.

De acordo com Gugliano (2008, p.153),

Las democracias participativas pueden ser definidas, desde el prisma de la administración pública, como un modelo de organización política en el cual, además de elecciones periódicas, existen instancias de participación directa de los ciudadanos o representantes de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del Estado.

Assim, as democracias participativas estariam atreladas a um processo de transformação no qual o modelo democrático representativo evoluiria na direção da implementação de novos mecanismos de ligação entre os cidadãos e o Estado, sendo o núcleo dessas experiências a amplitude da participação nas estruturas de gestão política da sociedade, por meio de mecanismos de participação extra-eleitoral dos cidadãos (GUGLIANO, 2005).

Em relação à importância de novas formas de participação política, tanto Gugliano (2007), quanto Marquetti e Campos (2008), destacam a contribuição da

⁹ Na cidade de Porto Alegre, conforme Santos e Avritzer (2005, p.65-66), “[...] surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local”. Segundo os autores: “o orçamento participativo surge dessa intenção que [...] se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum ‘status’ especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição da regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros”.

obra de Carole Pateman – *Participação e teoria democrática*¹⁰ – para se pensarem as possibilidades da democratização da sociedade e os benefícios do alargamento da participação dos cidadãos para a democracia. Conforme Pateman,

a teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Este desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria democrática é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (PATEMAN, 1992, p.60-61).

Com base nos estudos de Pateman, pode-se considerar que a maior participação e os aprendizados decorrentes possibilitariam um aprimoramento da democracia e do próprio cidadão. Nessa mesma direção, Gugliano apresenta três dimensões das democracias participativas, que as enriquecem para além dos procedimentos eleitorais. Segundo o autor,

A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. Rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração, a idéia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a idéia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular. A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados (GUGLIANO, 2004b, p.275).

Apesar das possibilidades e contribuições propiciadas pelas democracias participativas, Santos e Avritzer (2005, p.74-75) chamam a atenção de que as práticas participativas não estão imunes ao perigo da perversão, ou seja, nem todo processo participativo origina ou continuará a ser a uma democracia participativa¹¹.

¹⁰ Uma breve descrição da obra Pateman, como também críticas à democracia participativa são encontradas em Gugliano (2007).

¹¹ Nesse sentido, ver análise realizada em Gugliano et al. (2008). Os autores demonstram como a experiência de participação popular realizada na cidade de Pelotas – RS, ainda que inovadora para a época, não representou uma mudança na forma de conduzir a gestão pública municipal. Em Gugliano (2004b, p.276-277) encontra-se uma lista de “[...] alguns elementos que caracterizam a formação das

Segundo os autores, a perversão pode ocorrer pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados mediante o silenciamento ou da manipulação das instituições participativas.

Dessa forma, percebe-se serem os benefícios e os “perigos” a que estão sujeitas as democracias participativas, importantes fatores a se considerarem na investigação do comportamento político-eleitoral.

democracias participativas: 1) Existência de uma pré-diposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado; 2) criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estatal e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais; 3) constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos; 4) encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre Estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos”.

Capítulo 2 – Sobre o comportamento eleitoral

2.1 Explicações sobre a direção do voto¹²

O tema *comportamento eleitoral* é considerado por Castro (1992, p.7) um dos mais importantes para se entender a criação e o funcionamento de regimes democráticos. Conforme a autora, a democracia

[...] em sua forma representativa, a que realmente existe e funciona nas sociedades contemporâneas, [...] supõe a extensão máxima do direito ao sufrágio e funda-se na expectativa da participação ampla e consciente dos eleitores no processo de escolha de seus dirigentes.

Dessa forma, salienta-se a relevância do ato de votar nas democracias representativas, como também, conforme poderá ser observado adiante, em democracias participativas onde não há institucionalização da participação popular extra-eleitoral, ou seja, da importância da escolha eleitoral para a formação/organização política da sociedade.

No estudo do comportamento eleitoral, de acordo com Castro (1994, p.28), há uma controvérsia teórica entre “[...] a perspectiva sociológica, que chama a atenção para os determinantes de tipo macro e [...] a teoria da escolha racional, que enfatiza o nível micro de análise”, sobre as quais se passa a abordar abaixo.

¹² Segundo Carreirão (2002, p.41), “[...] boas revisões já foram feitas no país por Figueiredo (1991) e Castro (1994)”. Com base nos trabalhos desses autores e no próprio Carreirão (2002), este capítulo apresenta explicações sobre as motivações para a direção do voto que embasaram as reflexões as quais deram origem a esta pesquisa e a posterior busca de dados. Não são aqui apresentadas as capacidades preditivas das teorias de explicação do voto sobre os resultados eleitorais e sobre a decisão dos eleitores de participar do processo eleitoral, mas somente como essas teorias explicam a direção do voto, ou seja, como os eleitores decidem votar em candidatos e partidos.

Em relação à explicação sociológica do voto,

a perspectiva original é macro: a idéia é de que fatores histórico-estruturais e culturais globais conformam as características sociais, econômicas e políticas de uma sociedade, gerando determinadas clivagens sociais que se expressam através de partidos específicos, com os quais setores do eleitorado se identificam (CASTRO, 1994, p.29).

Assim, nos estudos eleitorais sociológicos, “[...] não são os indivíduos e sim os coletivos sociais que imprimem dinâmica à política; e o que precisa ser explicado são os resultados agregados de ações coletivas” (FIGUEIREDO, 1991, p.43). No entanto, é importante ressaltar a existência de duas correntes de análise: a marxista e a não-marxista.

Nessa perspectiva [sociológica] a corrente marxista enfatizou sempre a importância dos determinantes econômicos e da estrutura de classes, enquanto a corrente não-marxista salientou a relevância não só dos fatores sócio-econômicos, mas também dos culturais e chamou a atenção para a variedade das bases a partir das quais se formam clivagens sociais: elas podem ser econômicas, mas também étnicas, religiosas, culturais, regionais, etc (CASTRO, 1994, p.29).

De acordo com Figueiredo (1991, p.55), a explicação da sociologia para a formação das preferências eleitorais “[...] está na existência de identidades culturais objetivamente estabelecidas, ou na existência de consciência de classe”.

A identidade cultural pode expressar-se na forma de regionalismo, bairrismo, similaridades étnicas ou ainda na convergência de interesses. A origem da formação dessa identidade está na interação social. Através da “conversação” social os indivíduos se identificam e formam opiniões que passam a ser mais ou menos compartilhadas, dependendo do grau de coesão do grupo ou classe social (FIGUEIREDO, 1991, p.55).

Em relação à consciência de classe, a corrente marxista procura mostrar as relações entre as classes trabalhadoras e os seus partidos (CASTRO, 1994, p.29), baseando-se na “[...] premissa de que a fonte da identidade política está na posição de classe dos indivíduos, funcionalmente definida” (FIGUEIREDO, 1991, p.57). Para a corrente marxista,

Não existe classe social, politicamente, se seus membros não tiverem consciência de classe. O peso político de uma classe, notadamente na política eleitoral, é função direta da proporção de seus membros que se comportam política e eleitoralmente conforme o preceito da consciência de

classe, isto é, votam regularmente em candidatos e partidos que têm identidade com aquela classe (FIGUEIREDO, 1991, p.57).

A perspectiva sociológica não-marxista, segundo Castro (1994, p.31),

[...] propõe basicamente que a participação política dos indivíduos pode ser explicada pelo ambiente sócio-econômico e cultural em que vivem e sua inserção em determinados grupos ou categorias demográficas. Grupos sociais diversos têm interesses diferentes e se representam politicamente através de partidos distintos. Em função das influências que recebe através das interações que se dão nos diversos grupos dos quais participa, o eleitor é levado a votar (ou não) em uma ou outra direção.

Dessa forma, variáveis referentes à ocupação profissional, local de moradia (meio rural/urbano ou centro/periferia), escolaridade, status socioeconômico, entre outras, são relevantes para o entendimento da direção do voto, pois o pressuposto é de que “indivíduos em situação social semelhante têm mais probabilidades de interagir entre si; se vivem juntas, em condições externas equivalentes, as pessoas provavelmente desenvolvem necessidades e interesses semelhantes [...]” (CASTRO, 1994, p.32).

Outra corrente de explicação do voto que, conforme Castro (1994, p.33), “[...] pode ser considerada um ramo da corrente sociológica”, é a corrente psicossociológica, ou como salientada por Figueiredo (1991), a “teoria psicológica do comportamento eleitoral”.

A corrente psicossociológica pode ser considerada um ramo de orientação mais micro da corrente sociológica. Sem negar a relevância da contribuição da sociologia, considera-a insuficiente. A influência dos fatores sociais seria mais remota, não daria conta das flutuações de curto prazo das decisões de voto (CASTRO, 1992, p.15).

Nas palavras de Figueiredo (1991, p.20), “[...] o indivíduo é a unidade de análise, a fonte original de informação” e as suas atitudes, formadas no processo de socialização política, tendo a família como ambiente preponderante, é que explicam a escolha eleitoral.

Essa corrente propõe uma abordagem baseada nas atitudes: deve-se procurar as motivações e percepções que levariam os indivíduos, imediatamente, à escolha partidária e ao comportamento político. As variáveis de atitude são consideradas intervenientes entre os fatores sociais que caracterizam os indivíduos, como raça, escolaridade, ou ‘status’ sócio-econômico, e o comportamento eleitoral propriamente dito. Assim, atitudes

forneceriam uma explicação mais ampla porque estariam mais próximas do comportamento, em uma cadeia causal temporal (CASTRO, 1994, p.33).

Essas atitudes não seriam predeterminadas por grupos ou classes sociais.

Assim,

O sistema atitudinal não é cativo de grupos ou classes sociais. As atitudes [para a perspectiva psicológica] são formadas pela compreensão da vida social e política, que é adquirida através da socialização. Nesse sentido, para compreender qualquer fenômeno social ou estritamente político é necessário saber antes como os indivíduos apreendem a organização da sociedade e as relações sociais. Isto é, é preciso saber inicialmente como os indivíduos concebem sua existência social (FIGUEIREDO, 1991, p.23).

Desse modo, para explicar o comportamento eleitoral, a abordagem psicossociológica leva em consideração a opinião dos eleitores a respeito de diversos temas (“issues”) políticos e a coerência dessas opiniões com o seu voto, ou seja, procura investigar se o eleitor dispõe de um sistema de crenças estruturado, bem como avaliar o conhecimento deste relativo às diferentes posições dos partidos e/ou candidatos quanto aos temas políticos (CARREIRÃO, 2002, p.41-42). Assim,

[...] a corrente psicossociológica [para explicar o voto] acentua, de um lado, as lealdades partidárias e as imagens que se formam dos partidos e candidatos – imagens estas que seriam mais importantes em situações em que os partidos são ambíguos, têm correntes internas com propostas distintas. De outro lado, dá-se ênfase à importância das avaliações e atitudes relativas aos partidos e aos candidatos, como a satisfação maior ou menor com o desempenho do governo e com a atuação passada dos candidatos, as opiniões sobre uma série de políticas propostas pelos partidos ou candidatos – os ‘issues’ –, as expectativas com relação a quem tem mais chance de ganhar, as motivações, o interesse, o envolvimento político, os graus de informação dos eleitores, etc. (CASTRO, 1994, p.34).

Castro (1994, p.34) adverte para o fato de que ganha relevo nessa perspectiva a variável identificação ou lealdade partidária, pois “[...] os menos engajados partidariamente e os independentes respondem mais facilmente ao ‘canto das sereias’ das campanhas do que os mais fortemente identificados” (FIGUEIREDO, 1991, p.42), isto é, os eleitores identificados com partidos políticos responderiam menos aos apelos das forças mobilizadoras das campanhas eleitorais.

As descobertas da corrente psicossociológica foram resumidas, para Castro (1994, p.35), segundo o designado modelo da centralidade:

A posição mais central tem uma dimensão objetiva, em termos da situação sócio-econômica ou de classe – medidas por variáveis como renda, profissão, grau de escolaridade, de consumo – e em termos da experiência urbana; e uma dimensão subjetiva, psicológica – o sentimento de estar no centro dos acontecimentos, o alargamento do horizonte intelectual-psicológico resultante da maior exposição a informações de todo tipo. Quanto mais central é a posição de um indivíduo na estrutura da sociedade, ou dentro de um grupo específico, mais ele é informado sobre questões políticas, maiores são seu interesse e seu envolvimento no processo político. Os indivíduos em posição central são os que apresentam os maiores índices em todos os indicadores de participação eleitoral: mais se envolvem nas campanhas políticas, mais comparecem para votar, etc.; também são aqueles entre os quais se pode observar grau maior de ‘estruturação ideológica’, expressa na relação que fazem entre opiniões sobre as diversas questões em discussão na arena política e a escolha eleitoral.

Uma abordagem diferente da enfocada pelas teorias sociológicas e psicológicas é adotada pela teoria da escolha racional, para a qual “o *Homus psicologicus* e o *Homus sociologicus* cedem lugar ao *Homus economicus*: os eleitores votam por seus bolsos” (FIGUEIREDO, 1991, p.69).

A teoria da escolha racional de explicação do voto tem origem na teoria econômica da democracia, formulada por Anthony Downs¹³, e, segundo Castro (1994, p.36),

baseia-se na perspectiva micro do individualismo metodológico: é possível explicar comportamentos políticos se se considera que os indivíduos são racionais e agem intencionalmente procurando, antes de tudo maximizar ou otimizar seus ganhos, tal como fazem os consumidores no mercado econômico.

Essa perspectiva considera que, havendo estabilidade institucional, ou seja, sendo o processo democrático e eleitoral regido por regras preestabelecidas, o eleitor define o seu voto “[...] comparando os benefícios recebidos do partido no poder com os que espera obter se algum dos partidos adversários ganhar [...]” (CASTRO, 1994, p.38).

Nessas condições [de institucionalidade estável], o cidadão eleitor, analogamente ao cidadão consumidor e investidor, decide se participa das eleições votando em um dos candidatos, partidos ou coalizões partidárias. A cada turno do ciclo eleitoral, o eleitor avalia as ‘ofertas’ políticas a partir das informações disponíveis, e decide, retrospectivamente e prospectivamente (FIGUEIREDO, 1991, p.98).

¹³ DOWNS, Anthony. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper & Row Publishers, 1957.

Tendo como referência o trabalho de Downs, diferentes matizes explicativos passaram a considerar a avaliação que os eleitores fazem do desempenho do governo, dos candidatos e da economia como fatores determinantes para a explicação do comportamento do eleitor.

Quanto à avaliação feita pelos eleitores em relação aos governos, a tese é a seguinte: “[...] eleitores que avaliam o desempenho do governo como bom tendem a votar no candidato do governo e eleitores que avaliam o desempenho do governo como ruim tendem a votar na oposição” (CARREIRÃO, 2002, p.53). Para escolher o seu candidato e/ou partido, o eleitor levaria em consideração o desempenho do governo, realizando uma avaliação retrospectiva (voto retrospectivo), e uma avaliação prospectiva das propostas dos candidatos e/ou partidos para o futuro (voto prospectivo).

O voto por avaliação do desempenho dos candidatos e da economia seguem a mesma lógica:

[...] a avaliação que os eleitores fazem do governo é fortemente influenciada pelo estado da economia. Além disso, a avaliação a respeito do governo influencia o voto; portanto, as condições econômicas influenciam o voto. Esta seria a forma ‘retrospectiva’ do voto econômico. Uma visão alternativa (ou complementar), mais ‘prospectiva’, partiria da seguinte pergunta: qual dos candidatos (ou partidos) levaria, se eleito, a uma melhor situação econômica (para o país ou para o eleitor, individualmente)? (CARREIRÃO, 2002, p.56).

Esse tipo de explicação aparece como central nos trabalhos de Carreirão (2002) e de Almeida (2008), que buscaram compreender as motivações do voto dos eleitores brasileiros¹⁴.

Carreirão, por meio de dados extraídos de *surveys*, analisou as eleições presidenciais brasileiras realizadas em 1989, 1994 e 1998, e suas conclusões foram de que quatro fatores influenciaram o voto nas três eleições. São eles:

a) as imagens políticas que o eleitor forma dos candidatos e/ou partidos (sejam relacionadas à dimensão esquerda-direita, sejam relacionadas aos interesses sociais que eles defendem); b) a avaliação que o eleitor faz do desempenho do governo em exercício; c) a avaliação que o eleitor faz de algumas das características pessoais dos candidatos em disputa, especialmente competência administrativa, honestidade e credibilidade; d) o grau de escolaridade do eleitor (CARREIRÃO, 2002, p.197).

¹⁴ Revisões da literatura brasileira sobre o comportamento eleitoral podem ser encontradas nas obras de Carreirão (2002) e Castro (1994). A obra de Borba (2005) também faz, ainda que de forma breve, uma revisão da literatura nacional e internacional.

Apesar de não delimitar o peso específico de cada variável sobre o voto, Carreirão (2002, p.208) considera que

[...] os dados analisados parecem suficientes para indicar que o 'voto econômico' – em que o eleitor tende a votar no candidato do governo quando avalia que a situação econômica vai bem e a votar na oposição quando avalia que a situação econômica está ruim (ou, prospectivamente, a votar no candidato que julga que irá proporcionar melhor situação econômica no futuro) – foi uma das motivações centrais do eleitor nas três eleições presidenciais brasileiras recentes.

Nessa mesma direção explicativa, o trabalho de Almeida corrobora as argumentações de Carreirão. Entre os fatores explicativos apresentados para a determinação do sucesso ou da derrota de candidatos/partidos, seja em eleições municipais, estaduais ou nacionais, o de maior relevo é a avaliação que os eleitores fazem do governo. Conforme Almeida (2008, p.18), “[...] governantes bem avaliados tendem a se reeleger ou a eleger seus sucessores na grande maioria das vezes”.

Para o autor, essa foi a dinâmica das eleições presidenciais brasileiras desde 1994, e de mais de 40 eleições municipais que analisou, entre elas, as de capitais brasileiras. Segundo Almeida (2008, p. 45),

Quando a soma de 'ótimo' e de 'bom' de um governo fica acima de 45%-50%, o cenário é de eleição governista e o favorito é sempre o candidato do governo. Quando a soma de 'ótimo' e 'bom' fica abaixo de 40%, a situação é favorável à oposição, como aconteceu em mais de quarenta eleições já analisadas. Quanto mais abaixo de 40%, pior é a situação do governo. Existem casos em que ela é tão ruim que o governo não tem condições sequer de lançar candidato. Há indefinição quando a soma de 'ótimo' e 'bom' fica entre 40% e 45%. É nessa situação que acertos e erros de campanha têm mais efeito no resultado da eleição.

Desse modo, os dois trabalhos acima, apesar de não conclusivos, demonstram que a avaliação do governo, realizada pelos eleitores, mesmo não sendo a única variável explicativa no estudo do voto, apresenta relevância para o estudo do comportamento eleitoral brasileiro.

Capítulo 3 – O comportamento político-eleitoral no RS e as eleições em Porto Alegre (1988-2004)

3.1 O comportamento político dos gaúchos

A respeito do comportamento político-eleitoral no Estado do Rio Grande do Sul (RS), os estudos podem ser datados a partir da década de sessenta do século passado. Trabalhos como o de Cavalcanti e Dubnic, Xausa e Ferraz, Trindade, e De Cew¹⁵, nos anos 60-70, apresentaram os gaúchos como portadores de um comportamento politizado em comparação aos dos brasileiros dos demais Estados. O envolvimento do RS em movimentos e fatos políticos, bem como a liderança assumida por gaúchos em movimentos no Brasil indicavam o seu grau de politização (BAQUERO, 1994, p.49-50)¹⁶.

Em 1982, uma pesquisa eleitoral realizada em oito cidades brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e

¹⁵ CAVALCANTI, Themistocles; DUBNIC, Reisky (Coord). **Comportamento eleitoral no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1964; XAUSA, Leônidas; FERRAZ, Francisco. As eleições de 1966 no Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.23-24, jul. 1967; TRINDADE, Hégio. Nota de pesquisa: padrões de comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul (1950-1962). **Revista do IFCH/UFRGS**, n.1, 1973; DE CEW, Judson Marshall. **Political Experience and electoral behavior in Brasil**: Rio Grande do Sul, 1950-1974. Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Connecticut, 1977.

¹⁶ Conforme CORTÉS, Carlos E. Gaúcho Politics in Brazil: The Politics of Rio Grande do Sul, 1930-1964. University of New Mexico Press, 1974 (p.5 apud BAQUERO, 1994, p.50), em 1835 os gaúchos estabeleceram a República Independente Rio-Grandense durante a Revolução Farroupilha, mas se recusaram, quando convidados pelo presidente argentino, a tornarem-se uma província daquele país. Este fato, o constante alerta contra invasões estrangeiras em busca de gado, a guerra paraguaia, enfim, mais de um século de lutas, fez o gaúcho internalizar “[...] a crença de que em decorrência do sofrimento e derramamento de sangue em nome do seu país e sua decisão de ser brasileiro ao invés de argentino, o tornou um melhor cidadão do que seus compatriotas brasileiros não-voluntários”. Para Baquero (2007, p.97), “[...] a interpretação da ‘historiografia oficial’ prevaleceu como a pedra de toque para transmitir à sociedade a visão de mundo da classe dominante, orientada para ‘glorificar o gaúcho’ e enfatizar a vigência de uma ‘sociedade democrática’. Preceitos dessa natureza, indubitavelmente contribuíram para forjar o imaginário coletivo, mas também, para consagrar o Estado como um dos mais avançados do ponto de vista social e político”.

Campinas-SP) contradisse a visão acima ou, ao menos, passou a sugerir que houve mudanças no eleitorado gaúcho pois, conforme Baquero (1994, p.51), não foram encontradas diferenças significativas entre os eleitores no referente à politização, aos níveis de informações e à participação eleitoral, indicando semelhanças de comportamento político nas grandes capitais.

Em pesquisas de opinião pública próprias, realizadas nos anos de 1982, 1986, 1988, 1989 e 1994, e, tendo como referência o trabalho de Philippe Converse¹⁷, Baquero (1994) classificou os eleitores de Porto Alegre em cinco estratos: o dos ideólogos, o dos quase-ideólogos, o interesse de grupo, o natureza dos tempos e o sem conteúdo ideológico.

Quanto à politização dos eleitores, os dados registrados indicam não ter havido mudanças significativas durante 12 anos, situando-se em 60% os eleitores dos estratos “natureza dos tempos” e “sem conteúdo ideológico”, respectivamente, os eleitores que associam os candidatos e partidos políticos com a conjuntura econômica, e os eleitores motivados por aspectos emocionais e subjetivos. Assim, em alusão à época, Baquero (1994, p.54) expõe que “na ausência de cidadãos auto-suficientes, o discurso de quem ‘promete mais’ ou ‘quem impressiona mais’, seja no palanque, ou na televisão, é decisivo para ganhar a simpatia desses eleitores”.

O mesmo autor (1996), baseado em resultados de pesquisas de opinião realizadas em 1994, 95 e 96, constatou, entre outros aspectos, o baixo interesse dos porto-alegrenses pela política e a não-crença da maioria de que suas posições e opiniões políticas pudessem ser efetivadas.

[...] com base na análise do conjunto dos dados das pesquisas de 1994 a 1996, [...] e da revisão da literatura pertinente, pode-se afirmar que a adesão dos porto-alegrenses a princípios democráticos está abaixo do esperado. Isto não equivale a dizer que existem riscos imediatos à democracia, mas que, se o apoio popular importa para a sua manutenção, as elites políticas com interesse em manter e fortalecer a democracia devem procurar trabalhar politicamente para reverter o sentimento de pessimismo da população (BAQUERO, 1996, p.71).

Em trabalho recente de maior amplitude, Baquero e Prá (2007) buscam compreender a cultura política do gaúcho por meio da análise de dados de

¹⁷ CONVERSE, Philippe. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David E. (Org.). **Ideology and discontent**. New York: The Frie Press, 1964.

pesquisas de opinião coletados entre os anos de 1968 e 2005 em cidades do RS (Caxias do Sul, Ijuí, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul e Santa Maria).

Segundo os autores (2007, p.189), “os dados sugerem que persistem valores culturais e determinadas práticas políticas cotidianas que não favorecem a construção de uma cultura política participativa e democrática”. Os resultados apresentados, referentes a questões como “a audiência e a avaliação do horário eleitoral”, “a avaliação dos partidos políticos”, “a obrigatoriedade do voto”, “a participação em associações”, “a confiança nas organizações políticas”, “a discussão sobre política na família e no trabalho”, entre outras, apontam para uma estagnação, e, até mesmo, uma involução comportamental dos gaúchos em relação ao apoio à democracia e às suas instituições.

3.2 As eleições em Porto Alegre pós-1988¹⁸

As eleições de 1988 e 1992 “[...] marcam um fato inédito no pós-45¹⁹: o mesmo partido [PT] consegue eleger seu candidato a prefeito em Porto Alegre” (PASSOS; NOLL, 1996, p.43).

Esses acontecimentos tornaram-se significativos em relação às explicações até então formuladas sobre os resultados eleitorais.

A bibliografia no passado atribuía o fracasso na tentativa de reeleger candidatos de um mesmo partido a fatores tais como: (1) o desgaste natural de quem está no poder; (2) a percepção negativa que os eleitores têm em relação ao partido (que está) no poder, na medida em que interpretam os resultados das políticas como sendo contrárias ao que foi prometido em época de campanha eleitoral; (3) a avaliação negativa que os eleitores normalmente fazem em relação aos aspectos administrativos; e (4) o marketing e as estratégias utilizadas para desmoralizar quem está no poder. Historicamente, esses fatores reincidiam nas explicações dadas por especialistas para o insucesso da reeleição de candidatos de um mesmo partido político. Era aceito como inevitável o padrão de alternância eleitoral no RS (BAQUERO, 1997b, p.129)²⁰.

¹⁸ Todos os candidatos (partidos políticos/coligações) e as suas votações nas eleições para prefeito municipal na cidade de Porto Alegre, no período de 1988 a 2004, estão disponíveis no Apêndice A.

¹⁹ Sobre o sistema partidário gaúcho e as campanhas eleitorais para o Governo do Estado no período de 1945 a 1965, ver: Cánepa (2005).

²⁰ Conforme Baquero et al. (1995, p.55), “[...] no caso das sucessões eleitorais no Rio Grande do Sul e na capital gaúcha de 1947 a 1962 observa-se a alternância consistente entre as duas principais coalizões partidárias do Estado, a saber, o PTB e seus satélites menores, e a Frente Conservadora, constituída basicamente pelo PL, PSD e UDN”. Em 1963, o vencedor da eleição municipal foi Sereno Chaise do PTB. Com o fim do regime militar e a retomada da eleição para prefeito em 1985 na capital, o candidato eleito foi Alceu Collares do PDT.

Os resultados dessas eleições foram então explicados, conforme Baquero (1997a, p.18), com base nos fatores exógenos à política local. No ano eleitoral de 1988, podem ser destacadas as questões econômicas, como a inflação e os fracassos do Plano Cruzado e do Plano Verão, e as discussões em torno da Constituinte. Em 1992, o desencanto e a frustração com a política, resultantes do processo político que culmina com o impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, aparecem como fatores preponderantes que influenciaram os eleitores a escolher políticos experientes e com probidade, ao menos na aparência, para conduzir a administração pública²¹.

3.2.1 A eleição de 1996: a terceira vitória consecutiva do PT

Diferentemente dos anos eleitorais anteriores, as eleições de 1996 ocorrem em momento de estabilidade política, tornando as questões locais o alvo das discussões políticas, ainda mais, “[...] em virtude dos municípios terem sido beneficiados pela Constituição de 1988, a qual reforçava a autonomia administrativa e financeira dos mesmos” (BAQUERO, 1997a, p.19)²².

O município tornar-se na década de 90 no Brasil um foco de grande atenção, na medida em que a Constituição de 1988 aumentou sua responsabilidade, principalmente em relação à saúde e à educação, ao mesmo tempo que aumentou os seus recursos através do retorno de impostos arrecadados. Como efeito do dispositivo constitucional, os prefeitos das cidades mais ricas do país tornaram-se ordenadores de apreciável volume de recursos (PINTO, 1997, p.3)²³.

Em meio a esse cenário político, e, tratando de maneira peculiar o pleito municipal de 1996 realizado em Porto Alegre, os estudos de Pinto (1997) e Baquero

²¹ Referindo-se às eleições municipais brasileiras do período em questão, Figueiredo (1997, p.9) diz que, “em 85, candidatos a prefeito discutiam a Nova República. Em 88, a Constituinte. Em 1992, o impeachment de Collor”.

²² Figueiredo (1997, p.8-9) também destaca a “[...] importância que os municípios adquiriram no arranjo federativo brasileiro”. Segundo o autor, nas eleições de 1996, emerge o “eleitor de resultados”: “Ideologia e passado político ficaram claramente num segundo plano quando o eleitor definiu seu voto. Ademais, nunca a eleição municipal foi tão ‘municipal’ quanto neste ano. [...] Em 96, a discussão de problemas locais sufocou, inapelavelmente, qualquer tentativa de federalização”. “[...] o eixo, a grande história da eleição, foi a questão da eficiência das administrações passadas, até pela importância que vem adquirindo o nível local na resolução dos problemas dos cidadãos”.

²³ Como se verá mais adiante, o aumento dos recursos disponíveis, sob responsabilidade dos municípios, no caso de Porto Alegre, foi fundamental para o sucesso do Orçamento Participativo.

(1997a, 1997b) analisam, com metodologias diferentes, mas complementares, a conquista da terceira vitória consecutiva do PT.

A análise de Pinto centra-se em formas de fazer política:

Minha hipótese central é a de que no Brasil é facilmente identificável três formas principais de se fazer política que estão presentes em todos os níveis da atividade política: 1. personalista, que corresponde ao espectro político que coloca junto tanto o coronelismo de origem rural como o clientelismo urbano, este último alimentado constantemente pela migração para as grandes cidades, que constituem cinturões de pobreza formados por populações desempregadas ou ocupadas em trabalhos informais, sem nenhuma possibilidade de fazer valer seus direitos e por isto mesmo, particularmente suscetíveis a relações personalistas; 2. Técnica, que é liderada pelos setores da política nacional que se organizou como oposição ao governo militar ao redor de ideais de democracia liberal, com algumas variantes sociais democratas e que, a partir da década de 80, tendeu acompanhar o discurso hegemônico ocidental da vitória final do liberalismo; 3. Ideológica, que tem origem nos partidos e grupos de extração socialista marxista. Este grupo se adequa à década de 80 através de uma postura que busca transferir a radicalidade do socialismo para a concepção de democracia (PINTO, 1997, p.7-8)²⁴.

A autora, entendendo a forma de fazer política como uma prática discursiva que se constitui ancorada na relação entre a classe política (partidos e candidatos) e a sociedade civil (eleitores), averiguou como os assuntos relacionados à cidadania foram propostos na campanha eleitoral. Nesse sentido, constatou a importância do Orçamento Participativo e da participação popular durante a realização do pleito.

O Orçamento Participativo foi o tema ao redor do qual se centralizou a campanha eleitoral em Porto Alegre, o êxito deste instrumento de participação ao longo das duas administrações do PT obrigou a todos que concorriam aos cargos eletivos em disputa a se manifestarem sobre o tema (PINTO, 1997, p.11).

Segundo Pinto, as três principais forças políticas em disputa na época, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PT, souberam avaliar a centralidade do tema que, por ser complexo em relação a outras questões presentes no discurso político, como a educação, a habitação e a saúde, auxiliou na distinção das formas de fazer política dos candidatos à prefeitura.

²⁴ Conforme Pinto (1997, p.9), “deve-se ter presente que esta classificação pretende dar conta da forma como os partidos e grupos se relacionam com o eleitor, o que não envolve assumir que os grupos não apresentem concomitantemente todas as três características”.

A campanha eleitoral da candidata Maria do Carmo Teixeira Bueno (PPB) baseou-se no personalismo e na enunciação de promessas, explicitando como central a questão da saúde, a qual teria sido realçada, segundo pesquisa, como de grande preocupação dos eleitores. Tratando da participação popular, Maria do Carmo não se posicionou de forma contrária, o que, conforme Pinto, teria sido estrategicamente um erro primário, contudo, não manifestou apoio ao Orçamento Participativo, apresentando como alternativa em seus discursos “[...] um governo participativo, que na verdade se resume a ouvir os cidadãos retirando qualquer possibilidade de poder decisório e reforçando a posição da Câmara de Vereadores” (PINTO, 1997, p.11).

A forma técnica de fazer política coube a Yeda Crusius, candidata pelo PSDB, a qual adotou uma postura técnica e gerencial em relação à política nos seus discursos, relegando a um segundo plano as questões relacionadas à cidadania. Analisando uma de suas falas, na qual os vereadores são apontados como os legítimos representantes democráticos dos interesses dos eleitores, Pinto (1997, p.19) observa que

o pronunciamento da candidata à prefeita do PSDB é uma aula sobre democracia representativa, mas também uma colocação muito clara da posição do partido em relação aos experimentos de democracia direta feitos pelo PT nos últimos 8 anos de administração na cidade de Porto Alegre. Para o PSDB os eleitores tem seus legítimos representantes [os vereadores] e através deles que devem se manifestar.

Ao longo da campanha, Yeda Crusius apresenta-se como sendo capaz para identificar tecnicamente os problemas da cidade e resolvê-los de maneira viável por meio de uma administração calcada no planejamento estratégico, que inclusive suplantaria a participação popular via Orçamento Participativo.

A forma como a proposta de Yeda é apresentada é paradigmática. A cidade torna-se uma questão técnica que será resolvida através de um modelo de administração e este é caracterizado com palavras fortes que são associadas à ação: o planejamento é estratégico, dinâmico, tem soluções rápidas, é criativo, é moderno. É, enfim, a contrapartida ao senso comum sobre a política, os políticos e o serviço público. A cidade será administrada como uma empresa. [...] as quatro grandes questões de qualquer projeto político contemporâneo: educação, saúde, habitação e emprego tornam-se passíveis de solução apenas como decorrência do planejamento estratégico (PINTO, 1997, p.24).

Diferentemente do discurso de Maria do Carmo e de Yeda Crusius, o discurso do candidato do PT, Raul Pont, foi marcado pela forma ideológica de fazer política, ou seja, continha um projeto de sociedade. No entanto, conforme ressalta Pinto (1997, p.28), o mesmo não deixou de exteriorizar a eficiência administrativa do PT, como também, um conhecimento técnico para tal, que acabaram sendo fatores, como se verá adiante, determinantes para o resultado da eleição.

A propaganda da Frente Popular²⁵ liderada pelo PT para o cargo de prefeito é completamente diferenciada em relação aos dois primeiros exemplos: enquanto o PPB e o PSDB, cada um através de uma forma, buscam retirar da campanha o caráter político partidário, acentuando as qualidades pessoais ou o conhecimento técnico de seus candidatos, a Frente Popular enfatiza o político ideológico, posicionando-se enquanto partido e enquanto posição ideológica em relação aos demais. Não existe nos programas da Frente exaltação de qualidades pessoais, de sentimentos ou a presença de promessas. O programa é apresentado como um trabalho coletivo, as propostas não são conseqüências de conhecimento técnico, mas são escolhas políticas (PINTO, 1997, p.30).

A propaganda política de Raul Pont, depois de passados oito anos do PT à frente da administração municipal, centrou-se no destaque e na defesa da forma democrática de governo realizada pelo partido, enfatizando a participação popular, por meio do Orçamento Participativo, como uma nova forma de construir a democracia. Além disso, o seu discurso dividiu “[...] claramente a política em dois campos, o dos poderosos oligarcas concentradores de renda e promotores de ditaduras, e o campo das lutas populares, contra a exploração e a favor de uma sociedade igualitária” (PINTO, 1997, p.33).

O que então teria garantido o êxito desse discurso? Segundo Pinto, indícios apontam a associação entre essa postura adotada por Raul Pont e pelo PT e uma boa administração pública. Para a autora, a associação, realizada pelos eleitores, entre a atividade política e a má condução da administração pública gera o descrédito na política, e, justamente, essa associação teria sido recriada pelo PT no decorrer de dois mandatos municipais.

A relação positiva entre a participação popular e o exercício do governo, fizeram com que o tema da democracia participativa estivesse bastante presente na propaganda política na cidade. Entretanto, de acordo com Pinto (1997, p.35), a

²⁵ De acordo com Pinto (1997, p.3): “O PT durante os dois mandatos no governo municipal de Porto Alegre e nas eleições de 1996 liderou um grupo de pequenos partidos de esquerda numa coligação que se chamou de Frente Popular”. Nas eleições de 1996, os partidos coligados foram: o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o PPS.

maior participação oferecida pelo governo do PT não pode ser vista como a responsável pela vitória do partido:

Seria temerário afirmar que Porto Alegre incorporou uma prática política mais participativa ou que os princípios de cidadania foram nesta cidade mais assimilados. Mas parece ser possível afirmar que, em 1996, este se tornou um tema fundamental, principalmente porque o PT teve êxito em associá-lo a suas realizações administrativas.

Além disso, outro aspecto a ser destacado, como o faz Pinto (1997, p.32), é que o discurso vencedor de Raul Pont, o qual faz referência à participação política e aos interesses coletivos/populares, acontece “em um momento de crescente individualismo, de vitórias constantes de posturas neoliberais, de discursos enfatizadores do fim das ideologias [...]”.

Diante desse contexto político, para se compreenderem as eleições municipais de 1996, Baquero (1997a, p. 23) entendeu ser

[...] relevante fazer uma retrospectiva de como o cenário eleitoral das eleições municipais foi construído, inclusive a partir de eventos no contexto internacional e que impactaram não só os rumos e ações dos partidos políticos tanto da esquerda como da direita, mas que tiveram influência também no comportamento eleitoral.

A primeira, das três dimensões analisadas, é a referente às “[...] ocorrências no cenário internacional que levaram os eleitores tradicionalmente antagônicos a propostas de esquerda a modificar seu ponto de vista e a apostar no PT” (BAQUERO, 1997b, p.124-125).

As mudanças políticas ocorridas na década de 1990, então apontadas como influenciadoras do processo político e re-estruturadoras da economia mundial são a queda do Muro de Berlim e a reavaliação e redirecionamento dos posicionamentos políticos das esquerdas na América Latina em relação à hegemonia do neoliberalismo. Além disso, é exposto também que, desde a década de 1970, na Europa, ocorria o fenômeno da desmistificação ideológica, convencionalmente chamado de fim das ideologias.

O livro publicado com esse título, de autoria de Daniel Bell (1982)²⁶, sugeria que na medida em que essas nações alcançaram uma base material razoavelmente equitativa, a questão ideológica ficava num segundo plano e

²⁶ BELL, Daniel. **O Fim da ideologia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

as disputas eleitorais se davam numa dimensão em que as discussões centravam-se na capacidade gerencial dos governantes, independentemente de partidos políticos (BAQUERO, 1997b, p.126).

Conforme Baquero, esse fenômeno propiciou o surgimento de novos padrões de comportamento eleitoral. A eficiência administrativa ou as questões intituladas de pós-materialistas, por exemplo, o meio ambiente e a qualidade de vida, passaram a ser consideradas pelo eleitor no momento de escolher entre os candidatos e os partidos políticos em disputa.

Outras decorrências desse período seriam a perda da importância dos partidos políticos, as mudanças em relação a questões de gênero e as suas implicações políticas, bem como a influência dos meios de comunicação no cotidiano das pessoas. Além disso, valendo-se de Lasch²⁷, Baquero (1997b, p.127) refere-se

[...] ao novo relacionamento e compreensão do conceito de cidade, que impõe uma série de condicionamentos para o cidadão. Esses condicionamentos têm levado a práticas políticas particularistas e ao surgimento de uma nova classe denominada de 'analistas simbólicos' cujas características, no âmbito do comportamento político, são de indiferença e pragmatismo, ao mesmo tempo em que impõem novos valores na sociedade contemporânea.

A segunda dimensão analisada refere-se ao “[...] crescimento do PT e o seu desempenho administrativo na Prefeitura, que conjuga democracia representativa com democracia direta, alterando as atitudes dos eleitores em relação ao partido” (BAQUERO, 1997b, p.125).

Duverger e Epstein²⁸ (apud BAQUERO, 1997b, p. 129-130) mencionam ser importante o fortalecimento dos partidos políticos “[...] por meio de um processo de legitimação via credibilidade nas políticas públicas anteriormente planejadas e implementadas”. Some-se a isso a necessidade que o partido político tem de conciliar a heterogeneidade interna com a imagem de homogeneidade externa. É atendendo a esses requisitos, que o PT chega ao processo eleitoral de 1996. Apesar das suas divergências internas para a escolha do candidato ao executivo, após a definição deste, externamente demonstrava unidade, e, em relação a sua capacidade administrativa, era avaliado positivamente pelos eleitores.

²⁷ LASH, Christopher. A rebelião das elites e a traição da democracia. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995.

²⁸ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. EPSTEIN, Leo. **Political parties in western democracies**. New Jersey: Transaction Books, 1980.

Observando o desempenho eleitoral do PT, desde a sua primeira participação em uma eleição municipal em Porto Alegre, ocorrida em 1985, até o pleito de 1996, percebe-se um crescente aumento da sua votação. Na eleição de 1985, fica atrás do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), conquistando 11% dos votos, passando, então, a vencer as eleições seguintes com 34% dos votos, em 1988, 41% e 55%, em 1992, respectivamente, primeiro e segundo turnos, e 52%, no primeiro turno, em 1996.

Além do crescimento eleitoral, pode ser destacada também a crescente identificação partidária²⁹ que acompanha o partido ao longo desses anos. De 6,4% em 1985, o PT passa a possuir 40,9% de identificação partidária em 1996, superando o PDT e o PMDB que, ao contrário, diminuem os seus percentuais, respectivamente, de 27,7% para 4,7% e 20,9% para 2,2%.

Também é interessante registrar o número de pessoas que não se identificavam com nenhum partido político. Em 1985, elas eram 29% dos eleitores, em 1993, chegavam a 58%, declinando para 32,5%³⁰ em 1996.

Ao contrário do que se podia esperar, ou seja, um aumento da identificação partidária que deveria ser paralelo com o processo de redemocratização, o padrão observado a partir de 1986 se inverte, aumentando o número de pessoas que responderam não se identificar com nenhum partido político. As razões são evidentes: o impacto negativo do processo inflacionário no poder aquisitivo das pessoas, aliado a problemas de custo de vida, improbidade administrativa e institucionalização generalizada de desconfiança nos políticos e nas instituições políticas. Esses elementos afetaram todos os partidos menos o PT [...] (BAQUERO, 1997b, p.132).

Percebe-se então que a conjuntura político-econômica desfavorável da época afetou as instituições políticas, mas não o PT porto-alegrense o qual, além de ser o partido com a maior identificação partidária, tinha uma boa avaliação do seu governo. Baquero (1997b, p.133), relaciona o crescimento da identificação partidária com o que tem sido denominado de “maneira petista de governar”:

basicamente, essa maneira cristalizou-se no ‘Orçamento Participativo’ como forma de resgate da cidadania que passou a ter a responsabilidade de determinar as prioridades de investimentos nas suas respectivas áreas. A despeito da polêmica sobre o orçamento participativo, resulta claro que o

²⁹ “A expressão ‘identificação partidária’ define a vinculação psicológica de uma pessoa a um partido político. Isto pode variar, em preferência e intensidade [...]” (BAQUERO, 1997b, p.131).

³⁰ Conforme Baquero (1997b, p.133), “percentagem ainda bastante elevada para uma sociedade que quer consolidar sua democracia, pelo menos no que diz respeito à institucionalização efetiva das instâncias mediadoras das demandas da sociedade civil – os partidos políticos”.

mesmo alterou significativamente a relação do eleitor com o poder municipal, e isso fica evidente na avaliação feita pelos porto-alegrenses em relação ao desempenho da Administração Popular.

Em 1989, primeiro ano do PT na prefeitura, somente 10% dos eleitores avaliou positivamente a administração petista, sendo creditado como fator determinante para o desgaste do governo a malsucedida estatização do sistema de transportes. Contudo, para Baquero (1997b, p.134), “na medida em que outras áreas começam a ser contempladas e a visibilidade das obras passam a se materializar, a avaliação positiva da administração petista inicia um processo de recuperação constante [...]”, passando de 49%, em 1992, para 70% de aprovação em setembro de 1996, véspera das eleições municipais.

Diante desse quadro, a última dimensão analisada por Baquero (1997b, p.125) refere-se ao “surgimento de uma parcela significativa do eleitorado cujo comportamento eleitoral é influenciado por formas estratégicas de pensar o voto”.

O autor se baseia na Teoria de Convergência:

pleitos eleitorais envolvem a dimensão humana no sentido mais amplo da palavra. Isto é, envolvem vontades, interesses, aspirações, frustrações e até senso de liberdade. Por outro lado, toda eleição, independentemente do nível em que ocorre, tem a sua peculiaridade e especificidade. No caso de Porto Alegre, a análise do impacto desses fatores no comportamento eleitoral tem sustentação teórica na chamada Teoria de Convergência (Conesa, 1994³¹). Essa teoria postula que variáveis consideradas típicas das sociedades ocidentais (pós-materialismo, por exemplo), também podem ser observadas em sistemas políticos cujo nível de desenvolvimento econômico é diferenciado, na medida em que uma parcela significativa da população (em termos de poder aquisitivo) é afetada da mesma forma que as pessoas nas democracias de sociedades mais desenvolvidas (BAQUERO, 1997b, p.125).

Aplicando a tipologia de Rusell Dalton³² para classificar os eleitores porto-alegrenses, Baquero (1997a, p.32), identificou que 14% são “apartidários”, ou seja, “[...] não estão filiados a partidos políticos, no entanto, estão ativamente envolvidos na política. Esse grupo tem as habilidades políticas necessárias para se movimentar fora da influência da instituição partido e, de maneira geral, são independentes

³¹ CONESA, Eduardo. **Los secretos del desarrollo**: claves para entender y superar el estancamiento de La Argentina de hoy. Buenos Aires: Planeta, 1994.

³² DALTON, Rusell. **Citizen politics in western democracies**: public opinion and political parties in the United States, Great Britain West Germany and France. New Jersey: Chatham House, 1988.

[...]”³³. O voto desses eleitores seria motivado por uma avaliação estratégica da administração municipal.

No passado, presumia-se que a ideologia se constituía obstáculo intransponível para os eleitores mais sofisticados. Se eram da direita, era impensável visualizá-los optando por candidatos de esquerda e vice-versa. Um dos resultados dos acontecimentos em nível sistêmico, que contribuiriam para desmistificar a esquerda, foi o surgimento de um segmento significativo de eleitores cujo comportamento político-eleitoral está baseado em formas estratégicas de pensar a política, movimentando-se de um candidato para outro independentemente de ideologia e de partido e que, no passado, se orientavam na direção centro-direita. O declínio da ênfase, por parte da direita³⁴, em aspectos ideológicos nos últimos pleitos eleitorais, fruto dessa desmistificação, entre outros, possibilitou ao PT assumir uma nova imagem perante os eleitores, que neste estudo denominamos de pragmáticos, e que deram seu voto a esse partido (BAQUERO, 1997b, p.139).

Assim, em relação à eleição majoritária de 1996, conforme Baquero (1997a, p. 33), houve uma estabilidade da preferência eleitoral pelo PT, sendo fundamental para isso “[...] a avaliação que os eleitores fizeram da administração municipal baseados, para a maioria, na identificação partidária e/ou ideológica, mas também para um segmento significativo de eleitorado, em critérios de eficiência e transparência [...]”.

Segundo o autor (1997b, p.139-140), o crescimento eleitoral do PT em 1996 não significou um realinhamento ideológico ou partidário de um segmento expressivo dos eleitores, os pragmáticos, e, em relação às expectativas futuras desses eleitores, explicava o seguinte:

[...] o não-cumprimento das promessas eleitorais, ou a percepção de ineficiência administrativa, pode significar a perda do apoio desses eleitores que poderão transitar, então, para candidatos que consideram estar gerenciando o Estado de forma mais eficiente.

³³ Os outros tipos de eleitores são: os partidários cognitivos, os apolíticos e os partidários de ritual. “No caso dos apolíticos, são cidadãos que não estão filiados a partidos políticos e também não estão psicologicamente envolvidos na política. Este tipo de eleitor é, de maneira geral, alienado da política, sem interesse nela e pouco sofisticado. O termo partidários de ritual se refere aos eleitores que são mobilizados na ação política, principalmente devido às ligações que eles têm com os partidos políticos. Esses eleitores são militantes, porém num sentido habitual ou de costume. Atividades fora dos partidos são mínimas ou quase não existentes. Os eleitores partidários cognitivos dependem tanto dos partidos quanto do seu envolvimento psicológico na política” (BAQUERO, 1997a, p.32).

³⁴ Segundo Pinto (1997, p.11), há uma ausência do partido nos discursos dos partidos de direita no País. “O ‘apartidarismo’ do discurso dos partidos políticos de direita no Brasil está estreitamente relacionado com o apoio que estes grupos deram ao regime militar. Desde aquela época, os candidatos costumam apresentar-se mencionando o partido só quando a lei eleitoral exige”.

A análise de Baquero (1997b, p.139-140) previa que os eleitores pragmáticos tornar-se-iam decisivos em eleições futuras, e levariam o governo a transformar a cidade em um grande “canteiro de obras”, com vistas a conquistar o seu apoio³⁵.

3.2.2 As eleições de 2000: o cenário apresentado por pesquisas de opinião pública (1994 a 2000) para a quarta vitória do PT

Tendo o PT vencido três eleições municipais consecutivas, poder-se-ia pensar que os eleitores de Porto Alegre estariam tendo um comportamento político-eleitoral mais à esquerda, mas, como visto anteriormente, as análises de Pinto e de Baquero desconsideram essa possibilidade. Além disso, levando-se em consideração os resultados de pesquisas de opinião, suas explicações parecem também ser válidas para entender o sucesso eleitoral do PT nas eleições de 2000.

Em 1994, durante a eleição para o governo do Estado³⁶, Baquero et al. (1995) realizaram uma pesquisa de opinião pública na cidade de Porto Alegre para averiguar o posicionamento ideológico dos eleitores, valendo-se da dimensão política direita-esquerda. Do total dos eleitores entrevistados, 61,4% não se autodefiniram num *continuum* esquerda-direita. E, entre os eleitores (38,6%) que se posicionaram, 35,7% se autodefiniram como de esquerda, 45,1% como de centro e 19,1% como de direita.

Números semelhantes foram encontrados por Arturi et al. (2000) em pesquisa de opinião pública realizada em Porto Alegre no ano eleitoral de 2000, demonstrando a não-ocorrência de mudanças significativas referentes à dimensão esquerda-direita por parte dos porto-alegrenses. Do total dos entrevistados, somente 33% responderam saber o significado dos termos direita e esquerda, e, dentre estes, aproximadamente 30% se autodefiniram politicamente como de esquerda, 33% como de centro, 12% como de direita e 24% não quiseram se autoposicionar.

³⁵ Noutro trabalho, Baquero (2000, p.171-172) caracteriza esses eleitores como sendo possuidores de “mobilização cognitiva”, ou seja, como possuidores de habilidades e recursos necessários para se envolver na política sem depender de sinalizações externas ou partidárias. “um número significativo de jovens, a classe média e cidadãos pós-materialistas estão evitando se afiliar a partidos e estão envolvidos mais diretamente no processo político como apartidários”. Isso pode lhes levar a “[...] ações ou métodos mais diretos de participação política via associações de moradores, movimentos eclesiais de base, novos movimentos sociais à margem dos partidos”.

³⁶ Nesse ano, o governador eleito foi Antônio Britto do PMDB. Contudo, na cidade de Porto Alegre, no primeiro e segundo turno da eleição, o candidato mais votado foi Olívio Dutra do PT.

Outros dados de pesquisas de opinião (Fig. 1) realizadas na capital gaúcha apontam na direção de uma estabilidade comportamental e de opinião dos eleitores entre os anos de 1996 e 2000.

Em 1996, 13% dos eleitores diziam se interessar muito por política, ao contrário de 33%, que manifestavam nenhum interesse. Situação muito parecida com a encontrada em 2000, quando 16,3% dos eleitores manifestavam muito interesse e 39,3% nenhum interesse por política. Esses dados sugerem, portanto, que não houve uma alteração de comportamento ao longo desses quatro anos, ainda mais, se levadas em consideração as margens de erro amostrais das pesquisas³⁷.

No que respeita à avaliação administrativa e à identificação partidária, o PT mantém bons percentuais, contudo, observa-se um ligeiro decréscimo entre os referidos anos.

Conforme Baquero (1994, p. 56), “[...] a partir do segundo ano da administração do PT em Porto Alegre, a avaliação passa a ser positiva, com mais de 50% dos porto-alegrenses aprovando a administração municipal”, chegando a um expressivo percentual em 1996. Nos meses de julho e setembro desse ano, agregando as categorias ótimo e bom, a avaliação positiva da administração petista alcança os percentuais, respectivamente, de 67,2% e 69,7%, diminuindo para 47,6% em julho do ano 2000.

Quanto à identificação dos eleitores com os partidos políticos, verifica-se que o PT continuou a possuir a maior preferência/simpatia. Em 1996, a identificação com o partido era de 40,9%, e, em 2000, de 28,7%, mantendo, apesar da diminuição, uma considerável diferença em relação aos demais partidos políticos, como, por exemplo, o PTB, PDT e PMDB, que oscilaram entre 2 e 5% de identificação. Outro aspecto a destacar é que a perda da identificação partidária de alguns eleitores com o PT não resultou em uma transferência para os outros partidos, mas, sim, no aumento daqueles sem identificação, que eram 32,5% em 1996, e passam a ser 56,9% em 2000.

³⁷ As pesquisas de opinião pública geralmente possuem um erro amostral entre 3 e 6%.

Ano / Pesquisa	Interesse por Política (%)		
1996	"De um modo geral, o(a) Sr(a) se interessa muito, se interessa só um pouco ou não tem nenhum interesse por política?" (BAQUERO, 1996).		
	Muito	13	
	Um pouco	54	
	Nenhum interesse	33	
2000	"O(a) Sr(a) se interessa por política?" (ARTURI et al., 2000).		
	Nada	39,3	
	Muito pouco	18,4	
	Mais ou menos	25,2	
	Bastante/muito	16,3	
	Não sabe/indeciso	0,3	
	Não respondeu	0,5	
Identificação Partidária (%)			
1996	"Identificação Partidária em Porto Alegre" (BAQUERO, 1997a, 1997b).		
	PT	40,9	
	PTB	5,1	
	PDT	4,7	
	PMDB	2,2	
	PSDB	1,8	
	PDS [PPB]	1,5	
	Nenhum	32,5	
2000	"O(a) Sr(a) tem simpatia por algum partido político? Qual?" (ARTURI et al., 2000).		
	PT	28,7	
	PDT	4,3	
	PMDB	4,1	
	PTB	3,0	
	PFL	0,8	
	PSDB	0,7	
	Nenhum	56,9	
Avaliação administrativa (%)			
1996	"Avaliação do desempenho administrativo do PT em Porto Alegre" (BAQUERO, 1997a, 1997b).		
		Julho	Setembro
	Ótimo	19,0	16,0
	Bom	48,2	53,7
	Regular	23,0	26,3
	Ruim	5,1	2,0
	Péssimo	2,9	1,3
	NS/NR	1,9	0,7
2000	"E quanto à administração do prefeito de POA Raul Pont, como o(a) Sr(a) a avalia?" (ARTURI et al., 2000).		
	Ótimo	8,1	
	Bom	39,5	
	Regular	35,0	
	Ruim	5,0	
	Péssimo	7,1	
	Não sabe	4,6	
	Não respondeu	0,7	

Figura 1 – Questões extraídas de pesquisas de opinião pública, referentes às opiniões e ao comportamento dos porto-alegrenses nos anos de 1996 e 2000.

Fonte: ARTURI et al., 2000; BAQUERO, 1996, 1997a, 1997b.

Além dos dados expostos, outros, disponibilizados pela pesquisa realizada em 2000 por Arturi et al., ajudam a compreender o quarto sucesso eleitoral consecutivo petista e demonstram a importância do Orçamento Participativo para o eleitorado.

Entre as alternativas apresentadas pelos autores aos eleitores, sobre quais seriam os atributos mais importantes para a escolha de um prefeito, as três principais respostas foram: 1) “aquilo que ele pode fazer pela cidade” (51,6%); 2) “as idéias que o candidato defende” (24,6%); e 3) “a personalidade do candidato” (14,1%). Acerca da principal característica de um bom governo municipal, 43% dos eleitores responderam considerar a administração eficiente, 38%, a honestidade, 10%, a valorização da cidadania, 5%, a realização de obras e 1,7%, o governo ser democrático.

A Tab. 1 demonstra o quanto, na época, o eleitorado valorizava determinadas ações e posturas do governo municipal, como a honestidade, a competência e a realização de obras por parte do governo, que ultrapassavam 80% de muita valorização. Também, é possível observar um expressivo número de eleitores (85,2%) que diziam valorizar muito a consulta à população para a definição das prioridades de governo, trazendo à tona a importância do Orçamento Participativo. Além disso, outro aspecto a ser destacado é a desvalorização da Câmara de Vereadores e dos vereadores para uma parcela dos eleitores pois, somados aqueles que diziam valorizar nada, pouco ou mais ou menos o respeito do Executivo ao Legislativo, chega-se a um total de 35,4%.

Tabela 1 – Ações/posturas valorizadas pelos eleitores porto-alegrenses para definir um bom governo municipal em 2000 (%).

	Muito	Mais ou Menos	Pouco	Nada
Ser honesto	98,7	0,5	0,7	0,2
Ter uma equipe competente que defina as obras mais necessárias e as prioridades de governo	93,2	5,0	1,0	0,0
Não gastar mais do que a Prefeitura arrecada	86,4	10,8	2,2	0,7
Realizar obras nas áreas mais carentes da cidade	86,1	10,9	2,2	0,8
Consultar a população para definir as prioridades de governo	85,2	9,8	2,5	2,5
Realizar obras nas áreas necessárias à cidade, independente da região	81,1	14,4	3,2	1,3
Respeitar a Câmara de vereadores e os vereadores	64,5	25,5	6,6	3,3

Fonte: ARTURI et al., 2000.

Seria temerário afirmar, com os dados à disposição, que o descrédito ou a não-importância do Legislativo municipal para uma parcela dos eleitores teria sido decorrência da prática do Orçamento Participativo, no entanto, pode-se frisar a sua penetração no eleitorado, conforme indicam os dados da Tab. 2. Nela é possível verificar que 58,7% dos eleitores diziam ser essa prática importante por aumentar a participação popular e 25,2% por aumentar a eficiência do governo municipal, contra apenas 9,5% dos eleitores que afirmavam ser uma experiência demagógica e 4,6% os quais consideravam o Orçamento Participativo não-útil à administração da cidade.

Tabela 2 – Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2000, sobre o Orçamento Participativo.

É importante porque aumenta a participação popular	58,7%
É importante porque aumenta a eficiência do governo municipal	25,2%
É algo que não acrescenta nada à administração da cidade	4,6%
É demagogia	9,5%
Não sabe o que é	10,1%
Não tem opinião formada	10,3%

Fonte: ARTURI et al., 2000.

Nota: Respostas múltiplas.

Os dados levantados por Arturi et al. (2000), também mostram a influência do Orçamento Participativo na eleição para prefeito de 2000. Quando perguntado ao eleitor qual seria a sua reação se soubesse que o seu candidato não realizaria mais tal prática, foram obtidas as seguintes respostas: 30% dos eleitores disseram – “ficariam decepcionados e não votariam mais nele”, 13% – “não ficariam satisfeitos, mas votariam nele assim mesmo” –, ao contrário de 33% – “isso não afetaria o seu voto” e 6% – “ficariam satisfeitos e votariam nele com mais convicção”, seguidos dos demais eleitores que não se manifestaram. Isso demonstra como o Orçamento Participativo arraigou-se em parcela considerável do eleitorado após quase doze anos de sua adoção na cidade de Porto Alegre, sendo determinante para o voto.

Na Tab. 3, é possível visualizar como essa prática participativa estava relacionada a um governo eficiente, honesto e realizador de obras, pois, além da militância do PT, essas características foram apontadas pelos eleitores como as

principais causas das três vitórias petistas anteriores em Porto Alegre (1988, 1992 e 1996).

Tabela 3 – Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2000, sobre as principais causas que levaram o PT a ganhar três eleições consecutivas para prefeito (1988-1996).

Administra eficientemente	23,4%
Prioriza obras nas áreas mais carentes	18,1%
Tem militância partidária forte	14,1%
Administra com honestidade	10,9%
Administra de modo populista e demagógico	8,8%
Faz obras que aparecem, apesar de pouco importantes	7,5%
Governa de modo democrático	6,6%
É competente	2,5%
Outras	1,7%
Faz campanhas eleitorais competentes	1,5%
É oposição ao governo Federal e foi oposição ao governo estadual	0,8%
Não sabe	2,7%
Não respondeu	1,5%

Fonte: ARTURI et al., 2000.

3.2.3 As eleições de 2004: sobre a derrota do PT

O PT em Porto Alegre, conforme pode ser observado na Fig. 2, obteve durante quatro eleições seguidas para o Executivo, um aumento na sua votação. Na eleição de 1988, realizada em turno único, saiu vencedor com 34,34% dos votos. Em 1992, ano da introdução da eleição majoritária em dois turnos, o partido conquistou, respectivamente, 40,77% e 54,85% dos votos. Na eleição de 1996, venceu já no primeiro turno, com o apoio de 51,98% dos eleitores. No ano de 2000, voltou a disputar a eleição em dois turnos, obtendo 45,63% dos votos no primeiro turno e quase 60% no segundo turno. Em 2004, o PT diminuiu a sua votação. Venceu no primeiro turno com 35% dos votos, percentual praticamente igual ao que obtivera na eleição de 1988, mas perdeu o segundo com 44,86% dos votos, percentual muito próximo ao conquistado no primeiro turno das eleições de 2000.

Comparando a transferência de votos entre o primeiro e o segundo turno das referidas eleições (Tab. 4), verifica-se que o PT, além de ter reduzido a sua votação nas eleições de 2004, também obteve o menor repasse de votos entre os dois

turnos (9,86%). Diferentemente, o candidato do Partido Popular Socialista (PPS), José Fogaça, conseguiu aumentar a sua votação no segundo turno em 24,87%, vencendo o pleito.

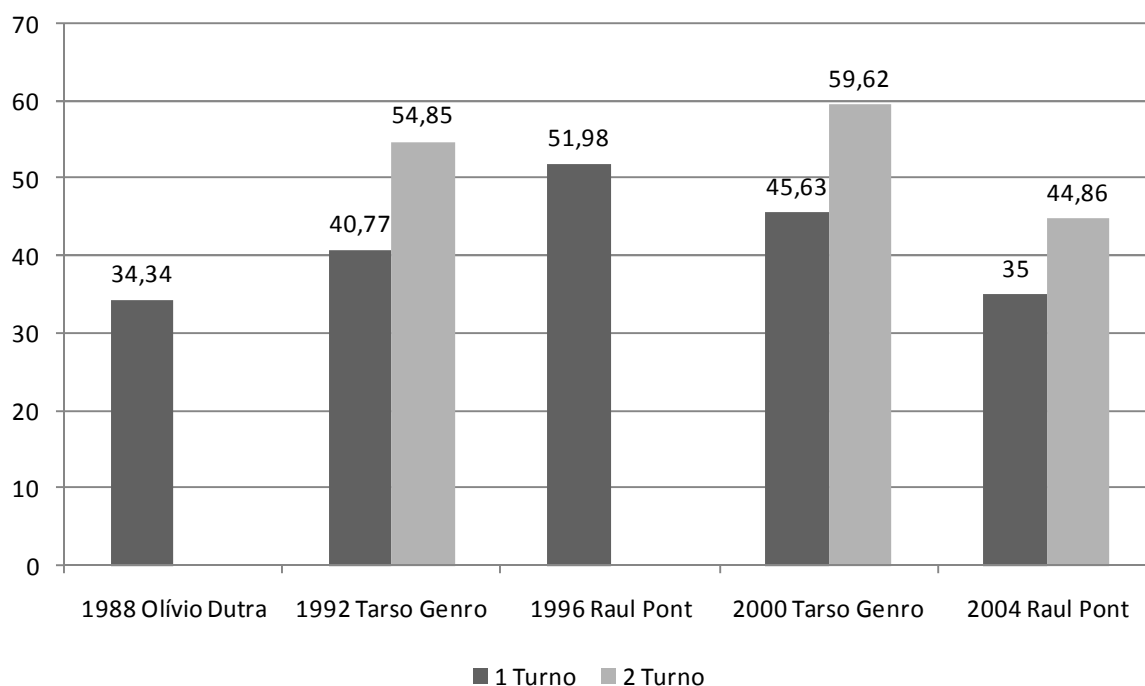


Figura 2 – Votação do PT, em percentual, nas eleições para prefeito em Porto Alegre (1988-2004).

Fonte: PASSOS; NOLL, 1996; TRE-RS.

Tabela 4 – Percentual de votos recebidos por partidos/candidatos entre o primeiro e segundo turno nas eleições para prefeito em Porto Alegre (1992, 2000 e 2004).

Ano/Eleição	Partidos	1º Turno	2º Turno	Votos Recebidos
1992	PT - Tarso Genro	40,77	54,85	14,08
	PMDB - Cezar Schirmer	15,94	35,51	19,57
2000	PT - Tarso Genro	45,63	59,62	13,99
	PDT - Alceu Collares	18,80	34,26	15,46
2004	PT - Raul Pont	35,00	44,86	9,86
	PPS – Fogaça	26,37	51,24	24,87

Fonte: TRE-RS.

Como então explicar, após dezesseis anos de governo municipal petista, a diminuição da votação do partido entre as eleições de 2000 e 2004. O que teria levado o PT e o seu candidato, Raul Pont, o qual já havia vencido a eleição em 1996 no primeiro turno, a serem derrotados.

Explicações sobre o que teria ocorrido são encontradas nos trabalhos de Baierle (2005), Cremonese (2005), Dias (2006), Gugliano et al. (2006), Marengo dos Santos (2005, 2006) e Marquetti (2008).

Dias inicia o seu trabalho fazendo referência à década de 1990. Da mesma forma como o fizeram Baquero (1997a, 1997b), Figueiredo (1997) e Pinto (1997)³⁸, a autora (2006, p.3) salienta a importância que passaram a ter os municípios brasileiros, em especial as capitais, com a maior arrecadação e autonomia financeira. Também identifica as eleições de 1996 como sendo “[...] as mais sintomáticas da importância dos municípios como unidade político-administrativa, garantindo a sucessão de governos de capitais que possuíam avaliação positiva da população”.

A continuidade administrativa, outorgada por reeleições sucessivas, evidencia a satisfação da população com os resultados da condução governamental. Em municípios, o foco central da avaliação da população recai sobre a qualidade dos serviços urbanos, percebida de forma imediata no cotidiano. No caso brasileiro, em que as eleições municipais ocorrem intercaladas com as eleições gerais (estaduais e nacionais), há um reforço dos critérios propriamente locais na definição do voto. Isso significa dizer que há uma probabilidade de que as eleições municipais sejam pouco influenciadas pela conjuntura estadual ou nacional e sejam marcadas por um tipo de comportamento mais pragmático no que concerne à prestação de serviços públicos em âmbito local (DIAS, 2006, p.3-4).

Diante desse quadro, de modificações constitucionais que desencadearam novas atribuições e responsabilidades aos poderes locais, e de redução da influência das questões nacionais e estaduais nas eleições municipais, tornando o debate eleitoral mais próximo do dia-a-dia do eleitor, o Orçamento Participativo, conforme Dias, foi o grande responsável pelos últimos resultados eleitorais na capital gaúcha.

A autora, disponibiliza dados de uma pesquisa eleitoral realizada em Porto Alegre no dia do primeiro turno das eleições municipais de 2004³⁹, que comparados

³⁸ Ver acima parte referente à eleição de 1996.

³⁹ Registre-se aqui que Dias utiliza o termo *survey*. Sublinhe-se também a fidedignidade dos dados, pois estes foram levantados no dia do primeiro turno do pleito municipal (dia 03 de outubro de 2004).

com os dados de Arturi et al. (2000) apresentados acima, demonstram com ainda mais ênfase a influência do Orçamento Participativo no processo eleitoral.

De acordo com Dias (2006, p.4-5), a primeira questão formulada aos eleitores tratava de forma indireta o *modus operandi* do governo municipal e buscava saber a quem deveria caber a decisão sobre a destinação dos recursos públicos municipais (Tab. 5).

Tabela 5 – Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre quem deveria decidir a alocação dos recursos públicos municipais.

Pessoas tecnicamente qualificadas para a tarefa (técnicos)	45,7%
Aqueles que são afetados diretamente por essas decisões (população)	41,3%
Pessoas que receberam um mandato para realizar a tarefa (políticos)	12,7%

Fonte: DIAS, 2006.

Chama a atenção, conforme apontado pela autora, apenas 12,7% dos eleitores terem considerado que deveriam ser os políticos os responsáveis pela distribuição dos recursos públicos, demonstrando a falta de credibilidade em relação a estes e a suspeição na legitimidade do modelo representativo, corroborando as informações apresentadas anteriormente sobre a falta de apoio dos gaúchos e porto-alegrenses às instituições democráticas representativas.

A desconfiança relativa aos políticos e o fato de 45,7% dos eleitores terem considerado os técnicos como os mais aptos para versar os recursos públicos, resultam, como sugere Dias, do declínio dos partidos políticos, e demonstram ser a capacidade técnica um critério muito importante para o eleitor, que acaba, conseqüentemente, estimulando os partidos na busca de votos a se apresentarem como possuidores de tal capacidade.

As análises e os dados até aqui expostos sobre as quatro últimas eleições municipais em Porto Alegre, em especial as realizadas em 1996 e 2000, apontam para a importância da eficiência administrativa e de sua ligação com o Orçamento Participativo. Fortes indícios sugerem que o tema da participação popular continuou a ter importância nas eleições de 2004, pois os dados da referida tabela demonstram “[...] que a escolha democrática direta, via participação popular,

competem em igualdade de condições com a escolha técnica, indicando que o discurso da democratização da gestão tinha, naquele momento, respaldo popular” (DIAS, 1996, p.5) pois, para 41,3% dos eleitores, a alocação dos recursos públicos deveria ser feita pela própria população.

Outras questões formuladas por Dias tinham o propósito de demonstrar a influência do Orçamento Participativo sobre o voto dos porto-alegrenses. Duas delas mediam o conhecimento e o modo como os eleitores souberam da prática participativa realizada na cidade.

Conforme a autora, 97,4% dos eleitores disseram conhecer o Orçamento Participativo, demonstrando a sua ampla divulgação, notadamente pela mídia.

Dos entrevistados que conheciam o OP [Orçamento Participativo], 68,2% tomaram conhecimento da experiência através de propaganda nos meios de comunicação, ou seja, através de propaganda institucional. Este fato nos ajuda a comprovar que o PT tinha no OP seu “carro-chefe” como método de governo, divulgando-o amplamente de modo a atingir dois objetivos: ampliar a participação na decisão orçamentária, ampliando assim a sua legitimidade, e colocar o OP como “marca” de sua gestão. Vale ressaltar ainda que 15,6% conheceram o OP através de pessoas que participavam das reuniões, demonstrando que estes eram importantes promotores da experiência (DIAS, 2006, p.5-6).

Outros dados apresentados por Dias (2006, p.7-9) demonstram “[...] a aprovação do OP pelo eleitorado, sua credibilidade como mecanismo decisório efetivo e o grau de importância na política municipal que a ele era atribuído”.

Quanto à aprovação, 68,5% dos eleitores concebiam o Orçamento Participativo como uma experiência positiva para o município, 23,1% o considerava neutro e 8,4% entendiam ser ele uma experiência negativa. No entanto, no que respeita à percepção de efetividade (Tab. 6), ou seja, ao fato de que as decisões das assembleias participativas estavam sendo implementadas pela Prefeitura, não havia consensualidade entre os eleitores naquele momento. Segundo Dias, pode-se

[...] perceber que 68,8% dos eleitores acreditavam que, ao menos em parte, o OP era um mecanismo efetivo e que, portanto, participava do processo decisório de distribuição de recursos públicos da prefeitura. Entretanto, é importante ressaltar que para 31,2% dos entrevistados o OP não era efetivo, ou seja, que suas decisões não vinham sendo implementadas pela prefeitura. De fato, a última gestão do PT na prefeitura de Porto Alegre vinha sofrendo duras críticas quanto ao atraso na implementação de obras decididas pelo OP em anos anteriores (DIAS, 2006, p.8).

Para a autora, o fato de, nas eleições de 2004, apenas 46,1% dos eleitores acreditarem na efetividade plena do Orçamento Participativo “[...] pode ter sido um dos aspectos de fragilidade que levaram à derrota do PT [...]”, opinião somada à de outros autores, os quais, como será visto a seguir, além de apontarem a não-execução de obras/serviços definidos nas assembleias participativas, enfatizam um “esgotamento” do processo participativo petista.

Tabela 6 – Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o fato de a população de Porto Alegre estar realmente escolhendo as prioridades da prefeitura através do Orçamento Participativo.

Sim	46,1%
Não	31,2%
Em parte	22,7%

Fonte: DIAS, 2006.

Em relação à importância do Orçamento Participativo para o eleitorado porto-alegrense (Tab. 7), os dados

[...] confirmam a popularidade do OP junto à população de Porto Alegre. Para 79,1% dos eleitores de Porto Alegre o OP era considerado um mecanismo de governo importante: para 40,3%, muito importante e para 38,8%, importante. Apenas 3,7% dos entrevistados consideraram o OP sem importância para a política municipal. Embora, seja também importante registrar que 9% se disseram indiferentes ao OP, ou seja, se abstiveram de avaliar sua importância para a cidade (DIAS, 2006, p.9).

Tabela 7 – Opinião dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o grau de importância do Orçamento Participativo para a cidade de Porto Alegre.

Muito importante	40,3%
Importante	38,8%
Indiferente	9,0%
Pouco importante	8,1%
Sem importância	3,7%

Fonte: DIAS, 2006.

Sobre a percepção dos eleitores do quanto o Orçamento Participativo influenciaria na definição do voto, duas perguntas foram realizadas: "a primeira delas questionava-o [o eleitor] sobre a influência do OP no voto em geral e a segunda sobre a influência do OP em seu próprio voto" (DIAS, 2006, p.10)⁴⁰.

Na Tab. 8, observa-se que 63,4% dos eleitores nas eleições de 2004 disseram ser o Orçamento Participativo um agente influenciador do voto, contra 23,5% que não o viam dessa forma. Somados os eleitores que responderam "sim" e "em parte", chega-se a um total de 76,6% do eleitorado que acreditava na sua influência eleitoral. De acordo com Dias,

É certo que o fato de cerca 2/3 do eleitorado acreditar na influência do OP no voto não nos permite concluir pela influência em si, mas já é o suficiente para dizer que no imaginário do eleitor comum o OP era considerado um elemento decisivo, mesmo que apenas simbólico, sujeitando-o a sua influência (DIAS, 2006, p.11).

Tabela 8 – Percepção dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre a influência do Orçamento Participativo na decisão do voto do eleitorado de Porto Alegre como um todo.

Sim	63,4%
Não	23,5%
Em parte	13,2%

Fonte: DIAS, 2006.

Percentuais diferentes são encontrados quando o eleitor responde sobre a influência do Orçamento Participativo no seu próprio voto (Tab. 9). Do total dos eleitores, 54,9% dizem não serem influenciados, contra 45,2% que declaram ser influenciados de alguma forma.

Quando cruzamos os dados sobre efetividade do OP e influência do OP sobre o próprio voto, encontramos resultados interessantes. Dos que declararam que o OP teve alta influência em seu voto, 79,8% acreditavam na efetividade do OP. Se considerarmos também os eleitores que

⁴⁰ Para Dias (2006, p.10), "A razão metodológica para abordar a mesma questão de diferentes formas é que, em geral, obtêm-se diferentes respostas quando o entrevistado está respondendo a uma questão que diz respeito a si mesmo e quando a questão refere-se aos outros, ou seja, aos indivíduos com quem convive naquela mesma sociedade. Há uma clara diferença entre a percepção que se tem do próprio comportamento e a percepção que se tem do comportamento dos demais". Para ela, "[...] ambas as respostas são importantes na composição do imaginário do eleitor sobre as relações entre OP e voto".

declararam acreditar na efetividade parcial do OP, este percentual sobe para 90,3. Dos entrevistados que declararam ter sofrido uma influência moderada do OP em sua decisão eleitoral, 88,4% acreditavam, ao menos em parte, na efetividade do OP. Dos eleitores que declararam não ter sofrido qualquer influência do OP em seu voto, 45,5% não acreditavam na efetividade do OP; ou visto de outra forma, quase 80% destes últimos não foram influenciados pelo OP em sua decisão eleitoral. Ou seja, a crença na efetividade do OP era um dado relevante na sua capacidade de influenciar o voto do eleitor porto-alegrense (DIAS, 2006, p.12-13).

Tabela 9 – Percepção dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre a influência do Orçamento Participativo na decisão do seu próprio voto.

Sem influência	54,9%
Influência moderada	21,8%
Influência alta	13,3%
Influência baixa	10,1%

Fonte: DIAS, 2006.

Outro cruzamento de dados analisado por Dias, refere-se à importância do Orçamento Participativo e a sua influência no voto do eleitor. Segundo a autora,

É razoável imaginar que quanto maior a importância atribuída ao OP pelo indivíduo, maior será a influência do OP no seu voto. Nesse sentido, os resultados apresentados foram bastante coerentes: dos que não consideravam o OP importante, 94,3% declararam que ele não teve qualquer influência em seu voto, assim como nenhum deles declarou que o OP tivesse tido uma influência alta em sua decisão eleitoral; dos eleitores que disseram haver sofrido uma alta influência do OP em seu voto, 77,2% o julgaram muito importante, enquanto 21,1% o julgaram importante, perfazendo um total de 98,3% se somarmos as categorias importante e muito importante (DIAS, 2006, p. 13).

Sendo então o Orçamento Participativo um agente influenciador do voto e indutor de uma avaliação positiva do governo petista, amplamente conhecido e aceito pelos eleitores na capital gaúcha nas eleições de 2004, como explicar a vitória do partido/candidato de oposição?

Para tal, Dias analisa, de forma semelhante ao que fez Pinto (1997) em relação às eleições de 1996, a propaganda eleitoral realizada no ano de 2004 pelos partidos políticos e seus candidatos.

Conforme a autora,

A campanha de Fogaça ao governo da capital do Rio Grande do Sul guardou semelhanças com o estilo de campanha do PT, tanto em forma quanto em conteúdo. Do ponto de vista formal, a exibição de imagens externas, com muitas bandeiras, mostrando a adesão da população à campanha, o que é diferente da mera declaração de voto no candidato, e de comícios, o que é diferente de carreatas, introduziu um conjunto de signos populares na propaganda da oposição na televisão. Isso nos indica que, menos do que registrar as diferenças entre duas propostas de governo, à candidatura Fogaça interessava mostrar identificação com o adversário (DIAS, 2006, p. 13).

O discurso da campanha de José Fogaça incorporou o tema da participação popular e da sua importância para a resolução dos problemas da cidade e “toda a plataforma de governo foi construída sobre a idéia de atendimento às classes mais desfavorecidas da cidade, principais beneficiárias do OP” (DIAS, 2006, p.15). Além disso, o candidato do PPS prometeu manter as conquistas anteriores da cidade, entre elas, a continuidade do Orçamento Participativo, e propagava a idéia de que mudaria somente o necessário, usando como slogan central de campanha: “manter o que está bom, mudar o que é preciso” (DIAS, 2006, p.16).

O objetivo dos articuladores era atingir os eleitores situados próximo ao centro do espectro político, predispostos ao voto no PT, resistentes à mudança, uma vez que estavam satisfeitos com o governo, mas não-reacionários, ou seja, aqueles que não estavam atrelados à autoridade constituída e, portanto, dispostos a um tipo de transformação que não alterasse substancialmente o modelo governativo estabelecido (DIAS, 2006, p.16).

Reconhecendo os méritos do governo petista, José Fogaça mesclava ao discurso da mudança o discurso da continuidade, comprometendo-se não somente com a conclusão de obras não finalizadas, mas também com um modo de fazer política, que estaria arraigado entre os porto-alegrenses. Conforme Dias (2006, p.17),

Enquanto a campanha de Raul Pont tentava condicionar a continuidade do modelo de gestão participativa à continuidade administrativa do PT, a campanha de José Fogaça se empenhava em desvinculá-las, apontando para o esgotamento do PT no governo municipal.

O candidato José Fogaça buscou desvincular o PT e o Orçamento Participativo, e, por conseguinte, o partido e o sucesso administrativo resultante da

participação popular, que passou a ser atribuído aos próprios porto-alegrenses, ou seja, os méritos seriam de um modelo participativo de gestão, não somente de um ou outro partido político.

Os méritos da gestão petista, foram, desse modo, relativizados. Seu mérito estaria em ter construído as condições para o bom governo e não dependia do PT a sua continuidade. Pelo contrário: o discurso da campanha de Fogaça apontava para um esgotamento da capacidade governativa do PT em Porto Alegre, para fragilidades na condução da política municipal, especialmente na área da saúde, e que as mudanças necessárias só poderia ser realizadas por um novo governo (DIAS, 2006, p.17).

Segundo Dias (2006, p. 18), “[...] compunha o universo discursivo da campanha de Fogaça um híbrido argumentativo que mesclava a defesa da participação popular à capacidade técnica atribuída à autoridade”. Assim, a campanha satisfazia “[...] duas preferências ideológicas moderadas: o gosto pela democracia e a crença no princípio da autoridade”.

Baseando-se nos dados da pesquisa de opinião decorrentes de uma pergunta sobre a motivação do voto (Tab. 10), Dias classificou os eleitores de Porto Alegre em três tipos: “os pragmáticos”, “os personalistas” e os “ideológicos”.

Os pragmáticos: quase metade dos eleitores se dividiram entre as opções “desejo de mudança” e “continuidade da atual gestão”, sendo que a primeira mobilizou um número maior de eleitores. Esse dado já nos permite perceber que o mote da campanha estava na oscilação entre continuidade e mudança. Esses eleitores decidiam seus votos seja retrospectivamente, ou seja, com vistas ao histórico de suas opções eleitorais, seja prospectivamente, ou seja, como uma aposta em propostas de campanha. Os personalistas: outros 30% elegeram critérios decisórios mais personalistas, isto é, que dependiam do desempenho pessoal do candidato durante a campanha: capacidade técnica ou política, que depende da biografia política do candidato e simpatia ou confiança, que relaciona-se ao carisma do candidato. Os ideológicos: cerca de 15% dos eleitores associou seu voto a critérios ideológicos quando escolheram identificação partidária (8,4%) e afinidade ideológica (6,1%) (DIAS, 2006, p.19).

As análises realizadas por Dias revelam que, no primeiro turno das eleições de 2004, 60,9% dos eleitores de José Fogaça tinham como motivação para o voto o “desejo de mudança”, 14,5% simpatia ou confiança, 13,2% capacidade técnica ou política e apenas 2,7% declaravam possuir identificação partidária e 3,2% afinidade ideológica.

Segundo a autora, os percentuais acima refletiram os critérios personalistas e pragmáticos de promoção da candidatura de José Fogaça pois, além dos aspectos

já mencionados, a campanha eleitoral também buscou promover a imagem pessoal do candidato, conforme pode ser visualizado no slogan “Fogaça, a cara da cidade, o nome da mudança”, e deixou de lado a legenda partidária, pois “[...] o partido não foi um componente do discurso do candidato. Fogaça acabou se identificando com um tipo de proposta apartidária e, em alguns momentos, anti-partidária, quando apontava os interesses partidários como perniciosos à dinâmica política” (DIAS, 2006, p.20). Assim, com base na análise de Pinto (1997), anteriormente apresentada, pode-se dizer que o discurso de José Fogaça, apesar de reconhecer a participação popular, em muito se assemelhou aos dos candidatos de oposição ao PT nas eleições de 1996, deixando à margem a discussão partidária.

Tabela 10 – Motivos que levaram os eleitores porto-alegrenses, no primeiro turno das eleições de 2004, a escolher o seu candidato a prefeito.

Desejo de mudança	28,1%
Continuidade da atual gestão	21,0%
Capacidade técnica ou política	15,3%
Simpatia/confiança	15,2%
Identificação partidária	8,4%
Afinidade ideológica	6,1%
Outros	6,0%

Fonte: DIAS, 2006.

“No caso de Raul Pont, o perfil do seu eleitorado era mais diversificado, apresentando, além dos ‘pragmáticos’, eleitores ‘personalistas’ e ‘ideológicos’”: 48,4% votou pela continuidade da gestão em curso, 12% por simpatia ou confiança, 13,3% por capacidade técnica ou política, 13% por identificação partidária e 6% por afinidade ideológica (DIAS, 2006, p.21).

Os dados da pesquisa também demonstraram não ter havido significativas mudanças relativas à identificação partidária dos porto-alegrenses durante o intervalo de tempo entre as eleições de 2000 e 2004, quando comparados com os dados apresentados de Arturi et al. (2000). Na Tab. 11, é possível visualizar que a maioria dos eleitores em 2004 não manifestava preferência/simpatia por nenhum

partido político (48,3%), sendo o PT o partido com o qual 31,2% dos eleitores se identificavam.

Tabela 11 – Identificação partidária em Porto Alegre no ano eleitoral de 2004.

PT	31,2%
PMDB	5,5%
PDT	5,4%
Outros partidos políticos	9,6%
Nenhum partido político	48,3%

Fonte: DIAS, 2006.

Ao analisar a relação entre o voto e a identificação partidária, Dias (2006, p.20) constata, com exceção do PT e do PPS: “[...] dos eleitores de cada um dos candidatos [que participaram do primeiro turno]⁴¹, o maior percentual era sempre daqueles que não tinham preferência partidária; o segundo maior percentual era de eleitores que preferiam o partido do candidato”.

No caso de Raul Pont [...]: a maioria de seus eleitores preferiam o PT (69,5%); o segundo maior percentual de seus eleitores (25,8%) não tinham preferência partidária, o que aponta para a importância da variável “identificação partidária” na determinação dos votos desse candidato [...]. Tal dado é coerente com a tradição partidária das campanhas eleitorais do PT que investem significativamente na promoção da imagem do partido, dando bastante espaço para sua legenda.

No caso de Fogaça, a maioria dos eleitores (65%) não tinham preferência partidária; o segundo maior percentual (10,3%) de eleitores preferia o PMDB, partido original deste candidato; o terceiro maior percentual de eleitores preferia o PDT (5,8%); o quarto maior percentual (5,4%) era composto de eleitores que preferiam o PTB, partido do seu candidato a vice-prefeito; e apenas o quinto maior percentual (2,7%) de seus eleitores preferiam o seu partido, o PPS. Este é o dado que mais claramente demonstra a insignificância da variável partidária tanto na construção da campanha de José Fogaça quanto na opção de voto dos seus eleitores (DIAS, 2006, p.21).

Então, tendo como base os dados apresentados, Dias aponta o “desejo de mudança” como o principal motivo influenciador do resultado do pleito eleitoral. Segundo a autora,

⁴¹ Ver Apêndice A.

[...] quase 30% do eleitorado se identificava com algum projeto de mudança, constituindo-se esta na principal explicação para o voto naquele momento. Desses eleitores, mais da metade destinaram seus votos a José Fogaça. É razoável pensar que a outra metade dos votos desses eleitores se transferissem para Fogaça no segundo turno, ou seja, cerca de 15% do eleitorado. Considerando que Fogaça obteve cerca de 28% dos votos no primeiro turno (Fonte: TRE-RS), somente com os votos dos que declararam “desejo de mudança” como motivação para o voto ele já chegaria bem próximo à vitória. Por esse motivo, elegemos o “desejo de mudança” como o critério mais relevante no resultado eleitoral daquele ano. Mas, é importante registrar que tal desejo não era um imperativo social, ou seja, um clamor público, afinal a diferença entre os candidatos foi de cerca de 6% (Fonte: TRE-RS), ou seja, 3% dos votos de Fogaça que se transferissem para Raul Pont poderia ter mudado a história daquela eleição (DIAS, 2006, p.22).

Dessa forma, Dias (2006, p. 23) sustenta: “[...] a derrota do PT em Porto Alegre foi mais casual do que propriamente uma conseqüência de um declínio em sua capacidade de produzir sucesso administrativo”, pois os dados sobre a avaliação da administração municipal (Tab. 12) indicavam uma aprovação de 58,2% e uma desaprovação de 25,8% dos eleitores. “Isso significa dizer que o PT perdeu as eleições apesar de estar bem avaliado no governo, o que nos leva a concluir que sua derrota foi circunstancial e garantida pelo compromisso do adversário em dar continuidade tanto às políticas quanto ao modelo participativo de gestão”.

Tabela 12 – Avaliação dos eleitores porto-alegrenses, em 2004, sobre o governo municipal.

Ótimo/bom	58,2%
Regular	16,1%
Ruim/péssimo	25,8%

Fonte: DIAS, 2006.

Para a autora, a eleição de 2004 foi marcada pelo pragmatismo, ou seja, pela predominância dos votos prospectivo e retrospectivo sobre os personalista e ideológico.

O desejo de mudança, importante para uma parcela do eleitorado – provavelmente os 25,8% que consideravam o governo em curso ruim ou péssimo – foi uma paixão sutil para mais da metade dos eleitores que votou em Fogaça no segundo turno, uma vez que tais eleitores consideravam a gestão petista, no máximo, regular. É nessa fatia do eleitorado que se encontra, provavelmente, o eleitor que definiu aquela eleição. Um eleitor moderado, simultaneamente satisfeito e crítico das administrações petistas,

disposto a buscar uma mudança com segurança: 'Fica o que tá bom, muda o que não tá. Agora é Fogaça: esse é o jeito de mudar' (DIAS, 2006, p.23-24).

Análise semelhante o faz Marengo dos Santos (informação verbal)⁴², que também considera ter sido o voto retrospectivo determinante na eleição para prefeito em Porto Alegre em 2004. Segundo o autor, as políticas redistributivas do governo petista acarretaram impactos diferentes entre os eleitores de baixa e alta renda, fazendo com que os eleitores beneficiários dessas políticas optassem pela continuidade do PT no governo municipal, e os eleitores de maior renda, não atingidos por essas políticas, optassem por uma mudança, votando no PPS.

Em seu trabalho "Quem não sabe porque perde, não saberá como ganhar novamente", além de analisar fatores locais que contribuíram para a vitória do PPS, Marengo dos Santos (2005) buscou verificar se fatores externos à política local teriam influenciado o eleitorado na definição do voto em 2004, especificadamente, o desempenho do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁴³.

Como exposto, as eleições municipais de 1988 e 1992 teriam sido influenciadas, respectivamente, pela crise econômica nacional e pela crise política envolvendo o impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Teria então uma possível avaliação negativa do governo Lula contribuído para a derrota do PT em Porto Alegre?

Para responder a essa questão, Marengo dos Santos (2005, p.1), num primeiro momento, apresenta dados que buscam comprovar se "[...] as eleições de 2004 foram nacionalizadas, ou seja, [se] uma avaliação supostamente negativa do Governo Lula teria provocado uma tendência generalizadamente negativa nos resultados do PT".

Após comparar a votação percentual recebida pelo PT nas eleições municipais de 2000 e de 2004, verificou que o número de eleitores do PT crescerá

⁴² Palestra proferida por Marengo dos Santos no IX Encontro Estadual de Sociologia, em Porto Alegre, em julho de 2006, encontrando-se disponível em ENCONTRO ESTADUAL DE SOCIOLOGIA (2006).

⁴³ Após a vitória do PT na eleição presidencial de 2002, a expectativa de grande parte dos brasileiros era a de que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciasse uma "verdadeira" transformação social no País, o que acabou por não ocorrer nos primeiros anos de governo. Conforme Marengo dos Santos (2005, p.1), "da Folha de S. Paulo a setores da militância petista, a derrota do PT foi atribuída a uma espécie de julgamento do governo Lula. Os eleitores teriam punido o partido pelo não-cumprimento de expectativas projetadas desde a conquista da Presidência da República por um partido de esquerda".

em 37% e o número de prefeituras conquistado por petistas tinha passado de 187 para 411.

Dos 26 estados da Federação com eleições municipais, o PT cresceu em 20. Em contraste, sua votação foi decrescente em 6 Estados: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Alagoas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Se considerarmos que o desempenho negativo em Porto Alegre foi determinante para a queda de votos no RS e que o PT-RJ vive sob os efeitos de uma crise há vários anos, que tem provocando sucessivos reveses eleitorais naquele estado restam 4 pequenos e tradicionais estados do Nordeste, como evidência de um suposto voto plebiscitário.

Em outras palavras, se o PT cresceu em 20 estados, entre 2000 e 2004, parece pouco convincente sugerir que sua derrota em Porto Alegre devesse ser creditada ao governo Lula (que provavelmente tem responsabilidade por muitos erros e resultados pífios, mas, certamente, não este). Não deve ser esquecido, ainda, que o PT venceu as eleições em grandes centros urbanos, como Belo Horizonte, Recife e Fortaleza. Em São Paulo, o PT obteve 35,9% dos votos no primeiro turno, apenas 2,3% abaixo da votação registrada em 2000 (MARENCO DOS SANTOS, 2005, p.2).

Num segundo momento, Marenco dos Santos (2005, p.2) refuta outro argumento que considera mais sofisticado visando “[...] reforçar a persuasão da hipótese Lula como explicação para a derrota do PT em Porto Alegre”, isto é, a de que os eleitores petistas em Porto Alegre estariam entre os mais antigos e vinculados às bandeiras históricas do PT, desse modo, mais insatisfeitos com o governo federal.

Para o autor (2005, p.2), tal argumento careceria de lógica pois, “[...] como explicar que um eleitor mais radical decidisse punir o PT votando em Fogaça!?” Além disso, não houve um aumento dos votos brancos, nulos ou da abstenção na eleição de 2004 referentes à eleição realizada em 2000, os quais poderiam indicar um comportamento de protesto contra o governo federal.

O aumento de votos brancos e nulos no 1º turno de 2004 foi de apenas 0,6 pp em relação ao 1º turno de 2000. No 2º turno de 2004, os votos brancos e nulos registraram redução de 2,2 pontos percentuais em relação à eleição de 2000. As abstenções permaneceram estáveis, com ligeira alta no segundo turno de 2004, provavelmente associada à contingência representada pelo feriado prolongado. Em suma, não houve um aumento nos sufrágios brancos e nulos, que permitisse sugerir a presença de um voto de rejeição ou protesto (MARENCO DOS SANTOS, 2005, p.2).

No entanto, depois de analisar os percentuais de votos obtidos pelo PT em Porto Alegre desde as eleições de 1988 (municipais, estaduais e nacionais), o autor alerta para a diminuição dos votos recebidos pelo PT na cidade a partir da eleição

de 2000, sugerindo duas possíveis causas, ainda que de difícil mensuração. A primeira seria a avaliação negativa realizada por determinada parcela dos eleitores porto-alegrenses sobre o desempenho do PT no governo do Estado do RS⁴⁴. A segunda, teria sido a renúncia do então prefeito Tarso Genro (PT) para concorrer ao governo do Estado em 2002, reforçando uma desconfiança iniciada dois anos antes⁴⁵.

Além desses dados e observações, que ajudam a entender a derrota petista, Marengo dos Santos apresenta outros com vistas a demonstrar o quanto a renda e a escolaridade média dos responsáveis por domicílios esteve correlacionada com os votos no PT. Segundo ele,

examinando os votos obtidos pelo candidato do PT em cada bairro da cidade e comparando esta informação com os dados demográficos do IBGE, pode-se detectar uma expressiva correlação negativa [$r = -0.774$, significativa a 5%] entre eleitores petistas e renda média de cada bairro. Em escala um pouco menor [$r = -0.492$] verifica-se uma associação inversa entre votos no PT e escolaridade média por bairro. Traduzindo, isto significa que quanto maior a renda e escolaridade médias de um determinado bairro, menor a votação obtida pelo PT (MARENCO DOS SANTOS, 2005, p.4).

Comparando a votação recebida por Raul Pont (PT) na eleição de 1996 e 2004, o autor constatou que ela se manteve praticamente igual nos bairros mais pobres, mas diminuiu nos de renda média e alta. Conforme Marengo dos Santos, foi determinante para a derrota do PT a perda do apoio da classe média às políticas sociais redistributivas efetivadas via Orçamento Participativo.

Experiências de governos de esquerda, baseados em políticas redistributivas – como a social-democracia europeia e o próprio PT, em Porto Alegre – duraram enquanto foram capazes de manter uma aliança eleitoral entre os principais beneficiários de suas políticas (cidadãos de menor renda) e segmentos da classe média. A curto e médio prazo, suas políticas de transferência de renda podem até contar com o consentimento destes eleitores de renda média e escolaridade alta, baseada em bens simbólicos como solidariedade, transparência ou na percepção da eficiência associada a estes governos. A longo prazo, contudo, externalidades geradas por cálculos de custo/benefício individual, afastam a classe média

⁴⁴ O PT, após assumir o governo do RS em 1999, passou a ser criticado pela oposição como o responsável pela não-vinda de uma montadora de carros para o Estado e, conseqüentemente, de não promover o desenvolvimento econômico. Esse tema foi muito explorado na época por veículos de comunicação, que, ao longo da gestão petista, também criticaram a política de segurança pública adotada pelo governo.

⁴⁵ Tarso Genro, enquanto candidato a prefeito na eleição de 2000 em Porto Alegre, prometeu não renunciar à Prefeitura para concorrer ao governo do Estado, o que acabou por não cumprir. Tal ato foi publicizado pelos partidos políticos opositores do PT na campanha eleitoral de 2002. O candidato Germano Rigotto venceu a eleição e reconduziu o PMDB ao governo do RS.

do apoio a estas políticas redistributivas. Se não for capaz de oferecer ou projetar algum ganho específico ou associado à subjetividade deste eleitor de renda média, a consequência será sua defecção (MARENCO DOS SANTOS, 2005, p.5-6).

Nesse sentido, a estratégia de campanha do PT, alicerçada no voto retrospectivo, continuou a salientar os feitos redistributivos das suas administrações e a apresentar o Orçamento Participativo como o principal motivador para o voto no PT. No entanto, conforme Marengo dos Santos (2005, p.5),

como tudo aquilo associado ao "bom no que faz" foram políticas redistributivas, como Orçamento Participativo (OP), políticas de saneamento, pavimentação, transportes (é natural que seja assim em governos de esquerda) seria previsível que este apelo retrospectivo obtivesse eco entre seus beneficiários, eleitores de menor renda em bairros de periferia. Contudo, após 16 anos, o discurso retrospectivo soou, para a classe média, distante de suas preocupações ou expectativas. A ausência de propostas para a atração de investimentos capazes de absorver mão-de-obra altamente escolarizada, a valorização do espaço urbano, projetos para o lazer e cultura, contribuíram para reforçar um sentimento de mesmice e incapacidade de projetar o futuro da cidade, associado aos últimos governos petistas. Não se reconhecendo mais nas prioridades deste governo, o custo para a escolha prospectiva terminou sendo menor, selando o afastamento da classe média em relação ao PT (MARENCO DOS SANTOS, 2005, p.5).

Outros dois autores, Baierle (2005) e Cremonese (2005), fazem coro às análises de Marengo dos Santos. Baierle, considera que

A eleição de Fogaça (PPS) para a prefeitura de Porto Alegre em 2004 significou mais do que uma simples derrota conjuntural da Frente Popular. Trata-se de uma "reação termidoriana" muito bem construída e estrategicamente desenvolvida. Fogaça venceu com facilidade nos setores de classes alta e média, perdendo por pequena margem nas classes populares com renda familiar mensal até R\$ 1.000,00 [...]. Nessa faixa de renda, encontra-se um terço da população da cidade. A votação do PT verificada nos estratos mais baixos de renda mostra com clareza duas coisas: quem eram os mais interessados na continuidade da Frente Popular e a eficácia da aliança política costurada pelo bloco empresarial, envolvendo tanto os tradicionais partidos conservadores (PMDB, PP, PSDB e PFL) como os trabalhistas (PDT e PTB) e os verdes (PV) (BAIERLE, 2005, p.40).

A análise de Cremonese (2005, p.10-14) segue o mesmo raciocínio de Marengo dos Santos, pois também não acredita ter a avaliação do governo do Presidente Lula acarretado reflexo na eleição municipal, e aponta como fatores desencadeadores da redução dos votos do PT "[...] à avaliação negativa por parte do eleitorado à administração do governador Olívio Dutra [...], [gerada] pela

truculência e conflitos generalizados do seu governo”, e a renúncia de Tarso Genro à Prefeitura de Porto Alegre para concorrer ao governo gaúcho. O autor frisa, além disso, que “o PT não soube apresentar propostas que contemplassem as preocupações e expectativas da classe média”, errando ao utilizar preponderantemente um discurso retrospectivo.

Foi um erro de estratégia na medida que as propostas para uma nova administração petista foram pouco difundidas, prevalecendo às propagandas do que já havia sido feito. O candidato Fogaça soube tirar proveito dessa lacuna e adotou o slogan: ‘Vamos manter o que é bom e melhorar o que não está funcionando...’ (CREMONESE, 2005, p.14).

Apesar de não discorrer sobre eles, o trabalho de Cremonese (2005, p.12-14) adverte a outros dois aspectos que podem ter contribuído para a vitória do PPS, qual sejam, a “dudalização” da campanha do PT e o “sentimento anti-PT”, provindo de veículos de comunicação. A “dudalização”⁴⁶, diz respeito a uma mudança no modo de fazer campanha do PT, o qual passa a enfatizar mais a pessoa do candidato do que o partido, ou seja, a utilizar o “[...] marketing publicitário (propaganda em série), com a centralização no indivíduo e não no partido: ‘Raul é bom no que faz’”. Quanto à formação de um “sentimento anti-PT”, o autor refere-se à influência da “[...] Rede Brasil Sul (RBS), que se opôs abertamente ao governo petista, o que acabou influenciando a opinião pública de maneira negativa”⁴⁷.

Gugliano et al. (2006)⁴⁸, concordam com as análises acima de que a eleição municipal não sofreu influência externa, contudo, chamam a atenção para a reduzida diferença dos votos a qual separou os eleitores de baixa renda que votaram no PT e no PPS – 1,4% segundo Marengo dos Santos (2005) – ou seja, um indicador de que

⁴⁶ Referente ao publicitário Duda Mendonça, responsável pela transformação da imagem do Lula e pela campanha presidencial vitoriosa do PT em 2002. Sobre a sua forma de trabalhar e conduzir campanhas eleitorais, ver: Mendonça (2001).

⁴⁷ Sobre os meios de comunicação e a cobertura jornalística no RS, ver: Guareschi e Biz (2005) e Guareschi (2003). No RS, a Rede Brasil Sul de comunicação (RBS) controla 64% das Tvs comerciais do Estado e 36% das rádios comerciais em Porto Alegre, além de editar o jornal Zero Hora, de grande circulação na capital e interior gaúcho. Apesar de não analisar nesse trabalho a influência da mídia, cabe o registro de que a pauta da RBS não foi favorável ao PT e ao Orçamento Participativo. Diferentes enfoques sobre os efeitos dos meios de comunicação na política podem ser encontrados em: Manin (1995), Bourdieu (1997), Champagne (1998), Sartori (2001) e Thompson (2002).

⁴⁸ O trabalho dos autores, incipiente naquele momento, buscava contribuir para um melhor entendimento da eleição de 2004, por meio da análise dos votos recebidos pelos partidos políticos nas regiões do Orçamento Participativo. Os dados revisados e corrigidos, em percentuais, podem ser encontrados adiante na seção “4.3 O voto nas regiões do Orçamento Participativo”.

metade desses eleitores poderiam não estar satisfeitos com o Orçamento Participativo realizado na cidade.

Nesse sentido, os autores apresentam explicações para a derrota petista com base no próprio Orçamento Participativo:

[...] 2004 não só marca a derrota eleitoral do PT, como também, este resultado eleitoral coincide com uma significativa redução do número de participantes nas assembléias do Orçamento Participativo, algo que indubitavelmente afetou a candidatura governista. Enquanto nas eleições de 2000 participaram das assembléias mais de 19 mil cidadãos, em 2004 este número diminuiu para 13.200 participantes (GUGLIANO et al., 2006, p.8)⁴⁹.

Três fatores são destacados como possíveis responsáveis pelo declínio eleitoral do PT: a diminuição de recursos destinados ao Orçamento Participativo; o pouco avanço realizado, durante dezesseis anos, na direção de novos mecanismos de gestão participativa; e, o fato de José Fogaça ter sido o primeiro candidato de oposição ao PT porto-alegrense a defender a manutenção da prática participativa na cidade, retirando da disputa eleitoral um dos maiores trunfos do PT, qual seja, o seu domínio sobre o processo de participação popular. Em consonância com os argumentos de Dias (2006), o último fator elencado por Gugliano et al. demonstra ter ocorrido

[...] uma despartidarização do orçamento participativo de Porto Alegre. Implementado pelo Partido dos Trabalhadores, em 1989, em pouco tempo esta proposta se transformou em uma bandeira de propaganda partidária, algo que nem sempre teve conseqüências muito positivas. Deste modo, entende-se que a derrota deste partido nas referidas eleições não foi uma derrota do orçamento participativo, mas sim uma mudança entre os setores responsáveis por sua condução. Queremos dizer, a identificação dos eleitores com a proposta participativa não representou uma transferência de votos para o partido responsável pela implementação do Orçamento Participativo (GUGLIANO et al., 2006, p.11).

Outra análise, realizada por Marquetti (2008), enfoca novo aspecto explicativo para o declínio eleitoral petista: a crise financeira.

A simbiose existente entre a população de menor renda, os setores de classe média e a Administração Popular foi parcialmente rompida com a crise fiscal. Após o aumento das receitas e das despesas e a concomitante expansão dos serviços públicos na década de 1990, houve queda da receita e da oferta de alguns desses serviços a partir de 2001. Os investimentos em

⁴⁹ O número de participantes no Orçamento Participativo entre os anos de 1990 e 2004 está disponível à frente, na página 76.

relação às receitas também declinaram, ocasionando o atraso de diversas obras que constavam nos PIS e a queda no número de participantes do OP. A situação, associada a problemas políticos no PT, levou à derrota da Administração Popular nas eleições de 2004 (MARQUETTI, 2008, p.53)⁵⁰.

A explicação de ordem econômica, sustentada por Marquetti, reforça a ideia de que a insatisfação dos eleitores não era com a participação popular em si, mas, sim, com a incapacidade do PT em lidar com a crise financeira iniciada no município em 2001, a qual acabou por afetar diretamente o Orçamento Participativo com a redução de investimentos e atrasos na realização de serviços e obras já aprovadas nas assembleias populares.

3.3 Algumas considerações: Orçamento Participativo e a derrota petista

Diante do apresentado, percebem-se: a importância do Orçamento Participativo, ao longo dos anos, aos eleitores porto-alegrenses e a influência do Orçamento Participativo sobre o voto desses eleitores.

As análises apresentadas nesse capítulo, embora com diversas abordagens, revelam que a participação popular, por meio do Orçamento Participativo, passou a ser associada como marca de um governo eficaz e transparente, como uma importante conquista de Porto Alegre.

Um conjunto de dados demonstra, comparando-se os momentos anterior e posterior à implantação ao Orçamento Participativo, que não houve, por parte dos eleitores porto-alegrenses, mudança referente à “estruturação ideológica” e ao interesse pela política e o apoio às instituições políticas representativas. Percebe-se que grande parte do eleitorado, entre os anos de 1990 e 2004, não se identificava com nenhum partido político, sendo possível visualizar uma relação entre a avaliação positiva dos governos petistas (Fig. 3) e o aumento da preferência partidária pelo PT (Fig. 4).

⁵⁰ Marquetti não explicita quais seriam os problemas políticos no PT. Provavelmente esteja referindo-se às disputas internas quando da escolha do candidato a prefeito e, num âmbito maior, sobre as discordâncias de políticos/filiados quanto às políticas adotadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após iniciar seu governo em 2003.

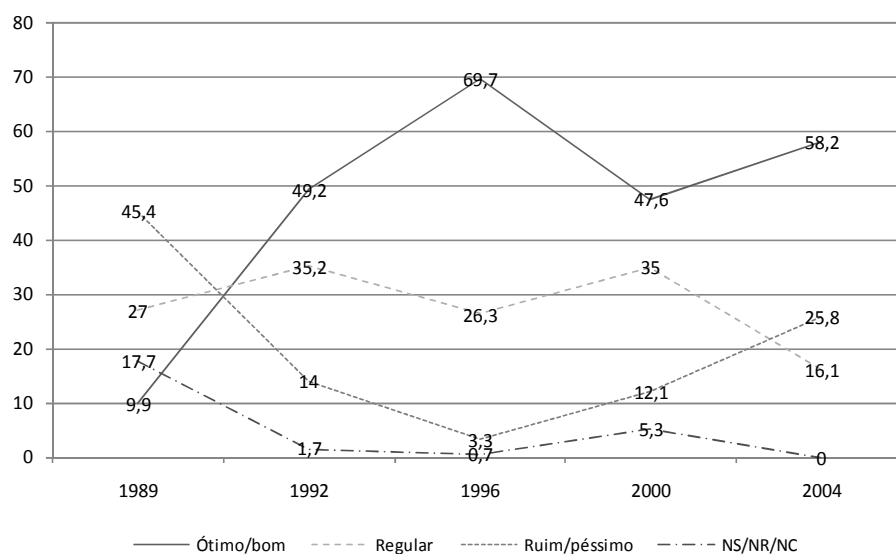


Figura 3 – Avaliação do governo municipal, entre os anos de 1989 a 2004, em Porto Alegre (%).

Fonte: ARTURI et al., 2000; BAQUERO, 1997a, 1997b; DIAS, 2006.

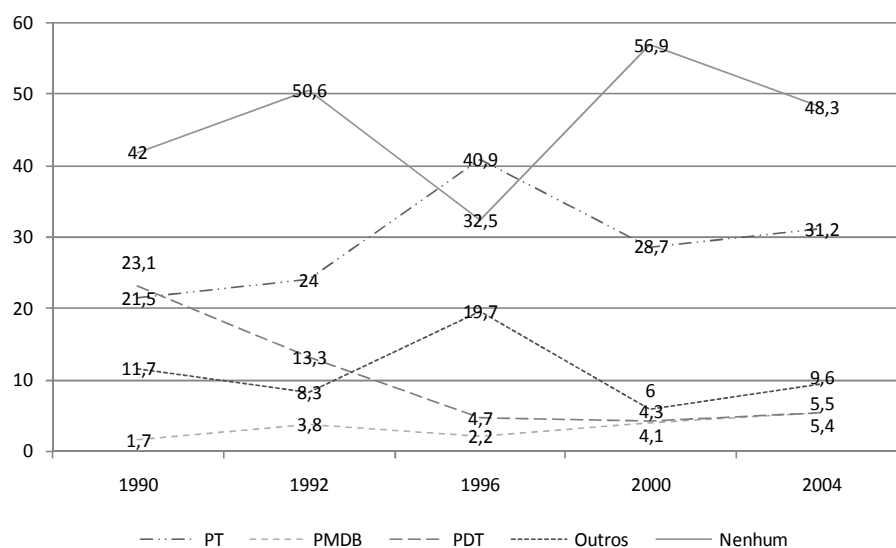


Figura 4 – Identificação partidária, entre os anos de 1990 a 2004, em Porto Alegre (%).

Fonte: ARTURI et al., 2000; BAQUERO, 1997a, 1997b; DIAS, 2006.

Nota: PT, PMDB e PDT foram os partidos com maior identificação em 2004.

Em 1989, primeiro ano de funcionamento do Orçamento Participativo, a administração municipal recebeu sua pior avaliação, chegando a 45,4% na categoria “ruim/péssimo”. Depois de aproximadamente quatro anos de governo participativo,

ou seja, a partir de 1992, as avaliações positivas passaram a se sobressair no que respeita à avaliação negativa inicial. A avaliação “ótimo/bom”, que era de 9,9% em 1989, chega a seu ápice em 1996, com 69,7%, decai em 2000 (47,6%) e volta a subir em 2004, ficando em 58,2%.

Essas avaliações positivas são acompanhadas pelo crescimento de preferência pelo PT, que passa de 21,5% em 1990, para 40,9% em 1996, decaindo para 28,7% em 2000, juntamente com a diminuição da avaliação positiva da prefeitura. Em relação a 2000, o PT participa do pleito eleitoral de 2004 tendo o governo melhor avaliado (58,2% de aprovação) e um ligeiro aumento dos eleitores identificados com o partido (31,2%), fatores que não lhe garantem a vitória.

Na busca do entendimento do que teria levado o PT à derrota, mesmo estando o seu governo bem avaliado pelos eleitores, os autores sugerem uma mesma direção: o elemento central explicativo é o Orçamento Participativo.

Nesse sentido, nas Fig. 5 e 6⁵¹ pode ser observado que a derrota petista foi acompanhada, a partir de 2001-2002, de uma redução do número de participantes nas assembléias populares do Orçamento Participativo, reforçando os argumentos apresentados por Gugliano et al. (2006) e Marquetti (2008) de que, com o início da crise financeira enfrentada pela Prefeitura Municipal em 2001, a qual diminuiu os recursos e atrasou as obras e os serviços em andamento, somada à falta de inovação no processo de participação popular, acarretou um recuo da participação nas assembléias públicas.

⁵¹ Pode-se ver que os números anuais de participantes nas assembléias do Orçamento Participativo disponibilizados pelo Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública (PPGP/UFPel) e por Fedozzi (2007) são diferentes, contudo, quando sobrepostas as Fig. 5 e 6, é possível observar-se o quanto são semelhantes na indicação do crescimento e do declínio da participação popular, este iniciado entre os anos 2001 e 2002. As diferenças nos números de participantes do Orçamento Participativo apresentadas por PPGP/UFPel e Fedozzi (2007), entre os anos de 1990-2000, devem-se ao critério adotado por Fedozzi de considerar somente o maior número de presentes na primeira ou na segunda rodada das assembléias populares. Quando somados os participantes das duas rodadas, o próprio Fedozzi (2001), como também, Santos (2005), apresentam os mesmos números, provindos da Coordenação de Relações com as Comunidades da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (CRC/PMPA). Assim, as divergências entre os números de participantes ocorrem, embora não sejam acentuadas, entre os anos de 2002-2004, provavelmente advindas do acesso e das fontes primárias e/ou secundárias consultadas.

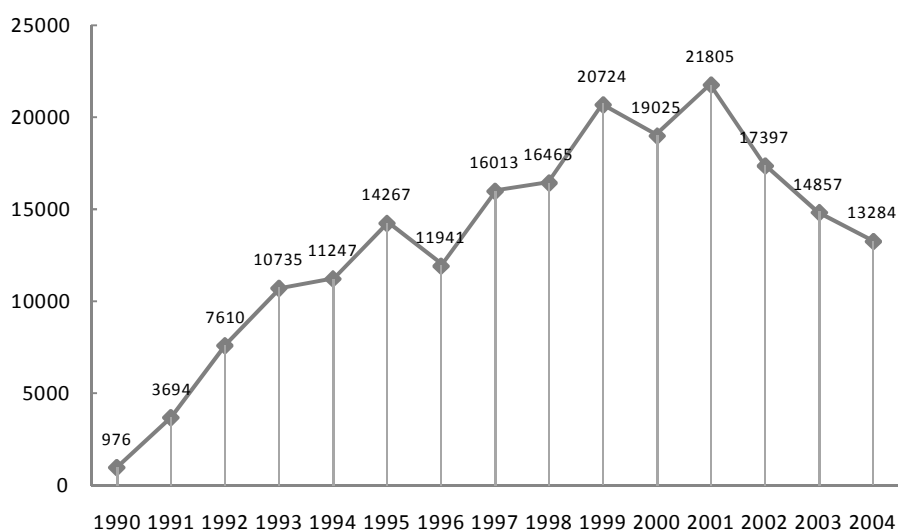


Figura 5 – Número de participantes nas assembleias do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1990-2004), segundo Grupo de Pesquisa PPGP/UFPel.

Fonte: Grupo de Pesquisa PPGP/UPFel.

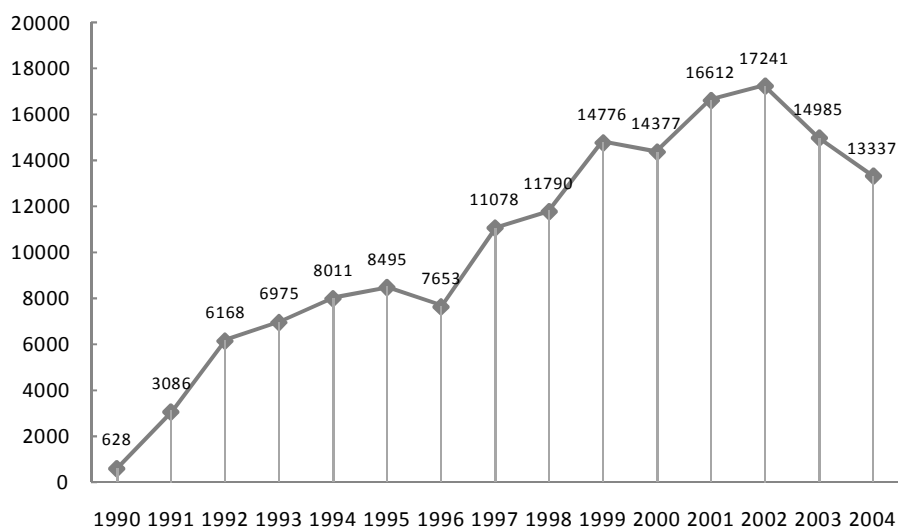


Figura 6 – Número de participantes nas assembleias do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1990-2004), segundo Fedozzi (2007).

Fonte: FEDOZZI, 2007.

Nota: Para a quantificação do número de participantes até o ano de 2001, Fedozzi (2007, p.23) considera apenas a maior participação ocorrida na primeira ou na segunda rodada das assembleias do Orçamento Participativo. Em 2002, dá-se início a uma única rodada anual de participação popular.

Capítulo 4 – Voto e o Orçamento Participativo nas eleições de 2004 em Porto Alegre

4.1 O Orçamento Participativo

A Constituição de 1988 garantiu autonomia aos municípios no tocante à elaboração orçamentária, dando margem ao alargamento da participação cidadã.

Em 1989, após ter vencido as eleições municipais de 1988, o Partido dos Trabalhadores deu então início a um processo de participação popular em Porto Alegre, intitulado de Orçamento Participativo que, depois, passou a ser considerado um exemplo de democracia participativa.

O Orçamento Participativo iniciou e possibilitou ampliar a participação dos cidadãos na gestão do governo municipal por meio de uma mescla entre democracia direta e representativa, permitindo o envolvimento direto dos cidadãos na decisão e controle da alocação dos recursos públicos municipais⁵².

O Orçamento Participativo promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos (FEDOZZI, 2001, p.97).

Devido ao seu sucesso e repercussão, tal prática ganhou notoriedade e reconhecimento como uma experiência inovadora de participação popular na administração pública, servindo de modelo para outras cidades brasileiras e internacionais que buscam democratizar a gestão pública.

⁵² Obras como as de Beras (2008), Fedozzi (2000 e 2001) e de Santos (2005), descrevem com riqueza de detalhes a criação e o funcionamento do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Basicamente, conforme Marquetti (2008, p.33),

[...] o OP [Orçamento Participativo] foi organizado a partir de três elementos básicos. Primeiro, uma estrutura institucional na forma de pirâmide, constituída por assembléias regionais e temáticas, Fórum de Delegados e Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). A essa estrutura somam-se os órgãos municipais que fazem a mediação entre a prefeitura e os representantes da população no OP. Dentre esses órgãos, merecem destaque o Gabinete de Planejamento (Gaplan) e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). O segundo elemento básico é um regulamento que define as regras de participação da sociedade civil e do governo municipal no processo, o papel de cada uma de suas instâncias e os critérios de distribuição dos investimentos. O terceiro é um calendário que distribui as atividades ao longo do ano.

Entretanto, apesar do seu sucesso e da inovação na forma de gerenciar os recursos públicos, o Orçamento Participativo não foi institucionalizado no decorrer dos dezesseis anos de governos petistas⁵³, ficando à mercê do partido político vencedor do pleito eleitoral municipal, que, como visto, durante três eleições consecutivas foram ganhas pelo PT⁵⁴.

4.1.1 Conquistas políticas e sociais do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo realizado em Porto Alegre (1989-2004), além de alargar a participação política dos cidadãos, contribuiu para avanços políticos e sociais à cidade.

O trabalho de Gugliano (2004a) revelou que a maior participação dos cidadãos na gestão municipal não dificultou a governabilidade, ao contrário, possibilitou o aperfeiçoamento da prática democrática em nível local. Para o autor,

⁵³ Segundo Gugliano et al. (2005, p.3), “no que diz respeito a Porto Alegre, a normatização jurídica não foi uma das principais preocupações da estratégia do governo, algo que pode ser percebido na ênfase dada por Genro e Sousa (2001, p. 48), de que ‘(...) a sua regulamentação [do orçamento participativo] não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma’. A esse respeito ainda cabe sublinhar que mesmo a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre sendo bastante progressista e nela havendo importantes avanços em termos da participação popular, a questão do orçamento participativo não aparece de forma explícita, havendo apenas uma vaga garantia da participação popular no processo de elaboração do orçamento municipal”. O trecho citado acima por Gugliano foi extraído de: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001. Sobre experiências de institucionalização da participação popular para a definição do orçamento municipal, ver: Gugliano (2004c) e Gugliano et al. (2005).

⁵⁴ Após assumir a Prefeitura de Porto Alegre em 2005, José Fogaça (PPS) cumpre a sua promessa de campanha e mantém em funcionamento o Orçamento Participativo na sua gestão.

A importância do esquema participativo nos resultados obtidos pelas administrações petistas de Porto Alegre foi consequência, num primeiro momento, da pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que corresponderiam, em última instância, à esfera do Estado. A esse respeito nunca é demais recordar que o êxito do modelo porto-alegrense se deveu ao fato de que o processo participativo foi, em geral, acatado e os resultados advindos do orçamento participativo pôde ser acompanhado pelos cidadãos (GUGLIANO, 2004a, p.346-347).

O autor destaca que participação cidadã formou canais eficientes de controle público das ações do poder executivo que, anualmente, passou a prestar contas nas assembleias populares, como também possibilitou um estreitamento dos cidadãos com os técnicos do governo no planejamento de políticas públicas nos espaços públicos de discussão e deliberação. Conforme Gugliano (2004a, p.347),

[...] o fato de os cidadãos participarem diretamente no processo de discussão do orçamento público possibilitou a obtenção de uma grande dose de realismo social nas ações administrativas, fazendo com que os recursos fossem aplicados diretamente naqueles quesitos considerados essenciais pelos moradores da cidade, desvencilhando-se, em boa medida, de critérios técnicos-burocráticos que geralmente são dominantes nos processos de planejamento dos gastos públicos.

Os trabalhos de Marquetti (2003, 2008) demonstraram os efeitos redistributivos do Orçamento Participativo, ou seja, que após a sua implementação houve melhoria da qualidade de vida da população pobre da cidade.

O autor (2003) investigou se, no período de 1989 a 2000, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos, número de obras e bens e serviços públicos.

A análise realizada mostrou que o OP [Orçamento Participativo] teve um efeito redistributivo, as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimentos 'per capita' no período 1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período 1989-2000. [...] Também observou-se uma expansão significativa na oferta de bens e serviços públicos [coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, água tratada, sistema de esgoto e educação], bem como uma mudança na composição das despesas da administração centralizada após a implantação do OP (MARQUETTI, 2003, p.154).

Marquetti também salienta que ocorreu a expansão dos serviços públicos em Porto Alegre, sobretudo, nos bairros pobres e em áreas de habitação mais

recentes, como também um crescimento na construção de unidades habitacionais e regularização fundiária⁵⁵.

Nesse sentido, segundo Baierle (2005, p.2), o tema da habitação comemorou, “[...] nas assembléias do Orçamento Participativo de 2005, o pentacampeonato como principal demanda da cidade”. Conforme o autor,

[...] é preciso destacar que as políticas habitacionais em Porto Alegre têm apresentado resultados bastante significativos, como [...] a redução da área de irregularidade fundiária, o que é um fato inédito entre as capitais brasileiras, bem como tem sido possível assegurar uma oferta ao redor de mil unidades/ano para a população de baixa renda (entre lotes urbanizados, casas e apartamentos). De forma semelhante, no âmbito do planejamento urbano, tem sido possível urbanizar núcleos populares em áreas centrais da cidade, realizar operações consorciadas em benefício dos setores mais pobres, bem como assegurar um amplo espaço de negociação nos casos de ocupações e de emergências (BAIERLE, 2005, p.30)⁵⁶.

O trabalho de Marquetti (2008, p.45), segue na mesma direção ao apontar que “as regiões com menor escolaridade média dos responsáveis por domicílios tiveram maior número de demandas realizadas por 1.000 habitantes entre 1990 e 2004”⁵⁷. Contudo, adverte para a “estagnação” do Orçamento Participativo depois de 2001, quando uma crise financeira instala-se na Prefeitura e acaba por reduzir a oferta de diversos serviços públicos⁵⁸.

⁵⁵ Conforme Ribeiro (2004), a questão da habitação é central no estudo das cidades. Para o autor: “A carência habitacional está no centro do nosso problema urbano na medida em que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, a ‘solução’ do chamado déficit habitacional tem sido a inserção marginal na cidade” (RIBEIRO, 2004, p. 43).

⁵⁶ Sobre a qualidade dos resultados habitacionais em Porto Alegre, Baierle (2005, p. 8-7) diz que: “Como 90% das áreas informalmente ocupadas são áreas públicas, o instrumento aplicado a elas na maior parte dos processos de regularização fundiária é a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) ou a do Direito de Uso simplesmente (CDU), que mantêm a propriedade em nome do poder público, transferindo aos ocupantes e seus descendentes o direito de uso enquanto efetivamente na posse da propriedade, mediante o pagamento de um ‘arrendamento’ mensal, cujo valor é praticamente simbólico, variando entre R\$ 8 e R\$ 15, conforme a renda familiar. Como forma de baratear o custo da moradia, o CDU também vinha sendo aplicado às novas unidades habitacionais produzidas pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) [...]”.

⁵⁷ Porto Alegre (2004) sustenta que renda e escolaridade estão correlacionadas em Porto Alegre.

⁵⁸ Segundo Marquetti (2008, p.50-52), “em 2004, foram executadas em algumas regiões somente 35% das obras e serviços em relação ao realizado em 2001”. Três fatores para a crise financeira da Prefeitura, iniciada em 2001, são apontados: “A redução nas receitas de transferências foi uma das causas da crise fiscal [...]. O aumento na oferta de serviços públicos por parte do município, principalmente na área de saúde, não foi acompanhado pelo aumento das transferências de recursos a partir de 2000”. Os outros dois fatores destacados são: o aumento com gastos com pessoal em razão da política de salários e um processo de desindustrialização, que tem acarretado menor crescimento econômico da cidade em relação ao Rio Grande do Sul. O aumento de gastos com pessoal decorreu da manutenção da política salarial em período de elevada inflação e do “[...] acréscimo no número de funcionários públicos nas Secretarias de Educação e Saúde. A municipalização do ensino básico e da saúde fez com que o número de funcionários em atividades nessas secretarias passasse de 4.083 em 1988 para 9.041 em 2004”.

Percebe-se então que o Orçamento Participativo implicou melhorias na prestação de serviços públicos e beneficiou, se não todos, pelo menos os segmentos sociais historicamente espoliados das cidades brasileiras, possibilitando a estes uma forma de contato mais estreitada com o governo na busca da resolução de seus problemas cotidianos⁵⁹.

Um novo modo de combinar democracia com a definição das políticas públicas aproximou os cidadãos, sobretudo os mais desfavorecidos socialmente, da Prefeitura de Porto Alegre, permitindo que participassem da preparação, adoção, execução e controle do orçamento público municipal (MARQUETTI, 2008).

Outro aspecto a ser destacado refere-se aos avanços sociais conquistados por Porto Alegre durante os anos 90.

Os indicadores de desenvolvimento humano e condições de vida da cidade de Porto Alegre, nas avaliações realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD em 1998 e 2003 (PNUD/IPEA, 1998; 2003⁶⁰), situaram-se em patamar elevado entre as grandes metrópoles brasileiras. No período 1991-2000, a taxa de mortalidade infantil da capital decresceu 14,5%, passando de 21,12 por mil nascidos vivos em 1991 para 18,06 por mil em 2000. Durante a década de 1990, a expectativa de vida dos porto-alegrenses aumentou em 1,61 anos, passando de 69,87 anos em 1991 para 71,48 anos em 2000, sendo esta similar a dos países de alta renda da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento-OCDE. A taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos e mais, que já era considerada uma das mais elevadas entre as capitais brasileiras, aumentou de 95,1% em 1991 para 96,5% em 2000, correspondendo a de países considerados de alto desenvolvimento humano (PORTO ALEGRE, 2004, p.7).

Além dessas, outras melhoras podem ser citadas. Entre os anos de 1991 e 2000 a renda per capita média na cidade apresentou um crescimento de 35,2%, passando de R\$ 525,2, em 1991, para R\$ 709,92, em 2000. Os serviços urbanos básicos também foram alargados:

O percentual de domicílios urbanos que contam com água encanada cresceu de 95,7% em 1991 para 97,8% em 2000; os que desfrutam de energia elétrica passaram de 97,0% em 1991 para 99,3% em 2000, ao passo que a coleta de lixo, que era um serviço disponibilizado a 97% dos domicílios em 1991, passou a abranger 99,3% das residências em 2000. No que se refere ao acesso a bens de consumo, 96,8% das famílias possuem geladeira; 97,8%, televisão; 68,4% têm telefone fixo e o computador está presente em 27,9% dos domicílios da cidade (PORTO ALEGRE, 2004, p.7).

⁵⁹ Sobre a espoliação nas cidades brasileiras ver: Kowarick (1993).

⁶⁰ PNUD/IPEA. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida**: Indicadores brasileiros. Brasília: PNUD, 1998. PNUD/IPEA. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida**: Indicadores brasileiros. Brasília: PNUD, 2003.

Apesar de todos os avanços ocorridos em Porto Alegre durante os anos 90, houve um aumento da pobreza na cidade:

[...] a pobreza absoluta⁶¹ que atingia 11% das pessoas em 1991, aumentou 2,81% passando a 11,3% em 2000⁶², ao passo que a indigência⁶³ que atingia 3,23% das pessoas em 1991, passou a 4,28% em 2000. O percentual de crianças em famílias em condição de pobreza passou de 18,46% em 1991 para 22,31%, enquanto as crianças em famílias em condição de indigência⁶⁴ passaram de 5,91% em 1991 para 8,69% em 2000. A intensidade da pobreza aumentou de 39,24 em 1991 para 59,13 em 2000, ao passo que a indigência transitou de uma intensidade de 37,42 em 1991 para 42,99 em 2000. Ou seja, houve crescimento da pobreza na capital nos anos de 1990 e uma provável elevação nos anos subsequentes, devido às persistentes dificuldades enfrentadas pelo país a partir de 2001. Além disso, o índice de Gini que mede a desigualdade de renda passou de 0,57 a 0,61⁶⁵ (PORTO ALEGRE, 2004, p.7-8).

Os números apresentados demonstram que o governo petista e o Orçamento Participativo não conseguiram evitar o crescimento da pobreza e a concentração de renda. Conforme Porto Alegre (2004, p.8), no período analisado “[...] apenas os 20% mais ricos⁶⁶ da população porto-alegrense ampliaram sua participação na renda da cidade”.

4.2 Problemática da pesquisa, dados utilizados e procedimentos adotados para a sua organização e análise

Diante do exposto sobre a importância eleitoral do Orçamento Participativo e a viabilidade e benefícios da ampliação da participação política na gestão pública em Porto Alegre, que acabou por proporcionar distribuição de renda, embora não tenha conseguido evitar o aumento da pobreza, o intento deste trabalho é discutir a votação obtida pelo PT e PPS no segundo turno da eleição para prefeito de 2004

⁶¹ Medida pelo percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

⁶² Em termos absolutos a estimativa é a de que 153.747 pessoas sejam pobres em Porto Alegre.

⁶³ Medida pelo percentual de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 37,75, equivalente a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

⁶⁴ As famílias em situação de indigência representam um subconjunto das famílias pobres.

⁶⁵ Quanto mais próximo a 1 for o índice, mais desigual é a renda de um dado local.

⁶⁶ Pessoas com renda média domiciliar de R\$ 3.781 ou mais em 2000. Ou seja, [...] neste segmento encontram-se tanto os porto-alegrenses com renda extremamente elevada quanto aqueles com um padrão de vida de classe média" (PORTO ALEGRE, 2004, p.8).

nas dezesseis regiões⁶⁷ onde eram realizadas as assembléias populares do Orçamento Participativo nas gestões petistas.

Mais especificamente, a proposta do trabalho foi investigar: a) se o PT recebeu mais votos do que o PPS em regiões do Orçamento Participativo com piores condições socioeconômicas; b) se o PT foi o mais votado em regiões que receberam maiores investimentos e obras/serviços durante as gestões municipais petistas.

Dessa forma, procedeu-se ao levantamento de dados secundários quantitativos para cumprir os objetivos propostos, nos quais, conforme Barbeta (2004, p.23), já estão embutidas as hipóteses de que exista favorecimento eleitoral para o PT em regiões do Orçamento Participativo que receberam maiores recursos (investimentos e obras) e eram menos privilegiadas socioeconomicamente.

Num primeiro momento, foi solicitado ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) o endereço dos locais de votação e o resultado desta em cada uma das seções eleitorais de Porto Alegre.

Para a organização das informações e dos dados eleitorais recebidos⁶⁸, buscou-se trabalhar com recursos oferecidos pelas tecnologias informacionais (Dwyer, 2004). Assim, os locais de votação foram localizados geograficamente de acordo com as regiões do Orçamento Participativo por meio da utilização do MAPA POA (2006)⁶⁹ e, posteriormente, realizada a tabulação eletrônica da votação em todas as seções eleitorais (GIL, 1995, p.174).

Num segundo momento, com base na literatura consultada sobre as teorias de explicação do voto, e, principalmente, na que discorreu sobre as três últimas eleições municipais em Porto Alegre e sobre a distribuição de renda decorrente do processo participativo, buscou-se caracterizar as regiões do Orçamento Participativo por meio de indicadores socioeconômicos, entendidos como “todos os dados que

⁶⁷ Estudos sobre as desigualdades nos municípios apontam para a necessidade de, além de saber sobre a qualidade de vida média da população, seja verificada a incidência espacial das condições socioeconômicas das distintas camadas sociais, visto que “determinados territórios das cidades são mais acentuadamente marcados pela pobreza e exclusão social” (PORTO ALEGRE, 2004, p.8).

⁶⁸ O TRE-RS forneceu a votação recebida pelos candidatos/partidos políticos nas seções eleitorais (total de 2.311) em documento de texto para computador (“arquivo.txt”). Os endereços dos locais de votação foram fornecidos em uma Planilha do Microsoft Office Excel.

⁶⁹ O MAPA POA é o Mapa Digital Oficial de Porto Alegre disponibilizado pela Prefeitura Municipal, no qual é possível localizar um logradouro por região do Orçamento Participativo.

nos dão esclarecimento sobre estruturas e processos, objetivos e desempenhos, valores e opiniões” (NOLL; ZAPF, 1994, p.3⁷⁰ apud SCHRADER, 2002, p.15).

Foram então selecionados alguns indicadores presentes nos trabalhos de Marquetti (2003, 2008) e no estudo Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2004). São eles: a) a renda média dos responsáveis pelos domicílios; b) o número médio de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios; c) o percentual de domicílios em aglomerados subnormais; d) o percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária; e) o Índice de Condições de Vida (ICV-POA); f) o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA); g) o percentual de investimentos governamentais; e h) o percentual de serviços e obras concluídas ou em andamento.

Durante a análise e a interpretação dos dados, foram geradas tabelas e diagramas de dispersão com base nos resultados eleitorais e nos indicadores, e, para a verificação da existência de relação entre eles, utilizou-se a análise de correlação linear de Pearson⁷¹.

4.2.1 Sobre os indicadores utilizados

O percentual de investimentos governamentais, extraído de Marquetti (2003), refere-se aos valores dos investimentos destinados pela Prefeitura Municipal às regiões do Orçamento Participativo, no período de 1992 a 2000, em conformidade com os procedimentos de distribuição de recursos discutidos e adotados durante o processo de participação popular.

Os serviços e obras concluídas ou em andamento nas regiões do Orçamento Participativo são citadas em trabalho de Marquetti (2008, p.44-45) e concernentes aos anos compreendidos entre 1990 e 2004. Os números brutos das demandas, disponíveis em 30 de dezembro de 2004 no site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foram repassados pessoalmente pelo referido autor.

⁷⁰ NOLL, Heinz-Herbert; ZAPF, Wolfgang. Social indicators research: societal monitoring and social reporting. In: Ingwer Borg and Peter Ph. Mohler (Ed.). **Trends and perspectives in empirical social research**. Berlin: Gruyter, 1994.

⁷¹ As unidades de análise são as regiões do Orçamento Participativo. Dessa forma, tomou-se o cuidado de evitar a “falácia ecológica” pois, conforme Babbie (2001, p.72): “Sempre que você correlaciona variáveis geradas a partir de dados agregados, torna-se difícil determinar se a mesma relação entre as variáveis permanece verdadeira no nível dos indivíduos”.

Os demais indicadores foram retirados do trabalho Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre que, segundo seus autores, “[...] esboça a configuração da estrutura social das dezesseis regiões do Orçamento Participativo [...]” (PORTO ALEGRE, 2004, p.3)⁷².

De acordo com as informações disponíveis em Porto Alegre (2004, p.23-28), a renda média dos responsáveis pelos domicílios diz respeito ao “somatório do montante de renda declarada pelas pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, dividido pelo total de responsáveis pelos domicílios”. O número médio de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios é o resultado do “somatório do número de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios sobre o total de indivíduos nessa categoria”. O percentual de domicílios em aglomerados subnormais refere-se ao “número de domicílios particulares permanentes localizados em setores censitários considerados como aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios particulares permanentes de cada região”⁷³. Já o percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária diz respeito ao “número de domicílios localizados em áreas e terrenos ocupados irregularmente pela população em relação ao total de domicílios existentes em cada uma das dezesseis regiões da cidade”.

O Índice de Condições de Vida (ICV-POA) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA) são compostos por vários indicadores (ver Anexo A) e foram inspirados

[...] na metodologia adotada pelo PNUD/IPEA nos Relatórios de Desenvolvimento Humano Municipal. O método utilizado é o de construção de índices sintéticos que hierarquizam os territórios em avaliação em uma escala variando entre os valores 0 (zero) e 1 (um). Desse modo, os valores dos índices identificam os patamares superiores e inferiores das condições de vida e desenvolvimento social segundo uma classificação em que: (i) valores menores que 0,50, correspondem a um nível de desenvolvimento e

⁷² “[...] o Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre tem o objetivo de aprofundar o conhecimento acerca das condições de vida, desigualdades e vulnerabilidades sociais existentes nas regiões da cidade” (PORTO ALEGRE, 2004, p.9). Foi uma demanda da cidade apresentada na IIIª Conferência Municipal de Assistência Social de 1997 e no IIIº Congresso da Cidade realizado em 2000.

⁷³ “Conforme a definição do IBGE no Censo Demográfico 2000, o aglomerado subnormal é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão; loteamento irregular ou clandestino; e áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente” (PORTO ALEGRE, 2004, p.28-29).

qualidade de vida muito baixo; (ii) de 0,50 até menores de 0,70, identificam um nível baixo, (iii) índices de 0,70 até menores de 0,80 indicam um nível médio; (iv) de 0,80 a 1,0 um nível alto (PORTO ALEGRE, 2004, p.9).

Assim, o ICV-POA e o IVS-POA permitem ter uma visão mais ampla da qualidade de vida e da vulnerabilidade social presentes nas regiões do Orçamento Participativo⁷⁴.

4.3 O voto nas regiões do Orçamento Participativo

A localização geográfica dos votos por região do Orçamento Participativo dos partidos políticos que disputaram o segundo turno da eleição para prefeito em Porto Alegre em 2004, de acordo com a Fig. 7 e Tab. 13, demonstram que o PT recebeu maior percentual de votos do que o PPS nas seguintes áreas: Região 01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas (49,08%); Região 04 - Lomba do Pinheiro (49,81%); Região 06 - Nordeste (56,42%); Região 07 - Partenon (49,56%); Região 08 - Restinga (47,89%); Região 09 - Glória (50,06%); Região 11 - Cristal (49,18%); Região 14 - Eixo-Baltazar (49,45%). O PPS obteve maior percentual de votos do que o PT nas áreas: Região 02 - Noroeste (57,49%); Região 03 - Leste (49,64%); Região 05 - Norte (50,54%); Região 10 - Cruzeiro (48,39%); Região 12 - Centro-Sul (49,20%); Região 13 - Extremo-Sul (55,25%); Região 15 - Sul (53,55%); Região 16 - Centro (56,44%).

⁷⁴ O ICV-POA é composto por cinco dimensões/temas e treze indicadores, e o IVS-POA por seis dimensões/temas e dezesseis indicadores. Para os autores do Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre, "a escolha metodológica de trabalhar com dois índices sintéticos deve-se a que, ao se comparar duas ou mais comunidades distintas, deparamo-nos sempre com dificuldades para a classificação e comparação. Isso decorre do fato de que algumas regiões apresentam melhor desempenho em alguns indicadores e pior em relação a outros, não havendo nesse caso possibilidade de afirmar em quais delas a qualidade de vida é melhor e menor a vulnerabilidade à pobreza e exclusão social" (PORTO ALEGRE, 2004, p.11). "O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi construído com o objetivo de aprofundar a análise das condições de vida das dezesseis regiões do Orçamento Participativo, complementando o quadro social produzido pelo Índice de Condições de Vida. Os indicadores sociais selecionados permitem observar as vulnerabilidades de determinados segmentos da população, as quais representam entraves ao seu desenvolvimento humano e social" (PORTO ALEGRE, 2004, p.43).

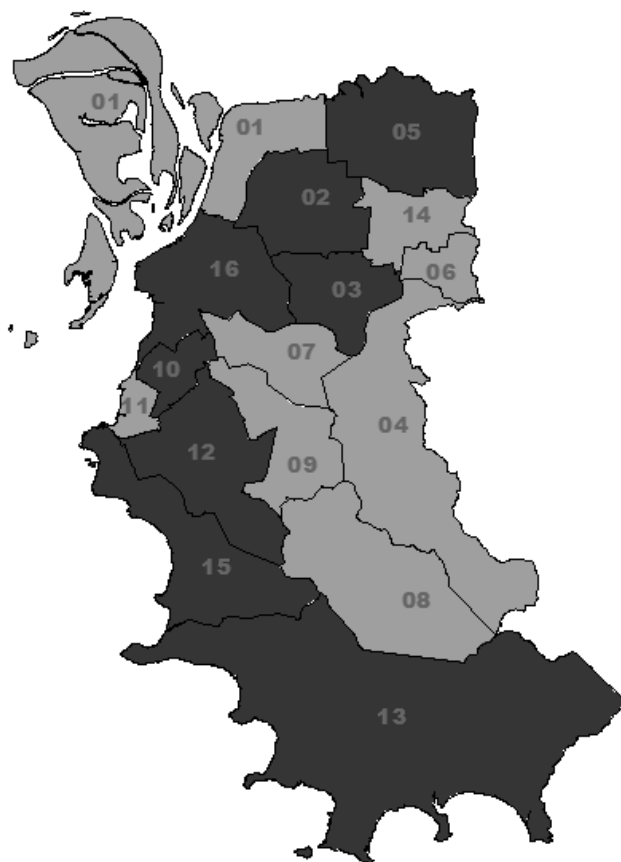


Figura 7 – Regiões do Orçamento Participativo onde PT (cinza claro) e PPS (cinza escuro) venceram na eleição de 2004 para prefeito em Porto Alegre (2º turno).

Fonte: MAPA POA, 2006; TRE-RS.

Nota: O mapa foi cedido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre - SMGL/GIS e a espacialização dos dados foi realizada pelo NAUrb/UFPel.

Os dados revelam a ocorrência de um empate entre o PT e o PPS, cada um vencendo em oito das regiões. Além disso, na Tab. 13, pode-se observar a existência de diferenças percentuais de votação dos partidos nas regiões e a não-discrepância dos votos brancos e nulos nestas.

O PT recebeu sua maior votação percentual (56,42%) na Região Nordeste e a menor (38,47%) na Região Noroeste, e, de modo inverso, o PPS conquistou seu maior percentual de votos (57,49%) na Região Noroeste e o menor (39,67%) na Região Nordeste. O menor percentual de votos em branco (1,30%) ocorreu na Região Centro e o maior (2,23%) na Região Norte, e, em relação ao percentual de votos nulos, o maior (2,68%) aconteceu na Região Lomba do Pinheiro e o menor (1,94%) na Região Nordeste.

Tabela 13 – Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

	Votos (%)			
	PT	PPS	Branco	Nulos
Região 01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas	49,08	47,15	1,71	2,06
Região 02 - Noroeste	38,47	57,49	1,59	2,45
Região 03 - Leste	46,61	49,64	1,66	2,09
Região 04 - Lomba do Pinheiro	49,81	45,30	2,21	2,68
Região 05 - Norte	44,98	50,54	2,23	2,25
Região 06 - Nordeste	56,42	39,67	1,97	1,94
Região 07 - Partenon	49,56	46,53	1,73	2,18
Região 08 - Restinga	47,89	47,71	1,90	2,50
Região 09 - Glória	50,06	45,94	1,82	2,18
Região 10 - Cruzeiro	47,92	48,39	1,45	2,24
Região 11 - Cristal	49,18	47,02	1,58	2,22
Região 12 - Centro-Sul	47,00	49,20	1,61	2,19
Região 13 - Extremo-Sul	40,71	55,25	1,92	2,12
Região 14 - Eixo-Baltazar	49,45	46,36	1,93	2,26
Região 15 - Sul	42,75	53,55	1,47	2,23
Região 16 - Centro	39,96	56,44	1,30	2,30

Fonte: MAPA POA, 2006; TRE-RS.

A Tab. 14 apresenta a diferença percentual de votos entre os partidos e alguns indicadores sociais referentes às regiões do Orçamento Participativo. Nela é possível constatar que, na Região Nordeste, possuidora da menor renda média dos responsáveis por domicílios, do menor número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios e com o maior percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária, foi onde o PT conseguiu obter a maior diferença de votos a seu favor (16,75%). Já o PPS alcançou as maiores diferenças percentuais a seu favor nas regiões Noroeste (19,02%), Centro (16,48%), Extremo-Sul (14,54%) e Sul (10,80%). As duas primeiras estão entre as que possuem maior renda e escolaridade, como também os menores percentuais de domicílios irregulares e em aglomerados subnormais. A Região Extremo-Sul, quanto à renda e à escolaridade, ao contrário das duas anteriores, ocupa, respectivamente, a décima segunda e a décima quarta pior posição, mas possui o menor percentual de domicílios em aglomerados subnormais e é a quarta região com o menor percentual de domicílios

irregulares. Na Região Sul, a renda e a escolaridade média dos responsáveis por domicílios estão entre as mais altas, mas não apresenta os melhores percentuais (situados em posições intermediárias) em relação às questões habitacionais, sugerindo então haver influência dessas variáveis na definição do voto.

Tabela 14 – Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), renda média dos responsáveis por domicílios em salários mínimos (SMs), em 2000, número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios (2000), domicílios irregulares (2002) e em aglomerados subnormais (2000), por região, do Orçamento Participativo (ROP), em Porto Alegre.

	Votos PT (%)	Votos PPS (%)	Diferença de votos (%) ⁽¹⁾	Renda Média Resp. Dom. (SMs)	Nº Médio Anos Est. Resp. Dom.	Dom. Aglom. Subn. (%)	Dom. Irregul. (%)
ROP 01 - Humaitá/Nav./Ilhas	49,08	47,15	1,93	5,62	7,5	10,1	26,0
ROP 02 - Noroeste	38,47	57,49	-19,02	12,34	10,4	3,2	4,0
ROP 03 - Leste	46,61	49,64	-3,03	8,47	8,3	17,9	24,4
ROP 04 - Lomba do Pinheiro	49,81	45,30	4,51	3,48	5,3	5,5	27,9
ROP 05 - Norte	44,98	50,54	-5,56	4,41	6,5	10,0	36,8
ROP 06 - Nordeste	56,42	39,67	16,75	2,61	5,2	29,6	65,3
ROP 07 - Partenon	49,56	46,53	3,03	7,11	8,2	9,6	31,0
ROP 08 - Restinga	47,89	47,71	0,18	3,56	6,2	8,35	13,1
ROP 09 - Glória	50,06	45,94	4,12	5,37	6,9	9,8	33,4
ROP 10 - Cruzeiro	47,92	48,39	-0,47	7,32	7,6	35,7	43,4
ROP 11 - Cristal	49,18	47,02	2,16	9,37	9,3	17,8	22,4
ROP 12 - Centro-Sul	47,00	49,20	-2,20	7,57	8,4	3,7	9,7
ROP 13 - Extremo-Sul	40,71	55,25	-14,54	4,44	6,2	0,1	10,4
ROP 14 - Eixo-Baltazar	49,45	46,36	3,09	6,03	8,1	6,6	12,7
ROP 15 - Sul	42,75	53,55	-10,80	13,8	9,5	12,8	15,3
ROP 16 - Centro	39,96	56,44	-16,48	16,81	12,2	0,5	1,1

Fonte: MAPA POA, 2006; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

Nota: Sobre os indicadores socioeconômicos, ver Anexo A.

(1) Diferença de votos entre PT e PPS. O sinal “-” indica votos a favor do PPS.

As demais diferenças percentuais de votos entre os partidos nas regiões não ultrapassaram a diferença de votos do resultado final do segundo turno da eleição, que foi de 6,38%. Na Região Norte, a diferença foi de 5,56% a favor do PPS, e na Região Restinga, onde ocorreu a menor diferença, foi de 0,18% favorável ao PT.

É possível observar, na Tab. 14, que há uma variação da classificação das regiões conforme o indicador analisado. Então, com o propósito de detectar a situação socioeconômica das regiões do Orçamento Participativo onde o PT e o PPS conquistaram mais votos, foram utilizados dois índices complementares formados por vários indicadores: o Índice de Condições de Vida e o Índice de Vulnerabilidade Social (PORTO ALEGRE, 2004)⁷⁵.

A Fig. 8 apresenta a distribuição das regiões segundo o desempenho eleitoral dos partidos e a classificação no Índice de Condições de vida (ICV-POA). Nela percebe-se a conquista, por parte do PT, de um maior percentual de votos do que o PPS em regiões de “muito baixa” e “baixa” condições de vida. Entre as cinco regiões com “muito baixa” condição de vida, o PT foi o mais votado em quatro e o PPS em uma. Entre as nove regiões com condição de vida “baixa”, o PT foi o mais votado em quatro e o PPS em cinco. Uma única região (Noroeste) possui condições de vida “média”, e, da mesma forma, condição de vida “alta” (Centro), nas quais o partido mais votado foi o PPS.

A distribuição das regiões mantém-se praticamente inalterada no que respeita ao Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA). De acordo com a Fig 9, o PPS foi o mais votado nas duas regiões de “baixa” vulnerabilidade, em cinco de “alta” e em apenas uma de “muita alta” vulnerabilidade. Entre as oito regiões onde o PT tem um maior percentual de votos do que o PPS, quatro possuem “alta” vulnerabilidade e as demais “muito alta”.

⁷⁵ Indicadores presentes no **Índice de Condições de Vida**: Renda média dos responsáveis pelos domicílios; Desigualdade de renda; Taxa de alfabetização; Número médio de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios; Percentual de responsáveis pelos domicílios com 11 anos e mais de estudo; Taxa de mortalidade infantil; Índice de envelhecimento; Taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos; Taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos; Taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos; Percentual de domicílios com abastecimento de água adequado; Percentual de domicílios com esgotamento sanitário adequado; Percentual de domicílios com recolhimento de lixo adequado. Indicadores presentes no **Índice de Vulnerabilidade Social**: Percentual de responsáveis pelos domicílios sem rendimentos; Percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 1 salário mínimo; Percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 2 salários mínimos; Percentual de responsáveis pelos domicílios não alfabetizados; Percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 4 anos de estudo; Percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 8 anos de estudo; Taxa de mortalidade infantil; Índice de envelhecimento; Percentual de crianças e adolescentes na população; Taxa de homicídios por 10.000 habitantes; Percentual de nascidos vivos cujas mães têm menos de 8 anos de estudo; Percentual de nascidos vivos cuja mãe tem idade inferior a 20 anos; Percentual de crianças de 0 a 6 anos que freqüentam escola; Percentual de crianças de 7 a 14 anos que freqüentam escola; Percentual de domicílios em aglomerados subnormais; Percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária. Ver detalhes de cada indicador no Anexo A.

Condições de Vida (ICV-POA) das ROP em que o PT foi o mais votado			
ALTA	MÉDIA	BAIXA	MUITO BAIXA
		01 - Humaitá/Nav./Ilhas	04 - Lomba do Pinheiro
		07 - Partenon	06 - Nordeste
		11 - Cristal	08 - Restinga
		14 - Eixo-Baltazar	09 - Glória
Condições de Vida (ICV-POA) das ROP em que o PPS foi o mais votado			
ALTA	MÉDIA	BAIXA	MUITO BAIXA
16 - Centro	02 - Noroeste	03 - Leste	13 - Extremo-Sul
		05 - Norte	
		10 - Cruzeiro	
		12 - Centro-Sul	
		15 - Sul	

Figura 8 – Distribuição das regiões do Orçamento Participativo de acordo com a classificação do Índice de Condições de Vida (ICV-POA) e o desempenho eleitoral dos partidos políticos no 2º turno da eleição para prefeito de 2004 em Porto Alegre.

Fonte: MAPA POA, 2006; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

A Tab 15 permite observar que em três das regiões onde ocorreram as maiores diferenças percentuais de voto em favor do PPS, Noroeste (19,02%), Centro (16,48%) e Sul (10,80%), encontram-se os maiores índices de condição de vida e de vulnerabilidade social. O inverso acontece com o PT na Região Nordeste, localidade na qual o partido consegue sua maior diferença de votos (16,75%) e possui a pior condição de vida e a maior vulnerabilidade social.

Os dados demonstram que o PT foi vitorioso na maioria das regiões de piores condições socioeconômicas. Nas oito regiões de melhores condições de vida, o PT venceu em três e o PPS em cinco, constatando-se o inverso nas outras oito regiões com as piores condições, onde o PT venceu em cinco. Nas oito regiões menos vulneráveis socialmente, o PPS venceu em seis e o PT em apenas duas, podendo-se verificar também o inverso nas outras regiões com maior vulnerabilidade social, nas quais o PT venceu em seis.

Contudo, é importante frisar que, com exceção das regiões onde houve maiores diferenças percentuais de votos entre os partidos, nas demais, as diferenças oscilaram entre 5,56% a 0,18%, ou seja, mesmo o PT tendo vencido em regiões de piores índices, as diferenças de votos a seu favor não foram largas.

Vulnerabilidade Social (IVS-POA) das ROP em que o PT foi o mais votado		
BAIXA	ALTA	MUITO ALTA
	01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas 07 - Partenon 11 - Cristal 14 - Eixo-Baltazar	04 - Lomba do Pinheiro 06 - Nordeste 08 - Restinga 09 - Glória
Vulnerabilidade Social (IVS-POA) das ROP em que o PPS foi o mais votado		
BAIXA	ALTA	MUITO ALTA
02 - Noroeste 16 - Centro	03 - Leste 05 - Norte 12 - Centro-Sul 13 - Extremo-Sul 15 - Sul	10 - Cruzeiro

Figura 9 – Distribuição das Regiões do Orçamento Participativo de acordo com a classificação do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA) e o desempenho eleitoral dos partidos políticos no 2º turno da eleição para prefeito de 2004 em Porto Alegre.

Fonte: MAPA POA, 2006; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

A Tab. 16 possibilita esclarecer outra questão, qual seja, se os investimentos recebidos pelas regiões do Orçamento Participativo, distribuídos consoante o estabelecido ao longo dos anos no processo de participação popular, e as obras e serviços concluídos ou em andamento resultantes, exerceram impacto sobre o voto.

Os dados indicam, em relação aos investimentos, que o PT não foi “favorecido” eleitoralmente nas regiões que receberam maiores recursos pois, em seis delas (Centro-Sul, Norte, Leste, Lomba do Pinheiro, Extremo-Sul e Cruzeiro), o PPS foi o mais votado em cinco.

Entretanto, é importante frisar que os recursos destinados a cada uma das dezesseis regiões do Orçamento Participativo, durante o período de 1992 a 2000, foram semelhantes. A diferença percentual entre a região que recebeu a o maior volume de recursos, a Centro-Sul (3,56%), e a que recebeu o menor, a Sul (1,38%), foi de 2,18%.

Tabela 15 – Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e Índices de Condições de Vida e Vulnerabilidade Social, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

	Votos PT (%)	Votos PPS (%)	Diferença de votos (%) ⁽¹⁾	ICV-POA ⁽²⁾	IVS-POA ⁽³⁾
Região 01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas	49,08	47,15	1,93	0,54	0,51
Região 02 - Noroeste	38,47	57,49	-19,02	0,76	0,81
Região 03 - Leste	46,61	49,64	-3,03	0,56	0,54
Região 04 - Lomba do Pinheiro	49,81	45,30	4,51	0,43	0,42
Região 05 - Norte	44,98	50,54	-5,56	0,50	0,51
Região 06 - Nordeste	56,42	39,67	16,75	0,39	0,21
Região 07 - Partenon	49,56	46,53	3,03	0,55	0,55
Região 08 - Restinga	47,89	47,71	0,18	0,45	0,41
Região 09 - Glória	50,06	45,94	4,12	0,48	0,48
Região 10 - Cruzeiro	47,92	48,39	-0,47	0,53	0,40
Região 11 - Cristal	49,18	47,02	2,16	0,59	0,51
Região 12 - Centro-Sul	47,00	49,20	-2,20	0,56	0,67
Região 13 - Extremo-Sul	40,71	55,25	-14,54	0,46	0,54
Região 14 - Eixo-Baltazar	49,45	46,36	3,09	0,55	0,60
Região 15 - Sul	42,75	53,55	-10,80	0,69	0,67
Região 16 - Centro	39,96	56,44	-16,48	0,93	0,94

Fonte: MAPA POA, 2006; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

Nota: Sobre os indicadores que compõem o ICV-POA e o IVS-POA e os anos em que foram levantados, ver Anexo A.

(1) Diferença de votos entre PT e PPS. O sinal “-” indica votos a favor do PPS.

(2) Quanto maior o índice, melhor a condição de vida.

(3) Quanto maior o índice, menor a vulnerabilidade social.

No tocante às obras e aos serviços realizados ou em andamento entre os anos de 1990 e 2004, o PPS conquistou mais votos que o PT nos dois extremos, vencendo nas duas regiões que receberam mais obras e serviços (Norte e Leste) e na que recebeu menos (Noroeste), localidade, aliás, onde PPS conseguiu sua maior diferença de votos a favor. Observando os dados, é possível perceber certa alternância de vitória entre os partidos em relação à ordem decrescente do número de obras e serviços feitos nas regiões, indicando que não tenham exercido influência sobre o voto.

Com a intenção de verificar a existência de relação entre os indicadores socioeconômicos, acima apresentados, e os votos recebidos pelos partidos nas

regiões do Orçamento Participativo, lançou-se mão de diagramas de dispersão e da análise de correlação.

Tabela 16 – Resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno), percentual dos valores dos investimentos listados nos Planos de Investimentos (1992-2000) e percentual de obras e serviços realizados ou em andamento (1990-2004), por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

	Votos PT (%)	Votos PPS (%)	Diferença de votos (%) ⁽¹⁾	Investimentos (1992-2000) (%) ⁽²⁾	Obras e Serviços (1990-2004) (%)
Região 01 - Humaitá/Navegantes/Ilhas	49,08	47,15	1,93	1,56	6,28
Região 02 – Noroeste	38,47	57,49	-19,02	1,96	3,41
Região 03 – Leste	46,61	49,64	-3,03	2,93	8,28
Região 04 - Lomba do Pinheiro	49,81	45,30	4,51	2,93	6,65
Região 05 – Norte	44,98	50,54	-5,56	2,96	8,49
Região 06 – Nordeste	56,42	39,67	16,75	1,91	4,98
Região 07 – Partenon	49,56	46,53	3,03	2,00	7,70
Região 08 – Restinga	47,89	47,71	0,18	2,23	4,47
Região 09 – Glória	50,06	45,94	4,12	1,63	7,25
Região 10 – Cruzeiro	47,92	48,39	-0,47	2,29	6,37
Região 11 – Cristal	49,18	47,02	2,16	1,58	4,47
Região 12 - Centro-Sul	47,00	49,20	-2,20	3,56	7,37
Região 13 - Extremo-Sul	40,71	55,25	-14,54	2,68	4,47
Região 14 - Eixo-Baltazar	49,45	46,36	3,09	1,9	7,67
Região 15 – Sul	42,75	53,55	-10,80	1,38	6,74
Região 16 – Centro	39,96	56,44	-16,48	1,53	5,38

Fonte: MAPA POA, 2006; MARQUETTI, 2003; MAPA POA, 2006; TRE-RS.

(1) Diferença de votos entre PT e PPS. O sinal “-” indica votos a favor do PPS.

(2) Percentuais referentes ao total percentual (35%) de investimentos destinados às regiões do Orçamento Participativo entre os anos de 1992 e 2000.

Nos diagramas de dispersão presentes nas Fig. 10, 11 e 12, é possível notar que, com exceção do indicador relativo aos investimentos efetivados nas regiões do Orçamento Participativo, os demais apresentam correlação, seja positiva ou negativa, com a votação dos partidos e com a diferença de votos a favor do PPS.

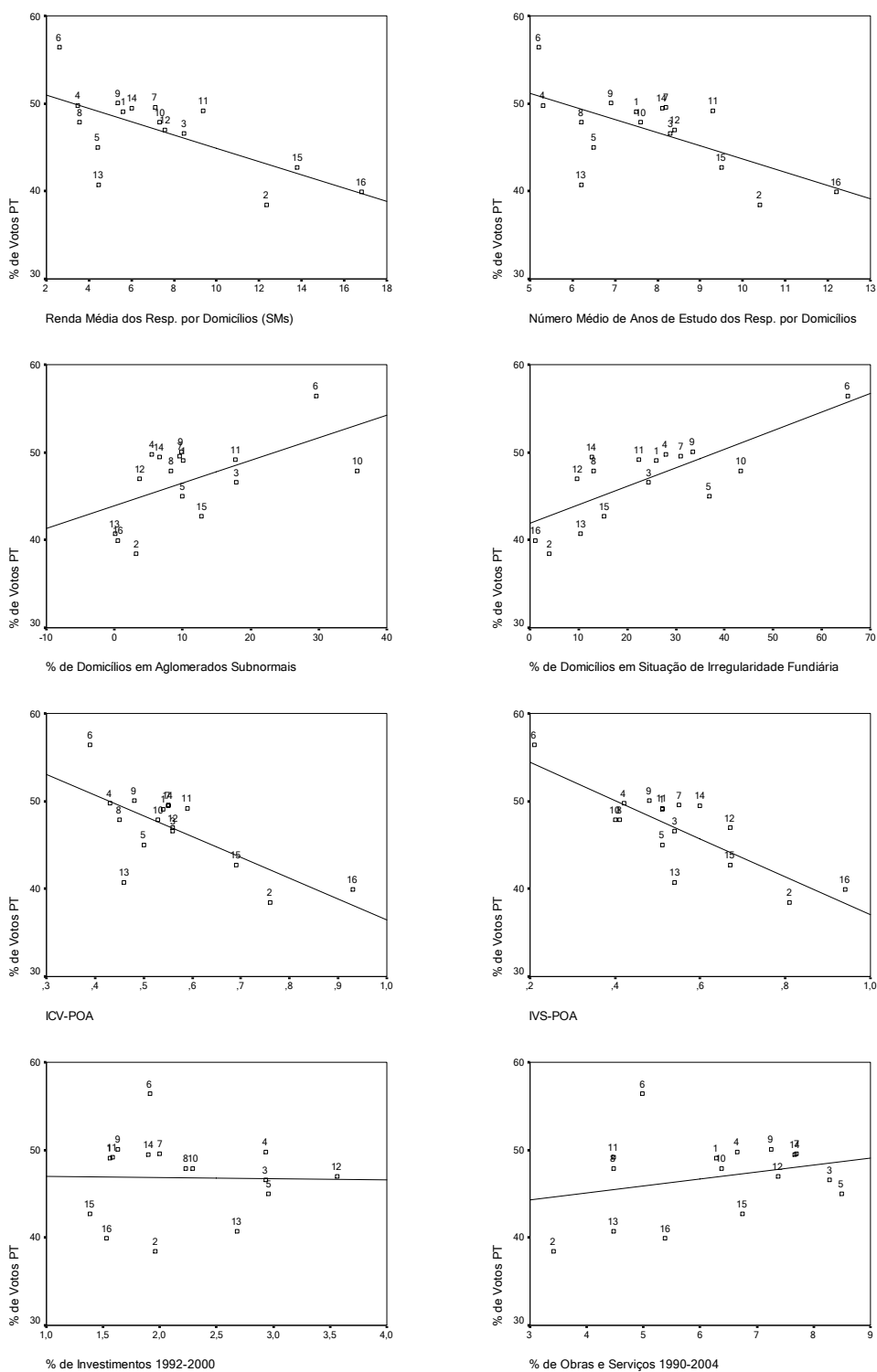


Figura 10 – Relação entre o percentual de votos do PT na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

Fonte: MAPA POA, 2006; MARQUETTI, 2003; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

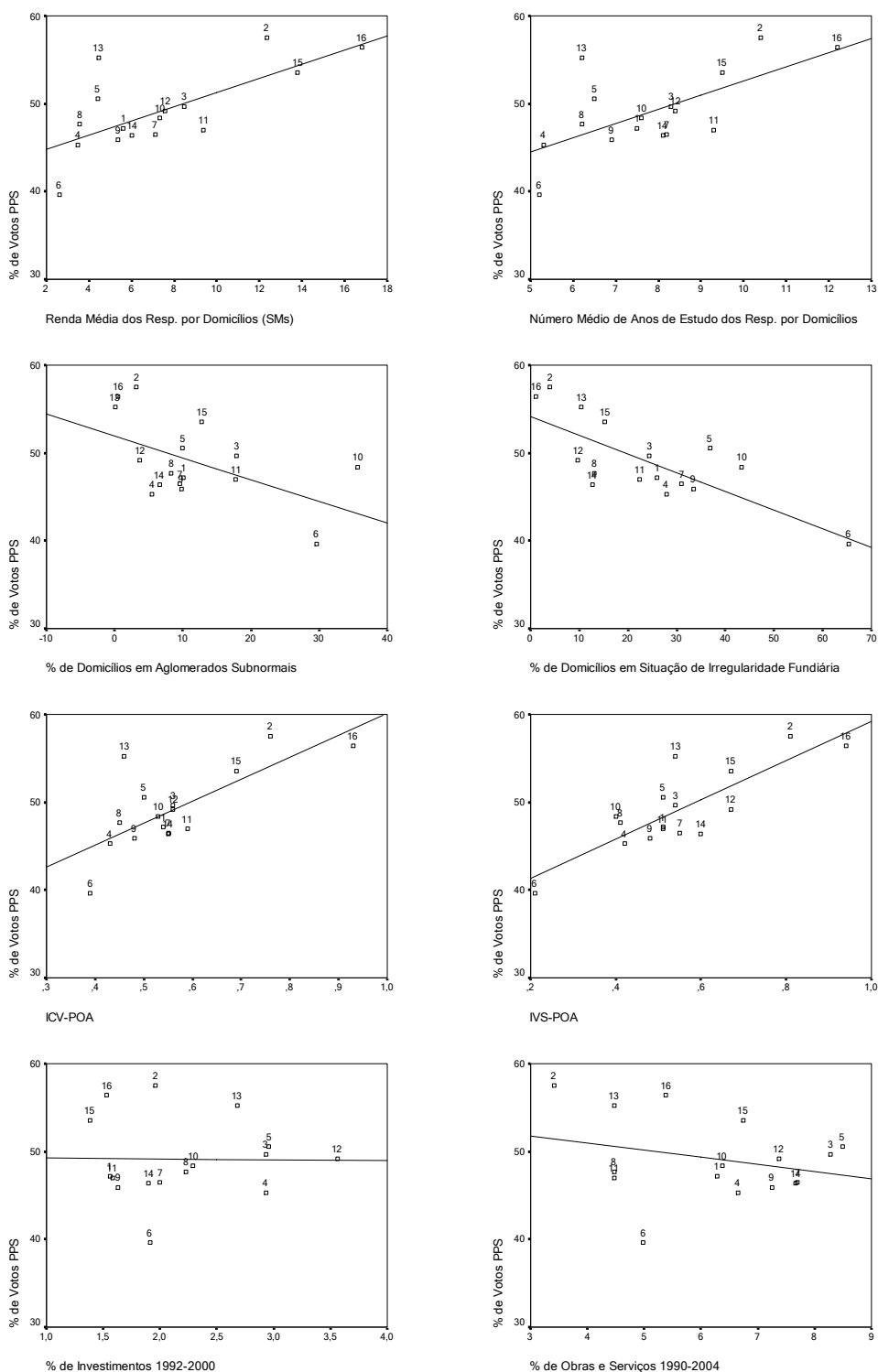


Figura 11 – Relação entre o percentual de votos do PPS na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

Fonte: MAPA POA, 2006; MARQUETTI, 2003; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

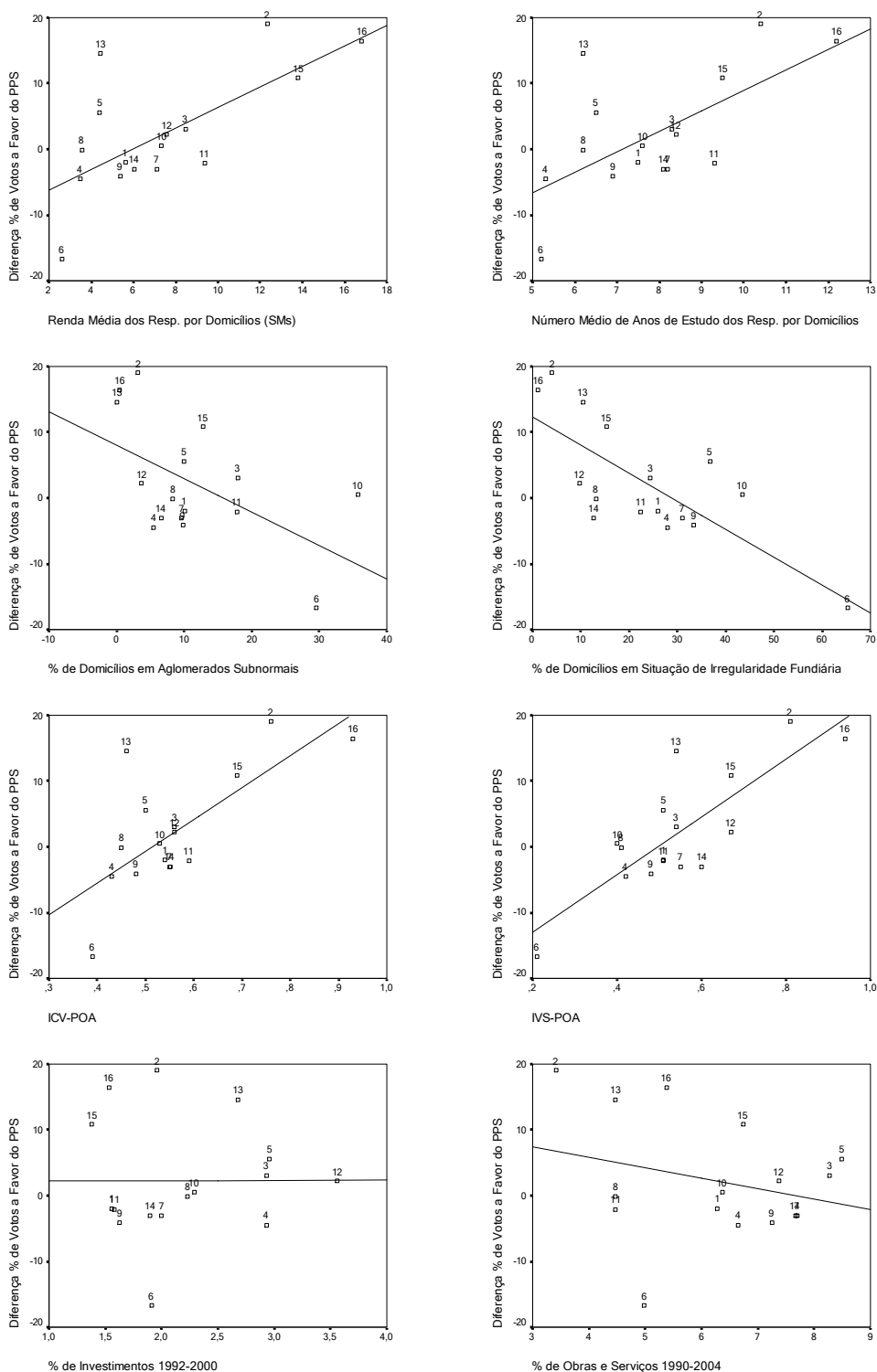


Figura 12 – Relação entre a diferença percentual dos votos a favor do PPS na eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre.

Fonte: MAPA POA, 2006; MARQUETTI, 2003; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

A Tab. 17, além do sentido, demonstra a força das correlações que, segundo os coeficientes r , variaram de “baixa” a “muito alta”⁷⁶.

Tabela 17 – Matriz de correlações entre resultados da eleição de 2004 para prefeito (2º turno) e indicadores socioeconômicos referentes à renda, escolaridade, situação de moradia, às condições de vida e à vulnerabilidade social, aos investimentos e às obras e aos serviços realizados ou em andamento, por região, do Orçamento Participativo, em Porto Alegre (coeficiente r de Pearson).

	Votos PT (%)	Votos PPS (%)	Diferença de Votos a Favor do PPS (%)
Renda Média dos Responsáveis por Domicílios (SMs)	-0,66	0,70	0,68
Número Médio de Anos de Estudo dos Resp. por Domicílios	-0,62	0,65	0,64
Percentual de Domicílios em Aglomerados Subnormais	0,56	-0,53	-0,54
Percentual de Domicílios em Situação de Irregularidade Fundiária	0,76	-0,76	-0,76
Índice de Condições de Vida (ICV-POA)	-0,70	0,73	0,71
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-POA)	-0,81	0,82	0,81
Percentual de Investimentos (1992-2000)	-0,02	-0,01	0,00
Percentual de Obras e Serviços realizados ou em andamento (1990-2004)	0,27	-0,27	-0,27

Fonte: MAPA POA, 2006; MARQUETTI, 2003; PORTO ALEGRE, 2004; TRE-RS.

Nela, observa-se uma correlação negativa alta entre o percentual de votos do PT e a renda média dos responsáveis por domicílios (-0,66), o número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios (-0,62) e o ICV-POA (-0,70). Nota-se que, quanto maior a renda, a escolaridade e as condições de vida nas regiões do Orçamento Participativo, menor foi o percentual de votos recebidos pelo PT. O mesmo ocorre com o IVS-POA, pois quanto maior o índice,⁷⁷ menor foi a votação petista, existindo uma correlação negativa muito alta (-0,81) entre essas variáveis. Diferentemente, há uma correlação positiva entre o percentual de votos e o percentual de domicílios em aglomerados subnormais (0,56) e de domicílios irregulares (0,76), respectivamente, moderada e alta, tendo então o PT conquistado mais votos nas regiões com maiores precariedades habitacionais.

Observa-se também a não-existência de correlação entre os votos e os investimentos destinados às regiões pelo governo via Orçamento Participativo (-

⁷⁶ A interpretação da força da correlação baseou-se em Bisquerra; Sarriera e Francesc (2004, p.147), conforme os seguintes valores: 1,0 - perfeita; $0,80 < r < 1$ - muito alta; $0,60 < r < 0,80$ - alta; $0,40 < r < 0,60$ - moderada; $0,20 < r < 0,40$ - baixa; $0 < r < 0,20$ - muito baixa; 0,0 - nula.

⁷⁷ Quanto maior o IVS-POA, menor a vulnerabilidade social da região do Orçamento Participativo.

0,02), e a existência de uma correlação positiva baixa entre a votação do PT e o número de obras e serviços realizados ou em andamento (0,27).

Correlações com as mesmas forças, mas com sentidos opostos são encontradas no que se refere à votação do PPS. Quanto maior a renda média e o número médio de anos de estudo dos responsáveis por domicílios, maior foi o percentual de votos conquistados pelo PPS nas regiões do Orçamento Participativo. Da mesma forma, correlações positivas são encontradas entre o percentual de votos e o ICV-POA (0,73) e o IVS-POA (0,82) pois, quanto melhor a qualidade de vida e menor a vulnerabilidade social nas regiões, maiores foram os percentuais de votos a favor do PPS. O contrário ocorreu em relação às precariedades habitacionais, diminuindo a votação do partido nas regiões com maiores percentuais de domicílios em aglomerados subnormais e em situação de irregularidade fundiária.

Também não se verifica a existência de correlação entre o percentual de votos do PPS e o de investimentos (-0,01), mas, sim, a existência de uma correlação negativa baixa (-0,27) entre o percentual de votos e o de obras e serviços, demonstrando que o partido foi menos favorecido eleitoralmente nas regiões que receberam mais obras e serviços públicos.

Quanto à análise de correlação entre a diferença percentual de votos a favor do PPS e os indicadores socioeconômicos, os dados mostram que, quanto mais privilegiadas socioeconomicamente as regiões do Orçamento Participativo, maiores foram as diferenças percentuais de votos favoráveis ao partido.

Diante do exposto, verifica-se que o desempenho eleitoral do PT foi melhor nas regiões do Orçamento Participativo que enfrentam maiores dificuldades econômicas e sociais, em especial, nas regiões com maior vulnerabilidade social e maior número de domicílios em situação de irregularidade fundiária, ocorrendo o oposto com o PPS.

4.3.1 Desempenho do PT e do PPS: um breve diálogo com a literatura

Como pôde ser observado, o Orçamento Participativo proporcionou benefícios para a população mais carente da cidade e, por meio da participação popular nas assembleias públicas, possibilitou a visibilidade e o atendimento de várias das suas principais demandas.

O desempenho eleitoral do PT e do PPS nas regiões do Orçamento Participativo demonstra a relevância da perspectiva sociológica de explicação do voto para a compreensão do comportamento eleitoral na eleição de 2004 pois, conforme os dados, a maioria dos eleitores das regiões “pobres” escolheu pela continuidade da gestão petista, diferentemente da maioria dos eleitores das regiões “ricas”, os quais se manifestaram a favor de uma mudança no governo municipal. Dessa forma, vê-se que o ambiente socioeconômico presente em localidades geográficas – neste trabalho, caracterizado por indicadores de renda, escolaridade, condições de moradia e vivência social – foi determinante na definição do voto.

Os dados eleitorais não permitem uma análise baseada na perspectiva psicossociológica de explicação do voto por não serem resultantes de *survey* mas, de acordo com os dados de pesquisas de opinião pública apresentados ao longo do trabalho, oriundos de diversos autores (BAQUERO, 1994, 1996, 1997; BAQUERO et al., 1995; ARTURI et al., 2000; DIAS, 2006; BAQUERO E PRÁ, 2007), a maior parte do eleitorado porto-alegrense não possui preferência partidária e carece de estruturação ideológica e interesse por política, não sendo provável que o voto em 2004 tenha sido orientado por questões propriamente políticas como, por exemplo, ser de esquerda ou de direita.

As explicações baseadas na teoria da escolha racional, as quais ressaltam os aspectos econômicos como motivadores para o voto, conduziram a uma análise da influência que exerceram o montante de investimentos e o número de obras e serviços governamentais recebidos pelas regiões do Orçamento Participativo durante as gestões petistas. E, nesse sentido, não foram encontradas correlações com a votação recebida pelos partidos.

No entanto, retomando os trabalhos de Carreirão (2002), Almeida (2008) e Marquetti (2008), a perspectiva econômica de explicação do voto não pode ser desconsiderada, pois a crise financeira enfrentada pela Prefeitura de Porto Alegre a partir de 2001 afetou diretamente o desempenho do Orçamento Participativo, atrasando o início ou a entrega de obras e serviços decididos nas assembleias populares. Assim, a insatisfação com o desempenho do governo petista pode ser considerada um fator determinante para a vitória do PPS em 2004 e explica a pequena diferença de votos favoráveis ao PT nas regiões do Orçamento Participativo mais beneficiadas com a proposta participativa.

Pela votação dos partidos e conforme a literatura descrita nesse capítulo, pode-se deduzir que os eleitores mais beneficiados com o Orçamento Participativo durante as gestões petistas, foram aqueles que votaram em favor da continuidade do PT no governo municipal, único partido que, na época, representava concretamente a sua continuidade. Ao contrário, os eleitores que votaram no PPS, presentes em sua maioria em regiões onde a prática do Orçamento Participativo não se faz necessária para a obtenção de melhorias sociais, votaram prospectivamente.

Assim, considera-se que fatores estruturais condicionaram o voto dos eleitores derrotados, enquanto os demais, os vitoriosos, preferiram “apostar” em uma renovação dos dirigentes políticos para melhorar a administração da cidade e a eficiência do Orçamento Participativo.

Considerações finais

A análise realizada acerca da democracia, no início deste trabalho, mostrou que, ao longo dos séculos XIX e XX, nos países ocidentais, prevaleceu a concepção de democracia como um conjunto de regras e procedimentos que permitem a escolha, por meio de um processo eleitoral, de representantes para gerir o Estado. Sob tal ótica, não há um cuidado com a qualidade da participação política ou com a qualidade de vida dos eleitores.

Novas experiências de participação popular na gestão pública, para além da participação eleitoral, acabaram por permitir o envolvimento direto dos cidadãos na definição e controle da alocação dos recursos públicos, sendo denominadas de democracias participativas.

Esse é o caso do Orçamento Participativo, implantado em Porto Alegre, experiência tida como uma das mais importantes em nível nacional e internacional, que trouxe consigo a discussão sobre os limites e as potencialidades de uma maior democratização da sociedade.

Nesse sentido, ao longo deste trabalho procurou-se evidenciar que a experiência participativa de Porto Alegre obteve dois tipos de sucesso: a repercussão positiva na opinião pública e a capacidade de governabilidade e de redistribuir renda.

Os dados de levantamentos mostraram, por exemplo, que a avaliação positiva dos governos petistas nos anos eleitorais foi superior a 47%, chegando a 70% em 1996, bem como a valorização do Orçamento Participativo pelos porto-alegrenses ficou acima de 79% nos anos de 2000 e 2004.

A possibilidade de os cidadãos participarem diretamente da definição do orçamento público estreitou os laços com o governo e com os seus técnicos, propiciando assim que as necessidades concretas da cidade e as formas de saná-

las fossem decididas coletivamente. Esse processo participativo e os critérios definidos nas assembléias populares para a divisão dos recursos entre as regiões do Orçamento Participativo permitiram a melhoria da qualidade de vida da população pobre da cidade.

Eleitoralmente o governo participativo do PT também representou uma novidade pois, com a recondução do partido ao governo na eleição municipal de 1992, foi rompido um ciclo de alternância no poder local.

Apesar do sucesso dos governos petistas e do incentivo à participação nas assembléias do Orçamento Participativo, não houve mudanças no comportamento político dos porto-alegrenses. Apesar de considerar a experiência participativa importante para o bom funcionamento da cidade, a maioria continuou a comportar-se da mesma forma de quando os governos estavam em mãos de outros partidos políticos.

Pesquisas de opinião pública revelaram que considerável parcela do eleitorado da capital gaúcha não se interessa pela política, não se posiciona ideologicamente numa escala direita-esquerda nem manifesta preferência partidária, enfim, os dados apontam para a inexistência de um eleitor politizado.

Na primeira e segunda vitória eleitoral do PT, fatores exógenos à política local foram considerados relevantes para entender os resultados eleitorais. Em 1988, destacam-se a inflação e os fracassos do Plano Cruzado e do Plano Verão e as discussões em torno da Constituinte. Em 1992, o impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello teria levado ao desencanto e à frustração com a política. Nas demais eleições, fatores endógenos, relacionados às questões locais passaram a ser preponderantes.

A partir das eleições de 1996 o Orçamento Participativo passa a ser considerado o elemento central para explicar os resultados eleitorais. O tema da participação popular é elemento-chave nos discursos políticos eleitorais e o maior envolvimento dos cidadãos na gestão pública acaba por ser visto pelos porto-alegrenses como marca de um governo transparente e eficaz.

No tocante às eleições de 2004, o trabalho de Dias (2006) considera que foi fundamental para a derrota do PT a campanha adversária ter ressaltado os méritos e a importância do Orçamento Participativo, prometendo mantê-lo e melhorá-lo, reduzindo dessa forma o peso do discurso eleitoral petista, o qual enfatizava a relação entre o partido, o Orçamento Participativo e eficiência governamental.

Assim, eleitores que julgavam importante a continuidade da participação popular no governo, mas estavam insatisfeitos com o desempenho do governo, votaram no PPS.

Marenco dos Santos (2005), sustenta que as políticas redistributivas do governo petista desencadearam impactos diferentes entre os eleitores de baixa e alta renda, fazendo com que os eleitores beneficiários dessas políticas optassem pela continuidade do PT no governo municipal, e os eleitores de maior renda, não atingidos diretamente por essas políticas, optassem por uma mudança, votando no PPS. O discurso eleitoral do PT, após dezesseis anos de governo, continuou a enfatizar a redistribuição de renda via Orçamento Participativo, distanciando-se das preocupações ou expectativas dos eleitores de renda média e escolaridade alta, como a atração de investimentos capazes de absorver mão-de-obra altamente escolarizada, a valorização do espaço urbano, projetos destinados ao lazer e à cultura.

As análises de Baierle (2005) e Cremonese (2005) seguem na mesma direção. Cremonese elenca dois outros aspectos: o marketing político, referindo-se à “dudalização” da campanha do PT, e o “sentimento anti-PT” provindo de veículos de comunicação. A “dudalização” teria mudado a forma de fazer campanha petista, que passou a privilegiar mais a pessoa do candidato do que o partido, e o “sentimento anti-PT” teria sido criado por parte da mídia, influenciando a opinião pública negativamente.

Gugliano et al. (2006) advertem para a redução do número de participantes nas assembléias do Orçamento Participativo e destacam como fatores do declínio eleitoral do PT a falta de inovação e a diminuição de recursos no Orçamento Participativo, bem como a defesa do processo de participação popular pelo PPS.

A análise de ordem econômica realizada por Marquetti (2008), além do fracasso eleitoral do PT, possibilita entender a diminuição dos recursos e da participação no Orçamento Participativo. A partir de 2001 uma crise financeira instaurou-se na Prefeitura e acabou por prejudicar o andamento do governo e do Orçamento Participativo, gerando atrasos na realização de serviços e obras já aprovadas nas assembléias populares e a redução de investimentos.

O estudo aqui realizado buscou contribuir para a compreensão do comportamento eleitoral em 2004, por meio de uma análise original, que demonstrou terem sido as características socioeconômicas das regiões onde se realizam as

assembléias do Orçamento Participativo determinantes ao desempenho eleitoral dos partidos em disputa.

As eleições de 2004 encerram um ciclo de vitórias petistas, mas não representaram uma derrota do Orçamento Participativo pois, conforme a literatura consultada, ele foi o motivador para o voto no PT ou no PPS, ou seja, naquelas eleições os eleitores não escolheram entre a continuidade ou não do Orçamento Participativo mas, sim, se ele deveria ficar sob os cuidados do PT ou do PPS, que foi o primeiro partido opositor ao PT numa eleição a sustentar e a prometer a continuidade da experiência participativa iniciada em 1989.

Considerando-se que parcela significativa dos eleitores brasileiros vota de acordo com o desempenho do governo, segundo indicam estudos recentes, pode-se creditar um peso maior à crise econômica enfrentada pela Prefeitura Municipal como fator determinante para a vitória da oposição, pois a mesma afetou diretamente o desempenho do governo do PT e do próprio Orçamento Participativo.

A eleição de 2004 mostrou que o eleitor não quer somente espaços participativos, ele quer também eficiência no processo participativo, ainda mais aqueles que não necessitam das obras e dos serviços públicos deliberados via participação popular nas assembléias do Orçamento Participativo.

A maioria dos eleitores porto-alegrenses demonstrou em 2004 que não abre mão da participação popular, mas quer um governo eficiente em conjugar participação no governo e resultados concretos para a cidade. Prova disso foi a manutenção do Orçamento Participativo tanto no discurso eleitoral quanto no exercício do novo governo.

Referências

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do eleitor**: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral. Rio de Janeiro: Record, 2008.

ARTURI, Carlos Schmidt; LIEDKE FILHO, Enno Dagoberto; TEIXEIRA, Alex Niche; BECKER, Fernando; CÉSAR, Benedito Tadeu. **A especificidade política de Porto Alegre**. Porto Alegre: LABORS - IFCH/UFRGS, 2000. 23f. : il.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

BAIERLE, Sérgio. **Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo**. Porto Alegre: IBASE / Projeto Mapas - Monitoramento ativo da participação da sociedade, 2005.

BAQUERO, Marcello. A desilusão democrática: um estudo longitudinal de cultura política. **Comunicação&política**, v.3, n.3, p.48-72, 1996.

BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BAQUERO, Marcello. As eleições municipais de 1996: formas emergentes de um novo comportamento eleitoral? In: COMPORTAMENTO eleitoral e marketing político: as novas prefeituras brasileiras. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.

BAQUERO, Marcello. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise**. Porto Alegre/Canoas: Editora da Universidade/UFRGS / Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

BAQUERO, Marcello. O desencanto com a democracia: análise do comportamento eleitoral dos gaúchos nas eleições de 1994. **Opinião Pública**, Campinas, CESOP/UNICAMP, v.II, n.2, p.49-60, dez. 1994.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BAQUERO, Marcello; RANINCHESKI, Sônia; PEREIRA, Óthon Ferreira; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de Castro; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; RODRIGUES, Gérson. A dimensão direita-esquerda na definição do voto: o caso das eleições de 1994 em Porto Alegre. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v.13, n.17 e 18, p.51-66, nov. 1995.

BERAS, Cesar. **Orçamento Participativo de Porto Alegre e a democratização do Estado**: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004. 2008. 255f. Tese (Doutorado em Sociologia)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BISQUERRA, Rafael; SARRIERA, Jorge Castellá; FRANCESC, Martínez. **Introdução à estatística**. Enfoque informático com o pacote estatístico SPSS. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Opinião. Pública**, n.1, p.147-168, mar. 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

CÁNEPA, Mercedes Maria Loguercio. **Partidos e representação política**: a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul (1945-1965). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis: Ed. da UFSC; Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. **Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política.** 1994. 239f. Tese (Doutorado em Sociologia) Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. Sujeito e estruturalismo no comportamento eleitoral. **RBCS**, n.20, p.7-20, out. 1992.

CHAMPAGNE. Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo político.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CREMONESE, Dejalma. Eleições 2004: uma análise do desempenho partidário no Brasil. **EmTese**, Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, V.2, n.1, p.36-51, janeiro-julho 2005. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>.

DIAS, Márcia Ribeiro. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

DIAS, Marcia Ribeiro. Desejo de Mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 30., 2006, Caxambu, MG. **Anais do...** São Paulo: ANPOCS, 2006. p.1-31.

DWYER, Tom. As tecnologias de informação: morte ou vida para as ciências humanas?. **Sociologias**., Porto Alegre, n. 12, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222004000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 Out 2006.

ENCONTRO ESTADUAL DE SOCIOLOGIA, 9., 2006, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: SINSOCIÓLOGOS-RS, 2006. 1 CD-ROM.

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

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade.** São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS, 1991.

FIGUEIREDO, Rubens. **Marketing político – verdades e mitos.** In: COMPORTAMENTO eleitoral e marketing político: as novas prefeituras brasileiras. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Novos espaços da democracia no Brasil: a participação popular na definição do orçamento público. In: _____ (Org.). **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

GUARESCHI, Pedrinho A. (Org.). **Uma nova comunicação é possível: mídia, ética e política**. Porto Alegre: Evangraf, 2003.

GUARESCHI, Pedrinho A.; BIZ, Osvaldo. **Mídia & democracia**. Porto Alegre: P.G/O.B, 2005.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. A crise política como solução? Uma reflexão desde a perspectiva das democracias participativas. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.3, p.335-349, jan./jun. 2004.

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

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Mirando hacia el Sur: trayectorias de la democracia participativa en América Latina. **Revista Sistema**, n.203-204, mayo. 2008.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: teses e dissertações sobre a questão (1988-2002). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 59, 2005.

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

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; LOECK, Robson Becker; ORSATO, Andréia; PEREIRA, André Luis. Processos participativos e estratégias de redistribuição: resgatando o orçamento participativo em Pelotas, RS (1984-1985). In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; LOECK, Robson; HELLEBRANDT, Luceni; PEREIRA, André Luis. O impacto do Orçamento Participativo nas eleições municipais de Porto Alegre. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 5., 2006, Belo Horizonte. **Anais do...** São Paulo: ABCP, 2006. p.1-13.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; VENEZIANO, Alicia; MAURICH, Mario Ricardo; LOECK, Robson. Análise comparada dos modelos de Orçamento Participativo em Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. In: JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA, 2., JORNADAS DE ECONOMIA REGIONAL COMPARADA, 1., 2005, Porto Alegre. **Anais do...** Porto Alegre: PUCRS, 2005. p.1-20. 1 CD-ROM.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Comentários sobre a articulação entre democracia e participação no plano da teoria social. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.29, p.5-34, out. 1995.

MAPA POA. Mapa Digital Oficial de Porto Alegre. Disponível em: <<http://geo.procempa.com.br/geo>>. Acesso em: 2006.

MARENCO DOS SANTOS, André. Quem não sabe porque perde, não saberá ganhar novamente. In: CADERNOS da Cidade. Porto Alegre: Cidade - Centro de Assessoria e estudos Urbanos, 2005. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org>>. Acesso em: 20 Jul. 2006.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia participativa e redistribuição**: análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã, 2008.

MENDONÇA, Duda. **Casos e coisas**. São Paulo: Globo, 2001.

PASSOS, Manoel Caetano de Araujo; NOLL, Maria Izabel. Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992). In: CADERNOS de ciência política. Série relatos de pesquisa, Porto Alegre N.4 (1996). Porto Alegre: UFRGS, 1996.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli Regina Jardim. Das formas de fazer política: as eleições municipais de Porto Alegre 1996. In: CADERNOS de ciência política. Série pré-edições. Porto Alegre N.7 (1997). Porto Alegre: UFRGS, 1997.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Gabinete do Prefeito. Secretaria do Planejamento Municipal. Mapa da inclusão e exclusão social de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Gabinete do Prefeito/Secretaria do Planejamento Municipal, 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. **Ciência e Cultura**, n.2, p.43-45, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: _____ (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: volume I - o debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Homo videns**: televisão e pós-pensamento. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2002.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1984.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

TRE-RS. Site do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br>>. Acesso em: 2008.

APÊNDICE A – As eleições para prefeito na cidade de Porto Alegre (1988-2004)

1988	1º Turno	
Candidato (Partido/Coligação)	Votos	
Olívio de Oliveira Dutra (PT/PCB)	247.517	
Carlos Franklin Paixão Araújo (PDT)	158.256	
Guilherme Socias Villela (PDS/PFL/PTB)	93.862	
Antônio Britto Filho (PMDB)	72.097	
Sergio Jockymann (PL)	48.627	
Fúlvio Celso Petracco (PSB)	13.185	
Raul Kroeff M. Carrion (PCdoB)	2.671	
Votos em Branco	60.484	
Votos Nulos	23.976	
Total	720.685	
1992	1º Turno	2º Turno
Candidato(a) (Partido/Coligação)	Votos	Votos
Tarso Fernando Herz Genro (PT/PPS/PSB/PV/PC)	307.145	400.770
Cezar Augusto Schirmer (PMDB/PCdoB)	120.114	259.504
Carlos Franklin Paixão Araújo (PDT)	85.796	
Valdir Fraga da Silva (PTB)	53.761	
Jarbas de Melo e Lima (PDS)	32.556	
Mercedes Maria de Moraes Rodrigues (PSDB)	18.050	
Onyx Dornelles Lorenzoni (PL/PDC)	13.943	
Carlos Antonio Gomes (PRN)	3.197	
João Carlos Signorini (PSC)	1.566	
João Antonio Aires da Rocha (PST)	1.467	
Votos em Branco	66.295	9.619
Votos Nulos	49.490	60.827
Total	753.380	730.720

Figura 13 – Eleições para prefeito municipal em Porto Alegre (1988 e 1992): candidatos, partidos políticos, coligações e resultados eleitorais.

Fonte: PASSOS; NOLL, 1996 (eleição de 1988); TRE-RS.

1996	1º Turno	
Candidato(a) (Partido/Coligação)	Votos	
Raul Jorge Anglada Pont (PT/PCB/PPS)	408.998	
Yeda Rorato Crusius (PSDB/PL/PSC/PSL/PFL)	167.397	
Maria do Carmo Teixeira Bueno (PPB)	48.224	
Carlos Eduardo Vieira da Cunha (PDT/PCdoB)	41.744	
Paulo Odone Chaves de Araujo Ribeiro (PMDB)	40.297	
Valdir Fraga da Silva (PTB)	24.524	
Luiz Alberto Negrinho de Oliveira (PST/PMN/PSD/PRN)	4.900	
Antonio Furtado Maciel (PRONA)	4.031	
Maria Augusta de Almeida Feldman (PSB)	3.882	
Leo Marco Nunes Meira (PRP)	2.931	
Julio Cezar Leirias Flores (PSTU)	1.297	
Armando Temperani Pereira Júnior (PAN)	1.012	
Votos em Branco	12.314	
Votos Nulos	25.361	
Total	786.912	
2000	1º Turno	2º Turno
Candidato(a) (Partido/Coligação)	Votos	Votos
Tarso Genro (PT/PCB/PSB/PCdoB)	381.117	491.775
Alceu Collares (PDT/PTB/PTN/PMN)	157.015	282.575
Yeda Crusius (PSDB/PPB/PSDC)	121.598	
Germano Bonow (PSC/PFL/PSL)	53.769	
Cézar Busatto (PMDB/PL)	50.416	
Nélson Vasconcelos (PV)	8.380	
Valter Nagelstein (PPS/PHS/PAN)	6.105	
Julio Flores (PSTU)	1.890	
Luiz Carlos Olinto Martins (PRONA)	1.463	
Carlos Lacerda (PRTB/PRN)	300	
Guilherme Giordano (PCO)	224	
Votos em Brancos	30.528	34.112
Votos Nulos	22.475	16.440
Total	835.280	824.902
2004	1º Turno	2º Turno
Candidato(a) (Partido/Coligação)	Votos	Votos
Raul Pont (PT/PSL/PTN/PCB/PL/PMN/PC do B)	304.135	378.099
José Fogaça (PPS/PTB)	229.113	431.820
Onyx Lorenzoni (PFL/PSDB)	80.633	
Vieira Da Cunha (PDT/PAN)	78.919	
Mendes Ribeiro Filho (PMDB/PSDC/PHS/PRONA)	47.621	
Jair Soares (PP)	35.501	
Beto Albuquerque (PSC/PSB)	24.588	
Vera Guasso (PSTU)	6.603	
Guilherme Giordano (PCO)	1.309	
Votos em Branco	30.638	13.782
Votos Nulos	29.775	19.055
Total	868.835	842.756

Figura 14 – Eleições para prefeito municipal em Porto Alegre (1996-2004): candidatos, partidos políticos, coligações e votações.

Fonte: TRE-RS.

ANEXO A – Descrição dos indicadores presentes no estudo Mapa da Inclusão e Exclusão Social de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2004)

ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA: DIMENSÕES E INDICADORES

Renda

- **Renda média dos responsáveis pelos domicílios.** Somatório do montante de renda declarada pelas pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, dividido pelo total de responsáveis pelos domicílios. Ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade através dos dados dos setores censitários do Censo Demográfico 2000. Diversos estudos realizados constataram que a renda, em países em desenvolvimento como o Brasil, tem se mostrado um indicador relevante para mensurar a qualidade de vida.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Desigualdade de renda.** Razão do número de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com renda superior a dez salários mínimos em relação aos indivíduos nessa categoria com renda até este valor. Utilizado como uma proxy da desigualdade de renda existente entre as regiões político-administrativas de Porto Alegre, tendo em vista que outros indicadores de desigualdade não estão disponíveis.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

Educação

- **Taxa de alfabetização.** População com 15 anos e mais de idade que sabe ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece em relação ao total de pessoas nessa faixa etária.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Número médio de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios.** Somatório do número de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios sobre o total de indivíduos nessa categoria. Educação e renda, conforme diversos estudos

têm comprovado, mostram forte correlação em relação às condições de bem-estar de indivíduos e grupos sociais.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- Percentual de responsáveis pelos domicílios com 11 anos e mais de estudo.

Número de responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com 11 anos e mais de estudo em relação ao total de indivíduos responsáveis pelos domicílios particulares permanentes. A educação de nível médio e superior tem se tornado uma condição necessária, embora não suficiente, à inserção e permanência no mercado de trabalho formal e, portanto, de acesso também à proteção social. Além disso, a conjugação dos três indicadores educacionais permite dimensionar os capitais cultural e simbólico acumulados pelas camadas sociais concentradas em cada subunidade territorial.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

Longevidade

- Taxa de mortalidade infantil. Quociente do número de óbitos de crianças menores de um ano por mil nascidos vivos em determinado período. Indica a probabilidade das crianças de um dado local sobreviverem até um ano de idade, sendo uma boa proxy da qualidade de vida. Este indicador sempre é utilizado quando se pretende apontar as condições de vida, pois reflete a situação de saneamento básico, a escolaridade materna, a insuficiência de renda e outros fatores importantes ao desenvolvimento infantil, expressando também a maior ou menor possibilidade de uma população desfrutar uma vida longa e saudável.

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, Sistema de Informação da Mortalidade. Ano de referência: média 1996-2000, utilizada para evitar as oscilações existentes de um ano para outro.

- Índice de envelhecimento. Relação entre a população de 60 anos e mais e a população menor de 15 anos. Expressa o envelhecimento da população, determinando quantos idosos existem para cem jovens. Foi adotado como proxy para a expectativa de vida que ainda não é calculada para as regiões da cidade.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

Infância e Adolescência

- **Taxa de escolarização de crianças de 4 a 6 anos.** Proporção de crianças de 4 a 6 anos que se encontram em pré-escola sobre o total de crianças nessa faixa etária. Este indicador mensura o acesso ao ensino pré-escolar, correspondendo à taxa líquida de matrícula nesse nível de ensino.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões político-administrativas de Porto Alegre. Ano de referência: 2002.

- **Taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos.** Proporção de crianças e adolescentes que se encontram no ensino fundamental em relação à população nessa faixa etária. Este indicador permite avaliar o acesso ao ensino fundamental, correspondendo à taxa líquida de matrícula nesse nível de ensino.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões político-administrativas de Porto Alegre. Ano de referência: 2002.

- **Taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos.** Proporção de adolescentes que se encontram cursando o ensino médio em relação à população nessa faixa etária. Este indicador mede o acesso dos adolescentes ao ensino médio, correspondendo à taxa líquida de matrícula nesse nível de ensino.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões político-administrativas de Porto Alegre. Ano de referência: 2002.

Os três indicadores conjugados permitem avaliar o acesso de crianças e adolescentes ao capital cultural e simbólico da sociedade em que vivem. No entanto, o acesso representa apenas uma possibilidade de aquisição, mas nada informa acerca do florescimento intelectual e da criatividade e curiosidade científica propiciados ou desestimulados pela escola, os quais estão estreitamente vinculados à qualidade do ensino.

Condições Habitacionais

- **Percentual de domicílios com abastecimento de água adequado.** Proporção dos domicílios particulares permanentes cujo abastecimento de água é realizado através de rede geral com canalização interna.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de domicílios com esgotamento sanitário adequado.** Proporção dos domicílios particulares permanentes que possuem instalações sanitárias individuais e com escoamento feito através de rede geral de esgoto ou fossa séptica.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de domicílios com recolhimento de lixo adequado.** Proporção dos domicílios particulares permanentes que contam com recolhimento de lixo realizado por serviço de limpeza.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade. Os três indicadores em conjunto permitem verificar o acesso aos serviços de saneamento básico que são determinantes na qualidade de vida da população, considerando a densidade das áreas urbanas.

ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL: DIMENSÕES E INDICADORES

Renda

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios sem rendimentos.** Total de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes que não tinham rendimento ou recebiam somente benefícios, tais como, cesta básica, bolsa escola, etc., em relação ao total de pessoas nessa categoria.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 1 salário mínimo.** Total de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos até 1 salário mínimo em relação ao total de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, exclusive os sem rendimentos.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios com rendimentos até 2 salários mínimos.** Total de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes

com rendimentos até 2 salários mínimos em relação ao total de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, exclusive os sem rendimentos.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade. O conjunto formado por estes três indicadores permite dimensionar a pobreza, vista pelo ângulo da insuficiência de renda para suprir necessidades básicas mínimas como moradia, alimentação, educação, entre outros, bem como a sua distribuição nas regiões de Porto Alegre.

Educação

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios não alfabetizados.** Número de responsáveis pelos domicílios particulares permanentes que não conseguem ler e escrever um bilhete simples sobre o total de indivíduos nesta categoria.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 4 anos de estudo.** Número de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes que não conseguiram completar 4 anos de estudo em relação ao total de indivíduos nessa categoria, incluindo aqueles sem instrução e com menos de um ano de estudo.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de responsáveis pelos domicílios com menos de 8 anos de estudo.** Número de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes que não conseguiram completar 8 anos de estudo em relação ao total de indivíduos nessa categoria, incluindo aqueles sem instrução e menos de um ano de estudo.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade. O analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional e a não conclusão do nível fundamental de escolaridade representam a pior situação possível para uma população, devido a que inviabilizam a integração ao mercado de trabalho formal, apresentando forte correlação com empregos de baixos rendimentos e pobreza. Portanto, os (as)

responsáveis pelos domicílios, ou chefes de família, que não chegaram a completar o ensino fundamental mostram maior vulnerabilidade à exclusão social e, por consequência, apontam para famílias com alta probabilidade de se encontrarem em condição de pobreza absoluta ou relativa. Os indicadores selecionados são, também, uma proxy do grau de exclusão do mundo da leitura e das comunicações que atinge a população da região.

Longevidade

Vide o Índice de Condições de Vida para esta dimensão.

Vulnerabilidade Infanto-Juvenil

- **Percentual de crianças e adolescentes na população.** Número de pessoas entre 0 e 19 anos em relação ao total da população de cada uma das regiões de Porto Alegre. Permite dimensionar a participação de crianças e adolescentes no total da população regional.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Taxa de homicídios por 10.000 habitantes.** Número de óbitos por homicídios segundo o local de moradia das vítimas em relação a 10.000 habitantes da população da região de moradia das vítimas. Permite dimensionar a distribuição das mortes violentas pelos distintos territórios da cidade, bem como indica a probabilidade de ser vítima de homicídio conforme a região de moradia.

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, Sistema de Informação da Mortalidade. Ano de referência: média 1996-2000. A combinação desses dois indicadores inspira-se em Pochmann (2002 e 2003)⁷⁸.

Desenvolvimento Infantil

O grau de desenvolvimento humano de uma região, ou a vulnerabilidade social dos grupos humanos que a habitam, é avaliado principalmente pelas condições propiciadas ao crescimento saudável das crianças que nela vivem.

⁷⁸ POCHMANN, M. e Amorim, R (orgs.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**, vol. 1. São Paulo: Cortez, 2002. POCHMANN, M. et al. (org.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial**, vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

- **Percentual de nascidos vivos cujas mães têm menos de 8 anos de estudo.**

Número de nascidos vivos de mães que não possuem o ensino fundamental completo em relação ao total de nascidos vivos. Este indicador aponta um dos principais riscos à sobrevivência e saudável desenvolvimento da criança. A escolaridade dos pais, e principalmente a da mãe, tem forte influência na transmissão intergeracional da pobreza e na redução das taxas de natalidade e mortalidade infantil.

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos. Ano de referência: média 1996-2000.

- **Percentual de nascidos vivos cuja mãe tem idade inferior a 20 anos.** Número de nascidos vivos de mãe adolescente em relação ao total de nascidos vivos. Ainda que a gravidez na adolescência não seja um fenômeno exclusivo às adolescentes de famílias carentes, a sua incidência é mais freqüente e mais problemática entre estas pois é considerado um fator que concorre para a autoreprodução da pobreza. Conforme salienta o Fundo das Nações Unidas para a Infância-UNICEF: "(...) O risco de morte devido a causas relacionadas com a gravidez é quatro vezes maior para este grupo do que para mulheres acima de 20 anos" (2001: 70).

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde, Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos. Ano de referência: média 1996-2000.

- **Percentual de crianças de 0 a 6 anos que freqüentam escola.** Número de crianças de 0 a 6 anos que freqüentam escola em relação ao total de crianças nesta faixa etária. Este é um indicador de acesso ao ensino infantil, que contribui ao desenvolvimento e socialização da criança, representando também um direito básico assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões político-administrativas de Porto Alegre. Ano de referência: 2002.

- **Percentual de crianças de 7 a 14 anos que freqüentam escola.** Número de crianças e adolescentes que freqüentam escola em qualquer nível de ensino em relação ao total da faixa etária. Este indicador permite avaliar o grau em que está sendo cumprido um direito fundamental assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fonte: Secretaria Municipal de Educação, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões político-administrativas de Porto Alegre. Ano de referência: 2002.

Habitação

- **Percentual de domicílios em aglomerados subnormais.** Número de domicílios particulares permanentes localizados em setores censitários considerados como aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios particulares permanentes de cada região. Conforme a definição do IBGE no Censo Demográfico 2000, o aglomerado subnormal é um conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – pública ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão; loteamento irregular ou clandestino; e áreas invadidas e loteamentos irregulares ou clandestinos regularizados em período recente.

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000: Resultados do Universo, setores censitários, ajustado e georreferenciado para as dezesseis regiões da cidade.

- **Percentual de domicílios em situação de irregularidade fundiária.** Número de domicílios localizados em áreas e terrenos ocupados irregularmente pela população em relação ao total de domicílios existentes em cada uma das dezesseis regiões da cidade.

A moradia em situação de irregularidade fundiária além de dimensionar a população de baixa renda é também um indicador de vulnerabilidade social, visto que estes segmentos estão mais expostos a situações de risco seja em função da localização física da própria habitação (margens de arroios, encostas, entre outros) seja à criminalidade violenta. Destaque-se que os aglomerados subnormais, áreas com características de favelas, no conjunto do déficit habitacional representam a pior situação, visto não contarem com as condições básicas que dão habitabilidade a um domicílio.

Fonte: Departamento Municipal da Habitação, levantamento referente a 2002.