

RECURSOS SOCIOECONÔMICOS, CAPITAL SOCIO-CULTURAL E CONHECIMENTO POLÍTICO COMO DETERMINANTES DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS NO BRASIL¹

Mark Setzler

RESUMO: O artigo analisa a relação entre a distribuição de recursos sociais em uma comunidade, o comportamento eleitoral de seus eleitores e a adoção, pelos seus líderes políticos, de políticas sociais reformistas. Com a promulgação da Constituição de 1988, muitos centros urbanos brasileiros melhoraram a qualidade de suas políticas sociais, redirecionaram os gastos públicos para beneficiar os mais pobres e democratizaram o processo através do qual as prioridades sobre os gastos são decididas. No entanto, tais mudanças ocorreram de forma diferente nos espaços urbanos. Através da análise dos resultados das eleições municipais de 2000 em Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, o artigo demonstra que os recursos sociais, particularmente graus de extrema pobreza e níveis agregados de conhecimento político do eleitor, têm papel determinante na decisão de uma dada comunidade sobre como usar suas oportunidades eleitorais para pressionar por reformas nas políticas públicas locais, tal como propugna a teoria da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: eleições municipais, clientelismo, conhecimento político, política pública local.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, os governos municipais estiveram na vanguarda das inovações em políticas sociais ocorridas no Brasil. Mesmo quando os governos militares ainda detinham o poder, algumas poucas administrações municipais emergiram como “laboratórios de inovações”, “modelos de boas práticas” e exemplos de “democracia nas bases”. Os municípios de Boa Esperança, no Espírito Santo, Lages, em Santa Catarina, e Piracicaba, em São Paulo, tornaram-se exemplos paradigmáticos dessas experiências. Com o fim do regime militar e a subsequente descentralização política e de recursos promovida pela Constituição de 1988, muitos governos municipais

¹ Tradução de Celina Souza.

Constituição de 1988, muitos governos municipais tomaram iniciativas inovadoras voltadas para melhorar a qualidade dos seus serviços, investir recursos em benefício de grupos sociais previamente marginalizados e democratizar o processo decisório sobre as prioridades de gasto público (Lesbaupin, 1996; Soares e Caccia-Bava, 1998). O impacto coletivo dessas reformas foi tão profundo que Bolívar Lamounier (1996: 207) as denominou de “bela revolução”, para enfatizar o quanto os governos municipais progressistas estavam transformando a provisão de serviços sociais no Brasil.

No entanto, análises que focalizam a governança urbana no Brasil como um todo e não apenas alguns casos onde ocorreram reformas significativas, mostram que existem padrões políticos de mudança ou de continuidade muito mais complexos. As pesquisas sobre o processo de democratização nas esferas subnacionais têm mostrado que o comportamento político das massas, o aumento da *accountability* dos eleitos e a adoção de políticas públicas mais próximas das demandas dos cidadãos tendem a apresentar diferenças entre regiões de países recém-democratizados (Putnam, 1993; Fox, 1994; e Stoner-Weiss, 1997), não sendo o Brasil uma exceção. As pesquisas que analisam não apenas os modelos mais conhecidos de mudanças na forma de fazer política que vêm ocorrendo nas cidades mostram que muitos governos subnacionais dedicam mais esforços para impedir reformas políticas e das políticas públicas do que para eliminar práticas políticas tradicionais que limitam o exercício pleno da cidadania democrática (Samuels, 2003; Ames, 2002; Abrucio, 1998). Apesar do papel crescente dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas, o clientelismo tem se mostrado um inimigo difícil de ser combatido, influenciando tanto a *accountability* eleitoral como reformas progressivas voltadas para a redução da desigualdade social.

A existência de diferenças marcantes entre os governos municipais no uso dos novos recursos trazidos pela democratização, principalmente no que se refere à reorientação da aplicação dos recursos financeiros e à melhoria dos programas sociais, pode ser vista como um paradoxo. Isso porque as diferentes formas de atuação dos líderes políticos dos grandes centros urbanos não podem ser explicadas apenas pelas diferenças nos recursos financeiros disponíveis ou pelas diferenças de poder institucional, dado que o sistema federativo brasi-

leiro concede grande autonomia às administrações locais no que se refere à adoção de políticas sociais inovadoras e à maior participação dos cidadãos nas decisões sobre prioridades de despesas. Da mesma forma, a Constituição de 1988 transferiu parcela significativa de recursos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Isso significa que as grandes cidades, especialmente as capitais, deveriam ter, em princípio, recursos suficientes para adotar iniciativas de políticas públicas semelhantes, assim como condições similares para promoverem reformas. Ademais, os casos mais conhecidos de reforma nas políticas públicas ocorridos no Brasil urbano caminharam no sentido, quer de introduzir inovações no processo decisório, quer de reorientar o uso dos recursos e não de direcionar recursos para novos programas sociais. Por último, a Constituição impõe estruturas institucionais, poderes e restrições idênticas aos governos estaduais e locais, o que significa que diferenças institucionais não explicam, como defendem muitos cientistas políticos, por que alguns governos subnacionais tendem mais a adotar iniciativas reformistas do que outros. Dado o contexto das recentes transformações no Brasil na direção do que pode ser agora considerada uma sólida democracia, por que, então, apenas alguns eleitores urbanos são capazes de usar seu poder de voto para pressionar seus líderes políticos por reformas das políticas públicas?

Este artigo busca respostas para essa questão, ao examinar a relação existente entre recursos sociais, comportamento eleitoral e escolhas locais sobre políticas públicas em três capitais de porte médio: Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador. De acordo com a teoria clássica da democracia, o retorno das eleições diretas e abertas no Brasil, que assumiram feições altamente competitivas nos centros urbanos, levaria os políticos eleitos das três cidades estudadas a perseguirem, rapidamente, reformas nas políticas sociais, já que tais reformas teriam a preferência da maioria dos eleitores. Para a teoria positiva da democracia, a simples existência de eleições abertas e competitivas seria suficiente para induzir o comportamento voltado para o espírito público por parte dos políticos eleitos, os quais deveriam, teoricamente, apoiar as políticas que seus eleitores considerem prioritárias, como forma de se manterem no poder. No entanto, como se verá adiante, as recentes administrações municipais de Belo Horizonte,

Porto Alegre e Salvador variam consideravelmente na decisão de a) melhorar o acesso e a qualidade dos serviços sociais; b) priorizar políticas específicas para os pobres; e c) democratizar o processo decisório. As seções finais do artigo propõem explicações sobre por que a distribuição de recursos sociais tem papel crucial na determinação dos políticos eleitos de promoverem ou não reformas nas políticas sociais. São analisados os padrões de voto nas últimas eleições para prefeito e para vereador como meio para discutir como as diferenças de capital socioeconômico, capital sociocultural e níveis de conhecimento político influenciam a capacidade dos eleitores urbanos de usarem seu direito de voto para pressionar os políticos locais eleitos a promoverem reformas nas políticas sociais.

LIDERANÇA POLÍTICA E ESCOLHAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EM TRÊS CAPITAIS

Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador fornecem a base empírica deste trabalho porque representaram, nas últimas décadas, uma amostra ampla do Brasil urbano em termos de diversidade socioeconômica e de variações nos experimentos com políticas sociais.² Existem, ainda, razões metodológicas que justificam a seleção dos três casos. Primeiro, as informações do Censo utilizadas nas análises empíricas só são disponíveis para um certo número de capitais, as mesmas que integram a amostra da Pesquisa Mensal de Emprego – PME. Embora outras capitais pudessem também ser selecionadas, os três casos apresentam grandes diferenças socioeconômicas, que se tornam necessárias para maximizar as variações que ocorrem nas variáveis independentes tratadas neste artigo. Também relevante é o fato de que os três casos partilham muitas características estruturais semelhantes, tais

² A pesquisa de campo foi realizada durante 14 meses em Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, quando foram levantados dados sobre as instituições políticas locais, as políticas públicas e os resultados eleitorais. Este trabalho integra um estudo mais amplo sobre comportamento político de massa e sobre como os governos municipais de diferentes regiões do Brasil evoluíram a partir do fim do regime militar. Além da parte quantitativa da pesquisa, meus argumentos estão baseados em entrevistas realizadas com aproximadamente 100 entrevistados representativos das elites locais e estaduais - prefeitos, vereadores, deputados estaduais, secretários de governo, tanto do estado como do município, dirigentes governamentais e líderes comunitários.

como tamanho da população, eleições municipais hiper-competitivas e número de vereadores. Tais características comuns implicam que muitas variáveis podem ser excluídas como possíveis explicações sobre por que ocorrem reformas nas políticas em algumas comunidades e não em outras.

Existem poucas dúvidas de que as três capitais variem consideravelmente em relação ao tipo de governo municipal que vem sendo eleito após o retorno das eleições diretas para prefeito, em 1985. Com a vitória de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores – PT – em 1988, a cidade de Porto Alegre despontou como uma das primeiras e mais importantes vitrines do PT e de outros partidos progressistas que compõem a nova esquerda do Brasil. Não apenas os partidos de esquerda alcançaram a maioria dos votos nas eleições municipais, estaduais e nacionais em todas as eleições ocorridas entre 1988 e 2000, mas também o PT conseguiu manter o controle da prefeitura desde a vitória de Dutra. Em Belo Horizonte, ao contrário, nas duas últimas décadas os eleitores mantiveram um equilíbrio entre um contínuo e sólido apoio aos candidatos a prefeito de esquerda, mas para os legislativos estadual e municipal continuaram a ser eleitos candidatos filiados aos partidos de direita e de centro. Já em Salvador, foi a direita que consolidou seu poder nas últimas eleições. A poderosa base eleitoral de Antônio Carlos Magalhães na Bahia, que se consolidou nas últimas décadas, arregimentou recursos para que vereadores e prefeitos ligados aos partidos políticos tradicionais dominassem a cena política local recente, com um candidato de Magalhães ganhando facilmente as duas últimas eleições para prefeito.³

Desde a redemocratização, as três cidades selecionadas também apresentam diferenças em relação à ênfase dada por cada governo às políticas urbanas, às prioridades de políticas públicas para diferentes grupos sociais e aos procedimentos usados para tomar decisões sobre onde aplicar os recursos públicos. Graças, em parte, aos resultados

³ Para uma análise mais abrangente e comparativa das trajetórias políticas e eleitorais recentes dessas cidades, ver Setzler (2002, capítulo 4). As transformações ocorridas em Porto Alegre estão extensivamente documentadas em trabalhos tais como o de Abers (2000) e Baierle (1998). A vida política recente de Belo Horizonte pode ser encontrada em Boschi et al (1996) e Boschi (1998). O desenvolvimento político de Salvador após o fim do regime militar é analisado por Souza, 1997; Boschi, 1998; e Ivo, 2001.

extraordinários alcançados pelo Orçamento Participativo – OP -, que confere aos moradores das áreas mais pobres da cidade a palavra final sobre alguns itens do orçamento municipal, Porto Alegre ficou conhecida, tanto nacional como internacionalmente, como um modelo de reforma de política urbana e de políticas públicas (Abers, 2000; Nylén, 2000; Baierle, 1998). Uma pesquisa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1991), sobre qualidade de vida nas doze maiores capitais, confirma que Porto Alegre tem hoje os melhores indicadores de longevidade e educação fundamental (PNUD, 2001, capítulo 1). Vários trabalhos, assim como minhas entrevistas com líderes comunitários e políticos eleitos, mostram que o sucesso eleitoral dos partidos políticos ideológicos e reformistas em Porto Alegre transformou o processo de formulação de políticas públicas e a própria política eleitoral nas últimas décadas.

Já em Belo Horizonte, líderes locais comprometidos com mudanças radicais nas prioridades de políticas públicas só assumiram o controle da prefeitura em 1992. Desde então, Belo Horizonte tem seguido a experiência de Porto Alegre, tanto na descentralização do poder político como na adoção do OP, o qual privilegia a participação dos moradores das áreas mais pobres no processo orçamentário (Nylén, 2000: 130). Segundo o relatório do PNUD, os cidadãos de Belo Horizonte aumentaram consideravelmente seu padrão de qualidade de vida após a adoção de modos mais democráticos de formulação de políticas públicas. A vida política também tem mudado. Os líderes políticos e as elites locais entrevistados reconhecem que ainda existem áreas, especialmente as mais pobres, tais como os distritos de Barreiro e de Venda Nova, onde a velha prática de trocar votos ainda sobrevive. A existência de tais práticas torna os vereadores eleitos através da política clientelista nos mais ativos opositores das reformas. Isso porque os vereadores vêem o aumento da participação direta dos cidadãos nas decisões de governo como uma ameaça ao seu papel tradicional de intermediários entre a provisão de serviços públicos e os eleitores. No entanto, a maioria dos políticos locais reconheceu, nas entrevistas, que o número de vereadores que se elege através de meios clientelistas vem caindo a cada eleição. Essas percepções coincidem com a de vários pesquisadores, os quais argumentam que a tendência

política em Belo Horizonte aponta na direção de processos decisórios mais participativos (Setzler, 2002; Nylén, 2000; Boschi, 1998).

Salvador se apresenta como um forte contraste aos processos acima relatados. A área social passou por poucas transformações em comparação com as duas outras capitais. Apesar de o cidadão médio de Salvador ser mais vulnerável à subnutrição, à mortalidade infantil, ao analfabetismo e à falta de serviços públicos do que o das outras duas cidades (PNUD, 2001, capítulo 1), as lideranças locais vêm priorizando investimentos em projetos de grande porte, principalmente em transporte e turismo e não na expansão e reorientação dos gastos com programas sociais (Souza, 1997; Ivo, 2001). Enquanto que Porto Alegre e, mais tarde, Belo Horizonte, se transformaram em modelos de democratização da forma como os recursos locais são priorizados, a breve experiência de descentralizar o poder local e de implementar o OP, na gestão de Lídice da Mata (1992-1996), só fez com que as práticas clientelistas fossem fortalecidas. Isso porque os vereadores não concordaram com um OP independente e continuaram a exercer completo controle sobre a decisão de que áreas da cidade receberiam recursos. A prefeita Lídice, assim como os prefeitos subsequentes, se recusou a implementar quase todos os projetos constantes do OP, decretando, assim, sua falência (Boschi, 2000). O relatório do PNUD mostra que os cidadãos de Salvador foram os únicos entre os cidadãos das grandes capitais brasileiras que não alcançaram quase nenhuma melhora nos indicadores de qualidade de vida após o retorno das eleições diretas para prefeito *vis-à-vis* o período militar (PNUD, 2001, capítulo 1).

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS: hipóteses sobre a relação entre recursos sociais, comportamento eleitoral e reforma das políticas públicas

A democracia ideal vislumbrada pela teoria positiva da democracia propugna que existe um círculo virtuoso na relação entre cidadãos e seus representantes. As lideranças políticas e os partidos políticos seriam recompensados com a reeleição apenas se usassem seus cargos para implementarem políticas sociais que satisfizessem as demandas de seus eleitores. No entanto, na prática, a democracia repre-

sentativa não reflete, muitas vezes, uma relação “ótima” entre governantes e governados. Por que muitos eleitores do Brasil urbano não conseguem usar as eleições para expulsar aqueles políticos e partidos que traem seus interesses e suas preferências sobre políticas públicas? Por que as eleições por si sós não garantem, automaticamente, que os eleitos para os governos locais reformarão as políticas públicas?

Dilemas de ação coletiva e reforma das políticas públicas

Pesquisadores têm apontado que a busca de reformas através das eleições se constitui em um tipo de dilema coletivo (Lynn, 2000; Geddes, 1994; Putnam, 1993). Dilemas coletivos ocorrem quando indivíduos racionais adotam comportamentos que lhes tragam benefícios pessoais. Quando esses indivíduos agem conjuntamente, produzem resultados indesejáveis para todos os envolvidos em uma dada decisão. Muitos eleitores das cidades brasileiras enfrentam esse dilema. Isso porque as políticas públicas que são mais desejadas pelos eleitores individuais são, por sua própria natureza, bens públicos. Pesquisas de opinião pública realizadas pelo IBOPE na véspera das eleições de 2000 mostraram que os eleitores urbanos de nove das maiores capitais brasileiras queriam políticas semelhantes de seus governantes locais. Esses eleitores, do Sul, Sudeste e Nordeste, apontaram a saúde, a educação e a segurança como suas principais preocupações (Ibope, 2000). No entanto, o caráter não-exclusivo inerente aos bens públicos implica que o governo local proverá tais bens para todos, não importando se um cidadão votou ou não no político que defende ou administra essas políticas. Eleitores que negociam seus votos em troca de bens privados não podem ser excluídos das políticas sociais universais que produzem água tratada, melhor sistema educacional ou policiamento para todos.⁴

O dilema é o seguinte: apesar de a maioria dos eleitores urbanos, como atores coletivos, possa ser a maior beneficiada se o seu go-

⁴ Embora os teóricos da escolha pública já tivessem formulado, há bastante tempo, os conceitos acima apresentados, os trabalhos de Geddes (1998), Lyne (1999) e Desposato (2000) foram extremamente úteis para esta pesquisa por desenvolverem conceitos mais específicos sobre a interação entre os eleitores e o comportamento dos políticos.

vernante implementa reformas nas políticas sociais, esses mesmos eleitores, como indivíduos, devem buscar, racionalmente e em todas as oportunidades possíveis, a constituição de relações clientelistas com os políticos. Para compreender a lógica desse dilema é importante enfatizar novamente o caráter não-exclusivo inerente aos bens públicos: os eleitores que participam de trocas clientelistas podem assim se comportar porque antecipam que terão os benefícios de ambos os bens, os públicos e os privados, caso vendam seus votos. No entanto, esses eleitores, se não participam de trocas clientelistas, só teriam acesso aos bens públicos, ficando excluídos dos demais. A tragédia é que cada eleitor recebe o mesmo conjunto de incentivos que estimula a defecção de ações que beneficiam a comunidade como um todo a favor de estratégias eleitorais que o beneficiem individualmente. Essa lógica, quando se realiza, produz um conjunto de incentivos perversos que, presume-se, leva qualquer democracia aberta e competitiva e que conta com um número significativo de políticos clientelistas, a resultados indesejáveis. Entre os piores resultados, destaca-se a ausência de apoio eleitoral para políticos reformistas, que, possivelmente, implementariam políticas sociais favoráveis à maioria do eleitorado.

Felizmente, o quadro sombrio que acabei de pintar é tão pouco acurado, na prática, quanto a descrição que fiz do ideal democrático da relação entre os cidadãos e os líderes por eles eleitos. A análise do processo decisório recente nos três casos mostra que a prevalência da política clientelista e de políticas reformistas varia consideravelmente de acordo com cada situação: milhões dos eleitores destas cidades – incluindo os de Salvador – votam para políticos progressistas em cada oportunidade. Um mergulho na teoria da ação coletiva pode oferecer várias hipóteses que expliquem por que as comunidades brasileiras adotariam comportamentos diferentes diante do dilema do eleitor. Os teóricos da teoria dos jogos e as pesquisas sobre o impacto dos recursos sociocapitais na ação coletiva também já identificaram várias condições adicionais que influenciam a capacidade das pessoas de trabalharem juntas para superarem os dilemas coletivos na vida política.

Três soluções para os dilemas coletivos são particularmente relevantes para gerar hipóteses sobre por que alguns grupos de eleitores podem dispensar os benefícios do clientelismo e optar por comportamentos mais coletivos, que são esperados dos políticos comprom-

tidos com reformas do processo decisório. Tal situação ocorre quando esses indivíduos têm acesso a recursos socioeconômicos e ao capital sociocívico.

Três hipóteses sobre o dilema do eleitor

A primeira hipótese é a de que a superação do dilema do eleitor seria mais fácil para os indivíduos cuja situação socioeconômica indica que eles obteriam apenas benefícios marginais com a troca de votos. Os níveis de renda afetariam a propensão dos eleitores urbanos para usarem seu poder de voto para demandar políticas programáticas, em lugar de sucumbir às trocas clientelistas. Eleitores das classes média e alta são mais propensos a não terem interesses por bens privados e de pequeno valor, que tendem a ser oferecidos pelos políticos clientelistas. As elites políticas que entrevistei nas três cidades estudadas mencionaram a oferta de bens de baixo custo que são colocados à disposição dos eleitores nas eleições locais: camisetas, cestas básicas, tíquetes-refeição, vales-transporte, material de construção ou pequenas quantias de dinheiro pagas durante a campanha para alguns indivíduos, que passam a ter um emprego informal e temporário. Esses bens têm relativamente pequeno valor para as classes médias brasileiras, que podem, simplesmente, comprá-los. O mesmo ocorre com os bens semiprivados, em geral infra-estrutura, oferecidos aos moradores na época das eleições locais. Os eleitores de classe média vivem, em geral, em bairros ou em condomínios privados onde suas necessidades básicas de infra-estrutura, tais como ruas pavimentadas, coleta de lixo, iluminação pública, esgotamento sanitário e outros serviços essenciais, já são providos.

Muitos trabalhos também argumentam no sentido de que a certeza do fornecimento de bens privados torna os políticos clientelistas atraentes para os eleitores mais pobres (Ames, 2001; Desposato, 2000; Geddes, 1994). As dramáticas circunstâncias sociais e econômicas de muitas comunidades brasileiras sugerem que os cidadãos pobres só têm a ganhar com políticas sociais universalistas. No entanto, a capacidade dos políticos de cumprirem suas promessas de campanha voltadas para a provisão de bens públicos programáticos, tais como um sistema educacional de qualidade ou fóruns mais democráticos de de-

cisão, depende de inúmeros fatores que os candidatos reformistas individualmente não podem controlar, o que faz com que eles adiem essas promessas para o futuro. Dessa forma, é um jogo arriscado acreditar que políticos reformistas vão conseguir cumprir suas intenções. Promessas voltadas para a provisão de bens privados ou para serviços específicos em um dado bairro, tais como a pavimentação de ruas ou a instalação de iluminação pública em uma determinada localidade, ao contrário, são atividades que os políticos muitas vezes fazem antes das eleições municipais. Nas comunidades que vivem em extrema pobreza, prevalece a regra, isto é, os beneficiários de bens privados ou semiprivados não podem arriscar perder nem mesmo o menor dos benefícios em troca de benefícios maiores, porém incertos. Os indivíduos que pertencem às classes média e alta têm condições de arriscar, racionalmente, benefícios imediatos e pessoais a favor de políticas públicas programáticas, que só podem ser alcançadas pela ação coletiva. Igualmente importante, esses indivíduos podem assumir que seus vizinhos também farão a mesma opção.

A segunda hipótese é a de que a superação do dilema do eleitor aconteceria entre comunidades possuidoras de alto nível de capital social. Pesquisadores que investigam a questão do capital social e da ação coletiva enfatizam a existência de dois elementos: associativismo cívico e confiança.⁵ No que se refere ao associativismo cívico, alguns autores sugerem que a participação em grupos encoraja a adoção de normas e práticas democráticas. Uma das principais contribuições do conhecido estudo de Robert Putnam (1993) sobre a Itália foi mostrar como a participação em grupo ajuda os eleitores a formarem suas preferências em prol de benefícios coletivos, a aprenderem valores cívicos e a entenderem o que é importante, nas eleições, para a comunidade como um todo. Outros estudiosos enfatizam as habilidades políticas construídas através de atividades associativas: a participação em grupo pode ajudar os eleitores a usar melhor a oportunidade dada pelas urnas porque essa participação aumenta sua capacidade de avaliar candidatos concorrentes e analisar propostas de políticas públicas, bem como expressar suas insatisfações enquanto cidadãos.

⁵ Para uma excelente síntese do debate sobre capital social e democracia, ver Newton (1997).

Existe hoje um grande debate sobre como se forma a confiança social. Putnam (1996, capítulo 6) argumenta que a confiança social é produto de ampla atividade associativa cívica: os indivíduos que aprendem a confiar nos outros através de sucessivas interações entre grupos levam esse capital social para suas relações mais amplas com outros cidadãos e com o governo. Outros argumentam que a confiança é uma dimensão do capital social conceitualmente distinta do envolvimento em grupos. Os críticos de Putnam afirmam que a formação da confiança é baseada na cultura e no contexto, por isso é que, em geral, a confiança precede uma rede cívica densa em vez de ser seu resultado. Devido a essas divergências sobre a origem e as consequências políticas da confiança social, este artigo trata as duas dimensões como potenciais explicações rivais sobre o apoio eleitoral a candidatos reformistas.

A terceira hipótese é a de que a superação do dilema do eleitor seria mais fácil para os eleitores que têm níveis elevados de conhecimento político. Pesquisas têm apontado que os eleitores de comunidades pobres, em especial aqueles que têm baixo nível de escolaridade e pouco acesso à informação, são mais suscetíveis a enfrentarem problemas de ação coletiva devido ao fato de que a maioria carece da capacidade de monitorar, no longo prazo, o comportamento dos políticos em relação às políticas públicas mais relevantes. Da mesma forma, esses eleitores têm pouca capacidade de avaliar, com clareza, diferentes propostas de políticas sociais (Geddes, 1994, p. 39; Desposato, 2000). Quando as eleições se aproximam, os eleitores pouco informados não têm condições de discernir quais políticos tenderiam a cumprir suas promessas programáticas de longo prazo. Ademais, não se pode esperar desses eleitores avaliações precisas sobre o que os políticos que estão governando fizeram enquanto ocuparam os cargos para os quais foram eleitos. Dadas essas condições, presume-se que o valor e a certeza de certos bens de consumo privado e semiprivado são muito mais atraentes para esses eleitores do que as promessas para a implantação de bens coletivos. Isso porque o cumprimento e o valor dos bens de consumo privado e semiprivado são rapidamente conhecidos, mesmo para aqueles eleitores que não possuem educação formal.

Sintetizando, três conjuntos de fatores relacionados com os recursos sociais podem embasar hipóteses explicativas sobre o quanto os eleitores brasileiros tendem a usar as eleições locais para assegurarem a implementação de políticas públicas de suas preferências, as quais seriam partilhadas pelo eleitorado no seu conjunto, em lugar de usá-las como uma oportunidade para adquirir benefícios privados ou semiprivados. Esses fatores são: capital socioeconômico, capital sociocívico e conhecimento político.

DADOS E METODOLOGIA

As seções do artigo que se seguem testarão as três hipóteses acima. Dados do IBGE, tanto de *surveys* como do Censo, fornecem as evidências necessárias para se investigar as variâncias entre as três cidades estudadas no que se refere ao capital socioeconômico, capital sociocívico e níveis de conhecimento político. Em abril de 1996, o IBGE (1997) adicionou um questionário à Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a qual foi aplicada a uma amostra de mais de 17 mil indivíduos em Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre. O questionário indagava dados dos indivíduos sobre renda, nível educacional, confiança e participação cívico-associativa, assim como uma série de outras questões, que foram usadas pelo autor para construir um índice de conhecimento político básico.

Dados comparados das cidades

A Tabela 1, a seguir, confirma a posição de Porto Alegre como a cidade mais afluyente do Brasil, contando com indicadores socioeconômicos similares aos das regiões menos desenvolvidas das democracias industriais avançadas. Os cidadãos de Porto Alegre não apenas detêm mais recursos financeiros do que os moradores das outras duas cidades, mas também o estoque de capital sociocívico – confiança e associativismo – existente na cidade é muito maior em termos comparativos.

A PME fornece, ainda, os dados necessários para gerar um índice de conhecimento político que combina o conhecimento dos no-

mes dos governantes e de partidos políticos com um indicador que avalia se os cidadãos urbanos brasileiros usam fontes confiáveis da mídia para adquirir níveis elementares de informação política. No que se refere à capacidade dos eleitores de identificarem os principais atores políticos de suas comunidades, o questionário da PME perguntava aos entrevistados para dizerem, espontaneamente, o nome de três partidos políticos, do presidente da República, do governador do estado e do prefeito. Para medir a qualidade das fontes de informação política, a PME pediu aos entrevistados que apontassem suas principais fontes de informação sobre notícias gerais e onde eles/elas obtinham informações eleitorais.

TABELA 1 – Indicadores socioeconômicos e capital sociocultural: Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre

	Salvador	Belo Horizonte	Porto Alegre
Renda e distribuição de renda			
Renda mensal do domicílio (1995-00, média, US\$) (1)	158	237	327
Pobreza absoluta (2)	33,6	16,4	12,1
Nível educacional			
Tem menos de 4 anos de escolaridade (%) (3)	22,4	18,1	14,1
Concluiu a educação secundária (%) (4)	30,2	32,4	38,6
Atividade associativa (5)			
Pertence a uma organização cívica (%)	22,9	27,7	38,4
Confiança (6)			
Acredita que alguma organização associativa e/ou alguma entidade política defenda suas interesses (%)	43,1	46,7	54,3

Fontes: PNUD (2001) e cálculos do autor a partir da PME (IBGE, 1997)

Notas: (1) Os dados do PNUD foram baseados nas PNADs de 1995 e 1999. Os números acima apresentados são uma média dos dois anos. (2) Os números da PME estimam a porcentagem de residentes adultos que recebiam menos do que dois salários mínimos mensais ou que estivessem desempregados e procurando emprego. Os números excluem estudantes e aposentados. (3) Os dados do PNUD referem-se a indivíduos com 25 ou mais anos. (4) Os dados da PME foram calculados apenas para os indivíduos com 25 ou mais anos. (5) A pesquisa perguntou se os entrevistados pertenciam a alguma associação religiosa, associação de bairro ou de moradores, associação filantrópica, associação esportiva ou cultural, órgão de classe, sindicato, outro tipo de associação. (6) Os entrevistados foram solicitados a identificarem duas, entre as seguintes pessoas/instituições, que poderiam proteger seus interesses: políticos, o presidente da República, juizes, sindicatos, associações profissionais, associações de bairro, igrejas, grupo religioso ou nenhum/nenhuma.

TABELA 2 – Conhecimento político e fontes de informação eleitoral e política: Salvador, Belo Horizonte e Porto Alegre

	Salvador	Belo Horizonte	Porto Alegre
Conhecimento sobre partidos			
Número de partidos que o entrevistado identificou (média)	1,82	2,34	2,40
Um partido	67,3%	82,9%	88,1%
Dois partidos	62,7%	78,7%	82,2%
Pelo menos três partidos	52,1%	71,9%	69,9%
Conhecimento sobre os políticos			
Quantos políticos o entrevistado identificou (média)	2,33	2,27	2,49
Presidente da República	75,7%	86,1%	87,9%
Governador do estado	70,6%	68,6%	84,0%
Prefeito	86,7%	72,4%	77,6%
Qualidade do conhecimento político		2,09	2,32
Uso de quantas fontes (média)	1,79	84,7%	88,9%
Qualquer tipo de mídia	84,0%	42,0%	44,0%
Mídia impressa	31,6%	56,7%	67,6%
Qualquer mídia para se informar sobre os candidatos	47,7%	26,1%	30,8%
Mídia impressa para se informar sobre os candidatos	15,3%		
Resultados médios em índice de 10 pontos	5,91	6,70	7,21

Fonte: Cálculos do autor baseado em dados da PME (IBGE, 1997)

Como mostram os dados apresentados na parte superior da Tabela acima, as três cidades variam consideravelmente no grau em que seus cidadãos são capazes de identificar os principais atores políticos e nomes de partidos. No entanto, para sabermos se, em uma democracia, um cidadão é minimamente informado, não podemos nos limitar ao conhecimento sobre o que ele/ela sabe. Esse cidadão também estaria alerta sobre os acontecimentos políticos de sua comunidade e buscaria informação básica que lhe ajudasse na decisão sobre em quem votar. Essa é a razão pela qual os cientistas políticos, quando analisam a capacidade e a vontade dos indivíduos de se engajarem na vida política de suas comunidades, fazem distinção entre a informação proveniente da mídia impressa e a que é adquirida através de outros tipos de mídia (Putnam, 1993, p. 92). Por essa razão, classifiquei em duas categorias, na Tabela 2, as formas através das quais os entrevistados buscam informação política: o uso da mídia para acompanhar eventos políticos gerais e o seu uso para auxiliar na decisão sobre o voto. A partir daí, mesurei a qualidade do consumo da mídia, distinguindo os tipos de mídia usados pelos entrevistados, assumindo que a informação mais qualificada estaria na mídia impressa (jornais e revistas), enquanto que a informação de menor qualidade seria, em geral, obtida através da mídia falada (televisão e rádio). Ao levar em

consideração se o indivíduo obtém informação sobre a política em geral e para auxiliá-lo na decisão sobre o voto através da mídia ou se ele/ela usa a mídia impressa para obter informação, abre-se a possibilidade de se gerar quatro indicadores adicionais relacionados com a aquisição de conhecimento político, criando-se, então, um índice adicional de 10 pontos para cada uma das cidades, inserido no final da Tabela 2.

Os dados comparativos apresentados na Tabela 1, sobre a distribuição de recursos sociais nas três capitais, fornecem evidências para apoiar o argumento que aqui desenvolvo: as decisões sobre políticas sociais refletem as condições socioeconômicas, os recursos socio-cívicos e os níveis agregados de conhecimento político de uma comunidade. Porto Alegre, que melhor se situa nos indicadores de recursos sociais, é também o centro urbano onde os líderes políticos foram mais longe nas reformas, tanto dos processos decisórios como das políticas públicas. Os mesmos indicadores são bem menores em Belo Horizonte e Salvador. No entanto, uma amostra restrita a apenas três casos tem limitações que devem ser ressaltadas. A primeira é que um pequeno número de casos não nos permite, obviamente, chegar a conclusões mais definitivas e o argumento aqui defendido ficaria mais sólido com a inclusão de outros casos e indicadores. A segunda é que se buscamos entender **quais** recursos sociais exercem maior influência no comportamento político e nos resultados das políticas sociais, seria necessário analisar um conjunto de casos que apresentassem maior grau de variação nos seus recursos socioeconômicos, capital sociocultural e níveis de conhecimento político. Por fim, dado que as teorias aqui apresentadas focalizam o comportamento político nos níveis individual e de vizinhança, isto é, buscam explicações sobre por que eleitores e políticos se comportam de certa maneira, os principais argumentos do artigo seriam mais sólidos se mapeássemos o comportamento dos políticos e das elites locais em cada cidade e não apenas comparativamente entre as três cidades.

Dados desagregados por distrito

Entre os objetivos da PME não estava o de identificar as preferências dos eleitores em relação às políticas públicas, nem seu comportamento eleitoral, variáveis importantes para avançarmos mais nos objetivos deste trabalho. Para superar a falta desses dados, desagregou-se a análise dos recursos sociais e do comportamento eleitoral para o nível dos distritos.⁶ A organização das eleições municipais no Brasil permite uma agregação rápida dos dados eleitorais por distrito. Isso porque o local de votação do eleitor é sempre próximo de sua residência, havendo, em cada distrito, várias seções eleitorais. Com o uso de mapas, criou-se um conjunto de dados sobre o comparecimento dos eleitores às seções eleitorais por área geográfica, plotando-se o comparecimento eleitoral às seções de votação nas eleições municipais de 2000 nos 41 distritos que compõem as divisões administrativas das três cidades.⁷ A partir do trabalho acima realizado, foram agregados os resultados da PME em cada um dos 41 distritos, sendo 16 em Porto Alegre, 17 em Salvador e 9 em Belo Horizonte.⁸

⁶ Importante ressaltar que o uso de dados agregados para fazer inferências sobre comportamentos individuais traz, sempre, alguns riscos, ou seja, o que pode ser verdadeiro para os grupos pode não se aplicar a todos os indivíduos dentro de um grupo. No caso dessa pesquisa, no entanto, o comportamento dos grupos é tão importante quanto o comportamento dos indivíduos quando se refere a questões sobre por que os membros de uma comunidade se envolvem com a política de forma diferente dos membros de outras comunidades. Portanto, na falta de outros dados, o melhor recurso parece ser recorrer a dados agregados por distritos.

⁷ O mesmo método foi utilizado por Lima (1996), no seu estudo sobre volatilidade eleitoral entre distritos de São Paulo que possuem diferentes características socioeconômicas.

⁸ Apesar de a PME permitir análises por distrito, as amostras não são suficientes para apontar diferenças entre bairros, que é o indicador ideal para examinar como recursos sociais influenciam o comportamento de seus vizinhos. Na verdade, os distritos das três cidades são muito grandes, apesar de as cidades variarem no número de habitantes. É também importante ressaltar que os dados agregados por distrito relativos ao conhecimento político, nível educacional e nível de associativismo foram calculados a partir da PME, sendo, portanto, sujeitos a pequenos erros amostrais.

RECURSOS SOCIAIS E APOIO A POLÍTICAS PÚBLICAS REFORMISTAS: inferências a partir das eleições locais

Como dito nas páginas iniciais, o principal objetivo deste trabalho é analisar como as diferenças de recursos sociais, principalmente capital socioeconômico, confiança, grau de associativismo e níveis de conhecimento político, influenciam os tipos de políticos que são eleitos para governar as cidades. Mais especificamente, busca-se entender por que o eleitorado de algumas cidades parece estar usando as eleições como forma de selecionar ou de punir os políticos quando estes deixam de cumprir seus compromissos com políticas públicas reformistas, enquanto que em outras cidades o eleitorado parece usar as eleições como uma oportunidade para assegurar a provisão de bens privados ou semiprivados, o que faz com que os políticos dessas cidades adotem políticas públicas subótimas. Para responder empiricamente a essa questão, analiso a relação entre distribuição de recursos sociais e comportamento eleitoral; mais especificamente, os padrões de votos válidos, tomando as eleições municipais de 2000 em Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador como exemplos. Algumas questões, no entanto, devem ser preliminarmente destacadas. A primeira é relembrar que, como sabemos, o fato de o voto ser obrigatório permite capturar o comportamento da maioria dos eleitores dos casos selecionados. A segunda é que as urnas eleitorais fornecem, ao eleitor brasileiro, opções iguais, ou seja, o eleitor, em cada eleição, faz as seguintes escolhas: votar no seu candidato preferido, votar em um dado partido, deixar o voto em branco ou anulá-lo, sendo essas as alternativas de que todo eleitor dispõe em todas as urnas eleitorais do país. Devido ao fato de que, para alguns cargos, o eleitor pode votar “branco” ou “nulo” e em outros pode votar em um candidato ou em um partido, os votos válidos de uma mesma eleição podem variar.

O que os votos válidos podem nos mostrar sobre as motivações dos eleitores

A combinação dos dados da PME com os dos votos válidos nos permite examinar a relação entre recursos sociais e motivações dos eleitores. Nos casos onde os eleitores dos distritos de uma cidade vo-

tam em resposta às posições programáticas dos candidatos ou às suas propostas sobre políticas públicas universalistas, deveríamos esperar que o número de votos válidos para o Executivo local fosse maior do que para o Legislativo. Eleitores preocupados com a qualidade de vida de todos os moradores de sua cidade deveriam concentrar suas atenções no Executivo local, dado que, na maioria das cidades brasileiras, o prefeito é o ator político mais importante na formulação de políticas públicas. Pela própria natureza do cargo e pelo poder a ele associado, os prefeitos são atores-chave nas decisões sobre prioridades de políticas públicas. Embora os vereadores sejam também decisores, eles têm, em geral, papel limitado na formulação de políticas públicas e optam, em geral, pelo uso de seus cargos para pleitear a realização de bens semipúblicos, tais como ações referentes à infraestrutura viária, escolas ou postos de saúde nas suas bases eleitorais.

Existem várias razões que podem ser antevistas sobre por que a votação para prefeito deveria, *ceteris paribus*, receber mais votos válidos do que a votação para o cargo de vereador. Primeiro, votar para o cargo de prefeito é simplesmente mais fácil do que para o de vereador. Isso porque, devido à existência nas grandes cidades de centenas de candidatos a vereador, esses candidatos concentram suas propagandas eleitorais no número de registro de suas candidaturas e não nos seus nomes, a fim de evitar erros na hora da digitação. Ademais, a probabilidade de o eleitor digitar o número errado do candidato a vereador ou de esquecer o seu número, que contém cinco dígitos, é maior para o cargo de vereador do que para o de prefeito. O número de registro do candidato a prefeito é o mesmo número usado pelos candidatos do seu partido a presidente da República ou a governador. Para aqueles eleitores que votam em um determinado partido, a tarefa de lembrar o número que identifica seu partido é mais fácil para o candidato a prefeito, que conta com dois dígitos, do que para o candidato a vereador, com cinco dígitos. Por fim, a cobertura que a mídia dá aos candidatos a prefeito é muito maior do que aos candidatos a vereador. Isso facilita ao eleitor obter mais e melhor informação para

avaliar os candidatos de acordo com suas posições ideológicas ou programáticas.⁹

Apenas nas comunidades onde os eleitores têm predisposição de trocar seus votos por benefícios privados e semiprivados é que se pode antecipar que o número de votos válidos para vereador seja similar aos votos válidos para prefeito. Devido ao alto índice de fragmentação do voto nas eleições municipais e à presença de centenas de candidatos que concorrem às eleições legislativas, tanto os deputados estaduais como os vereadores montam suas estratégias de campanha, nas grandes cidades, visando a conquistar o eleitorado de um ou de dois grandes distritos eleitorais.¹⁰ Mesmo nas grandes capitais brasileiras, como as aqui estudadas, dois ou três mil, entre um milhão ou mais de eleitores, podem eleger um candidato a vereador, nos casos em que o partido do candidato tenha tido grande número de votos. Portanto, diferentemente dos candidatos a prefeito, que precisam fazer campanha em toda a cidade e cativar grande número de eleitores, a maioria dos candidatos a vereador limita suas campanhas a alguns bairros específicos, cultivando relações pessoais com os líderes do bairro e das associações comunitárias e com os eleitores individualmente. Nas três cidades estudadas, tanto os vereadores como os ocupantes de cargos públicos entrevistados afirmaram que a oferta de bens privados em troca de votos prevalece muito mais nas eleições legislativas do que nas majoritárias, o que também é confirmado pela imprensa.

Dados e análises eleitorais por distrito

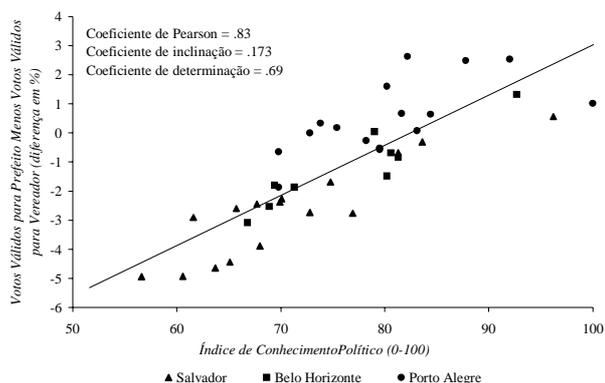
Para analisar empiricamente as variações nos votos válidos para vereador e prefeito em cada distrito das cidades selecionadas, tabulei, primeiro, os votos válidos para ambos os cargos, usando a percentagem dos votos válidos do distrito para os candidatos ou partidos co-

⁹ Essa análise baseia-se na leitura dos principais jornais locais das cidades estudadas – *A Tarde*, em Salvador, *Zero Hora*, em Porto Alegre, e *Estado de Minas*, em Belo Horizonte no período anterior às eleições.

¹⁰ Embora muitos candidatos eleitos tenham recebido votos em quase todos os distritos, a maioria dos políticos entrevistados afirma que concentra suas campanhas em uma área determinada, o que é confirmado pelos dados do TRE. Nas eleições de 2000, por exemplo, o candidato médio vencedor em Salvador recebeu votos em apenas 1/4 das seções eleitorais e em Belo Horizonte em 1/5.

mo uma percentagem do total dos votos, incluindo brancos e nulos. Posteriormente, calculei a diferença do voto válido entre os dois cargos, subtraindo a percentagem dos votos válidos para o legislativo dos votos válidos para prefeito.

FIGURA 1 – Índice de conhecimento político por distrito e diferenças entre votos válidos para os cargos de prefeito e vereador: regressão linear simples



Fontes: Os números do eixo X foram calculados pelo autor com base na PME (IBGE, 1997) e os do eixo Y foram calculados pelo autor com base nos dados dos Tribunais Regionais Eleitorais da BA, MG e RS.

O diagrama de dispersão na Figura 1 mostra visualmente a relação entre os padrões de votos nos distritos e as medidas agregadas de conhecimento político. Cada nível de conhecimento político do distrito está medido no eixo X. Para facilitar a interpretação dos dados estatísticos constantes da Figura 1 e da Tabela 3 abaixo, transformei o escore médio de cada distrito em um índice de 10 pontos, explicado na Tabela 2, variando em uma escala de 0-100. No Índice de Conhecimento Político Regional, o distrito da cidade com a média mais alta de conhecimento político alcançou 100 e o distrito com o nível médio mais baixo de conhecimento político alcançou zero.

O eixo Y da Figura 1 apresenta cada distrito de acordo com a diferença encontrada no índice de votos válidos para prefeito e para vereador. Como previsto e discutido anteriormente, a Figura 1 mostra que em quase todos os distritos de Salvador a diferença entre os votos válidos dados aos candidatos a prefeito e aos candidatos a vereador favorece os últimos, com exceção dos distritos com melhores níveis de renda – Pituba, Barra e Rio Vermelho. Apesar de ser mais fácil vo-

tar para prefeito, a maioria dos eleitores de Salvador registrou mais votos válidos para vereador do que para prefeito. Já na relativamente próspera Porto Alegre, a maior parte dos eleitores dos distritos vota mais nos candidatos para o Executivo do que para o Legislativo, e os eleitores de Belo Horizonte se situam em posição intermediária. A Figura 1 indica também que o nível de conhecimento político é, de fato, um poderoso indicador do padrão de voto de um distrito.

As estatísticas apresentadas na Tabela 3 apresentam similaridades com as listadas na Figura 1, apenas os números constantes da tabela resumem seis relações bivariantes separadas, em lugar apenas de uma. As seis variáveis independentes listadas no lado esquerdo da coluna representam várias medidas para as três hipóteses acima mencionadas: recursos socioeconômicos, capital sociocultural e conhecimento político. Para facilitar a comparação entre os diferentes modelos bivariados, cada uma das variáveis independentes segue uma escala de 0-100, onde o distrito que recebeu o maior valor em cada variável teve o escore de 100 e o distrito com o valor mais baixo obteve escore zero. A variável dependente, isto é, as diferenças entre os distritos na porcentagem de votos válidos para prefeito vis-à-vis para vereador, também foi convertida para a escala 0-100.

TABELA 3 - Influência da renda, conhecimento político, educação e capital social nas diferenças nos votos válidos para prefeito e vereador, por distrito (regressão linear simples)

	Coefficiente de Pearson (R)	Coefficiente de Inclinação (B)	Coefficiente de determinação (R ²)
Renda			
Índice de renda per capita	584	650	34
Índice de extrema pobreza	864	-951	75
Nível de educação			
Índice de educação secundária	526	147	28
Conhecimento político			
Índice de conhecimento político	834	990	70
Capital sociocívico			
Índice de confiança	581	730	34
Índice de associativismo	735	863	54

Fontes: Cálculos do autor a partir de dados da PME (IBGE, 1997), com exceção dos dados de renda per capita, calculados a partir dos dados do Censo.

Os dados da Tabela 3 sugerem que o nível de renda do eleitor tem papel importante na elucidação sobre as diferentes características

encontradas entre os distritos. Importante ressaltar, no entanto, que os dados mostram que as diferenças entre padrões de voto não são explicadas pelas variações de renda, mas sim pela prevalência de eleitores extremamente pobres. Ou seja, os dados apontam para uma forte correlação entre concentração de eleitores pobres e alto índice de votos para o Legislativo local *vis-à-vis* os votos para prefeito. Essa conclusão coincide com o que diz a extensa literatura sobre clientelismo, assim como confirma a opinião dos entrevistados, os quais afirmaram que, de forma geral, a maior parte dos problemas gerados pelo clientelismo eleitoral está concentrado nos distritos mais pobres das cidades.

Os dados sobre nível educacional e conhecimento político também fornecem pistas importantes. Por um lado, o fato do nível de conhecimento político aparecer como um indicador mais influente e mais confiável sobre o comportamento eleitoral do que o nível educacional mostra que esses indicadores são distintos do ponto de vista conceitual. Por outro lado, a força da variável “conhecimento político”, que mostrou ter poder explicativo semelhante à variável relacionada com o grau de extrema pobreza de um distrito, sugere que este fator, embora não muito encontrado nas pesquisas políticas, possui enorme poder explicativo sobre o comportamento político de massa no Brasil. Em todas as três cidades, os eleitores das comunidades que detêm informações que lhes permitem avaliar políticas públicas divergentes e recompensar ou punir os políticos eleitos por suas ações, tendem, claramente, a votar nos candidatos cujas plataformas eleitorais assentam-se em políticas programáticas. Os eleitores menos informados, ao contrário, concentram seus votos nos candidatos ao Legislativo, os quais atuam de forma mais personalista.

Os resultados da Tabela 3 não parecem sustentar as teorias sobre capital social – tais como sustentadas por Putnam – que enfatizam a confiança como a variável mais importante para superar dilemas eleitorais coletivos nos países em desenvolvimento. Esse ponto é importante, dada a ênfase recente que as ciências sociais têm concedido à relação entre associativismo cívico, confiança social e mudança na forma de fazer política. Os resultados que surgem na Tabela 3 sugerem que o fato de pertencer a uma associação cívica é mais consistente para prever comportamentos eleitorais subseqüentes do que para

indicar ganhos de confiança gerados pela participação em tais associações.

CONCLUSÃO: Perspectivas da construção de círculos virtuosos

Este artigo começou com o seguinte questionamento: por que alguns eleitores das cidades usam seu direito ao voto para induzir seus líderes políticos a implementarem reformas nas políticas públicas enquanto que outros continuam contradizendo os postulados da teoria democrática? Duas foram as respostas encontradas.

A primeira é a de que o acesso a recursos sociais tem um claro impacto na capacidade das comunidades de usar seu direito ao voto como um exercício de *accountability* democrática. Essa resposta decorre da discussão acima, desenvolvida a partir de análises sobre o comportamento eleitoral na eleição municipal de 2000 em Belo Horizonte, Porto Alegre e Salvador, sobre o dilema do eleitor e as possibilidades de soluções coletivas. De forma mais direta, o estudo comparado das eleições nas três capitais mostra que se pode esperar que as eleições municipais forcem os políticos locais a adotarem novas políticas públicas progressistas somente e quando são preenchidos dois pré-requisitos: a) a condição socioeconômica da maioria dos eleitores desses políticos lhe permite votar tomando por base avaliações de longo prazo e considerando a implementação de políticas públicas de resultados incertos; na ausência de condições socioeconômicas, os eleitores tendem a trocar seus votos por ações imediatas voltadas para a consecução de bens privados e semiprivados de pequeno valor; b) os eleitores possuem algum conhecimento político capaz de permitir que acompanhem as propostas e as ações prometidas ou implementadas pelos políticos eleitos. Apesar da existência de capital social influenciar o comportamento dos eleitores, sua ação não é tão forte quanto a existência de pobreza ou de baixo conhecimento político dos eleitores.

A segunda conclusão extraída deste trabalho é a de que a aquisição de conhecimento político parece influenciar, de forma importante, o comportamento dos eleitores urbanos brasileiros, tanto quan-

to seus níveis socioeconômicos e socioculturais, estes últimos mais enfatizados pela literatura. Enquanto as teorias prospectivas e retrospectivas sobre o comportamento eleitoral formuladas nos EUA baseiam-se em pressupostos sobre como os eleitores, individualmente, adquirem e aplicam informações políticas, os modelos de comportamento político de massa mais usados nos estudos sobre a política eleitoral no Brasil raramente incluem considerações sobre conhecimento político. Daí porque o foco deste trabalho na educação política dos eleitores não decorreu apenas de preocupações teóricas. Tanto em Belo Horizonte como em Porto Alegre, prefeitos progressistas tomaram a iniciativa de criarem fóruns de democracia direta através de programas como o Orçamento Participativo, buscando incentivar eleitores pobres que tenham interesse na política a participarem ativamente, através de comissões de bairros. Tais iniciativas também criam as condições para que os eleitores decidam sobre o destino dos recursos que serão investidos em suas comunidades. A maioria dos trabalhos que analisa as diversas e bem-sucedidas experiências com o OP aponta como sua principal conquista a expansão dos níveis de participação política entre os pobres. Este trabalho, todavia, sugere que tão importante quanto a participação é a educação dos cidadãos sobre a política local, o orçamento e o funcionamento do governo municipal.¹¹

Este trabalho, que, de forma abrangente, discute continuidade e mudança nas políticas públicas em três capitais brasileiras, confirma o padrão já encontrado na maioria das democracias recentes, ou seja, os indivíduos que seriam os principais beneficiários de mudanças radicais na provisão de políticas sociais estão ainda pouco preparados para demandarem governos mais comprometidos com suas demandas. No entanto, este trabalho também apresenta algumas indicações, cautelosamente otimistas, sobre o futuro da provisão de políticas sociais no Brasil urbano. Os esforços de Porto Alegre e de Belo Horizonte para aumentar a participação política, tornar o processo decisório mais transparente e melhorar o fornecimento de serviços públicos básicos para os mais pobres, mostram que muitos governos locais brasileiros têm assumido papel de liderança, até então sem precedentes, no fortale-

¹¹ Sobre o OP de Porto Alegre, ver Abers (2000) e Baierle (1998) e sobre o de Belo Horizonte, ver Nylén (2002) e Boschi (1999).

lecimento da cidadania entre seus cidadãos, hoje mais voltada para estimulá-los a demandar de seus governos compromissos com a *accountability*. Por todo o Brasil, podem ser encontradas experiências locais desenhadas para criar formas mais democráticas de decisão sobre políticas públicas e existem indicações de que essas experiências podem promover mudanças profundas no funcionamento da política estadual e nacional e não apenas da local.

Muitos governos locais estão, apenas agora, colhendo os frutos da luta travada durante a democratização para aumentar e consolidar a capacidade democrática de seus eleitores, os quais, por sua vez, passaram a usar esses recursos nas eleições locais, estaduais e nacionais. Ademais, os cidadãos que passaram a ter maior acesso à informação e a se envolverem na vida política local parecem cada vez mais empenhados a favor de mudanças nas políticas sociais. Apesar de o caso de Salvador mostrar que as elites políticas locais ainda resistem à adoção de políticas progressistas, os desdobramentos políticos ocorridos em Belo Horizonte e Porto Alegre parecem indicar que, quando o processo de delegar poder aos eleitores começa e quando melhores políticas sociais são institucionalizadas, parece não ser mais possível reverter essas mudanças.

(Recebido para publicação em setembro de 2003)

(Aceito em dezembro de 2003)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neera. *Inventing local democracy: grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

BETHELL, Leslie. Politics in Brazil: From Elections without Democracy to Democracy without Citizenship. *Daedalus*. Cambridge, Massachusetts, v. 129, n. 2, p.1-27, 2000.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: Emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*. Porto Alegre, v. 4, n. 6, p.1-25, 1998.

- BEZERRA, Marcos Otávio, *Em nome das "bases": política e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BOIX, Carles; POSNER, Daniel N. Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance. *British Journal of Political Science* v. 28, n. 4, p. 686-693, 1998.
- BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo, e capital social na governança urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro (IUPERJ), v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- BOSCHI, Renato Raul; GUIMARÃES, Bemice Martins; SOMARRIBA, Mercês. *Governança em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Urbanos da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.
- LIMA, Marcelo Oliveira Coutinho de. Volatilidade eleitoral em São Paulo. *Novos Estudos*. São Paulo (CEBRAP), n.46, p.21-28, 1996.
- DESPOSATO, Scott W. *Institutional theories and social realities in brazilian legislative politics*. ENCONTRO DO CONGRESSO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 22, Miami, 2000.
- FOX, Jonathan A. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*. Baltimore, Maryland, v. 46, n. 4, p. 151-84, 1994.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Mensal de Emprego Abril 1996: associativismo, representação de interesses e intermediação política*. CD-Rom. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1997.
- IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. "Áreas que mais preocupam os eleitores são as mesmas em nove capitais." *IBOPE Interact*, http://www.ibope.com.br/eleicoes2000/pan_area.htm, 30 de junho, 2001.
- IVO, Anete Brito Leal (Org.). *Governabilidade e governança urbana: o caso de Salvador*. Salvador: CRH/ UFBA/ IUPERJ/ Projeto GURI/University of Toronto, 1997.
- IVO, Anete Brito Leal. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: Clasco, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar. Uma bela revolução. In: FIGUEIREDO, Rubens, LAMOUNIER, Bolívar (Orgs.). *As cidades que dão certo*. Brasília: MH Comunicação, 1996. p. 207-211.
- LESBAUPIN, Ivo (Org.). *Prefeituras do povo e para o povo*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D. *The democratic dilemma: can citizens learn what they need to know*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- LYNE, Mona Marie. *The voters' dilemma and electoral competition: explaining development policy and democratic breakdown in developing democracies*. 1999. Tese (Doutorado). University of California at San Diego, Political Science Department, San Diego.
- MONTERO, Alfred P. Devolving democracy? Political decentralization and the New Brazilian Federalism. In: KINGSTONE, Peter R., POWER, Timothy J. (Orgs.)

Democratic Brazil: actors, institutions, and processes. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000, p. 58-76.

NEWTON, Kenneth. Social capital and democracy. *American Behavioral Scientist*, v.40, n. 5, p. 575-586, 1997

NYLEN, William R. Testing the empowerment thesis: the Participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*. Albany, New York, v. 34, n. 2, p. 127-146, 2002.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971 (1965).

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano sustentável da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: PNUD, 2001.

PUTNAM, Robert D. *Bowling alone: the collapse and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2001.

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993.

SAMUELS, David Julian. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge University Press, 2003.

SETZLER, Mark H. *Democratizing Urban Brazil: voters, reformers, and the pursuit of political accountability*. 2002. Tese (Doutorado). University of Texas, Political Science Department, Austin.

SOARES, José Arlindo, CACCIABAVA, Silvio (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

SOUZA, Celina M. *Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London: Macmillan Press, 1997.

STONER-WEISS, Kathryn. *Local Heroes: the political economy of Russian regional governance*. Princeton: Princeton University Press, 1997.