

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIENCIA POLITICA

Elisandro Roath do Canto

**O PACTO PELO RIO GRANDE**  
**Crise fiscal, capital social e participação política no Rio Grande do Sul 2006**

Porto Alegre

2015

Elisandro Roath do Canto

O PACTO PELO RIO GRANDE:

Crise fiscal, capital social e participação política no Rio Grande do Sul 2006

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: César Marcello Baquero  
Jacome

Linha de Pesquisa: Cultura Política

Porto Alegre

2015

## CIP - Catalogação na Publicação

Canto, Elisandro Roath do

O Pacto pelo Rio Grande: Crise fiscal, capital social e participação política no Rio Grande do Sul 2006 / Elisandro Roath do Canto. -- 2015.

177 f.

Orientador: Cesar Marcelo Baquero Jacome.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Cultura Política. 2. Capital Social. 3. Participação Política. 4. Rio Grande do Sul. 5. Crise Fiscal . I. Baquero Jacome, Cesar Marcelo, orient.  
II. Título.

Elisandro Roath do Canto

**O Pacto pelo Rio Grande:  
Crise fiscal, capital social e participação política no Rio Grande do Sul 2006**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: César Marcello Baquero Jacome

Linha de Pesquisa: Cultura Política.

Aprovada em \_\_\_\_\_.

---

Prof. Dr. César Marcello Baquero Jacome – Orientador

---

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf Gonzales – UFRGS

---

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro - UFRGS

---

Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos - FEEVALE

Ao G.A.D.U. pela força e a inteligência que me acompanhou nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais que me deram a segurança material e afetiva para fruir a vida intelectual no início deste trabalho.

E à Nadianna, meu amor, que me fez deixar a fruição intelectual e chegar à última página...

Ao concluir esta dissertação quero agradecer,

...Ao Professor Marcello Baquero por me acolher no seu núcleo de pesquisa e me apresentar uma rica perspectiva de análise dos fenômenos políticos, comprometida com a vida humana e a democracia.

... Ao César Busatto pela receptividade à esta pesquisa, pela entusiasmada entrevista, que se transformou por desdobramentos do destino em um grande amigo.

.... Aos colegas do PPG e alhures pelas críticas as ideias originais do trabalho que me obrigaram a horas e horas de leitura, reflexão e análise.

## RESUMO

Esta dissertação analisa a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul sob a perspectiva da cultura política e do capital social, utilizando como objeto o fórum Pacto pelo Rio Grande criado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2006. O objetivo do trabalho é compreender as relações entre sociedade e Estado a partir das crenças e atitudes dos atores sociais e políticos envolvidos nas discussões sobre a crise fiscal estadual. A teoria do capital social apresenta uma série de hipóteses que relacionam a eficiência das políticas públicas com a confiança social, capital social. Em sociedades onde há confiança, normas de reciprocidade ou extensos sistemas de participação cívica, os dilemas de ação coletivo são resolvidos pela estruturação de acordos criativos entre diferentes grupos sociais. Esta predisposição favorece, entre outros efeitos, o desenvolvimento das instituições democráticas por promover a participação política, a interiorização dos valores e princípios democráticos, bem como legitimar as decisões dos gestores públicos ao diminuir as distâncias entre Estado e sociedade. Por outro lado, onde o capital social é baixo, as soluções dos dilemas coletivo dependem da intervenção de um terceiro ator que utiliza a coerção para obter a cooperação. Nesse equilíbrio vertical, o resultado é a propensão para comportamentos em que predominam formas de dependência política tradicionais como clientelismo, personalismo e autoritarismo. Para testar as hipóteses do capital social foi utilizado o método de análise de conteúdo das notas taquigráficas do Pacto pelo Rio Grande, complementada com entrevistas semiestruturadas. Os resultados indicam a persistência de comportamentos políticos marcados pela desconfiança, estatismo e personalismo político que limitam a participação política e a possibilidade de constituição de acordos criativos em torno do tema fiscal.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the fiscal crisis in the Rio Grande do Sul State from the perspective of political culture and social capital, using as its object the forum “Pacto pelo Rio Grande” created by Legislative Power in the year 2006. The objective is to understand the relationships between society and state from the beliefs and attitudes of social and political actors involved in discussions about the state's fiscal crisis. The theory of social capital presents a number of assumptions relating the efficiency of public policies with social trust, social capital. In societies where there is trust, norms of reciprocity and extensive networks of civic engagement, collective action dilemmas are solved by structuring creative arrangements between different social groups. This predisposition facilitates, among other aspects, the development of democratic institutions by promoting political participation, internalization of democratic values and principles, as well as legitimizing political decisions by decreasing the distances between state and society. Conversely, where the capital is low, the solutions of collective dilemmas depend on the intervention of a third actor who uses coercion to obtain the cooperation. In this vertical balance, the result is a tendency to behaviors that are mostly traditional forms of political dependence as clientelism, personalism and authoritarianism. To test the hypotheses of the capital was used the method of analysis of content of the shorthand notes of the Pacto pelo Rio Grande, complemented with semi-structured interviews. The results indicate the persistence of political behavior marked by distrust, statism and political personalism that limit political participation and the possibility of formation of creative agreements around the fiscal policy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 HIPÓTESES E OBJETIVOS DE PESQUISA .....	16
1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA .....	21
<b>2 A PROBLEMÁTICA DO AJUSTE FISCAL ESTADUAL</b> .....	26
2.1. FINANÇAS ESTADUAIS NO RIO GRANDE DO SUL .....	28
2.2. O PACTO PELO RIO GRANDE.....	33
2.3. METODOLOGIA DO PACTO PELO RIO GRANDE .....	35
<b>3 CAPITAL SOCIAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.</b> .....	41
3.1 CULTURA POLITICA E CAPITAL SOCIAL .....	42
<b>3.1.1 Cultura Política</b> .....	42
<b>3.1.2. Capital Social</b> .....	50
3.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA .....	60
3.4. MODERNIZAÇÃO E MATERIALISMO.....	64
<b>3.4.1. Modernização no Brasil e América Latina</b> .....	69
<b>3.4.2. Materialismo e Modernização no Rio Grande do Sul</b> .....	75
<b>4. ANÁLISE INTERPRETATIVA</b> .....	87
4.1 – RELAÇÃO DE TERMOS GERAIS .....	87
4.2. ATITUDES EM RELAÇÃO AO PACTO PELO RIO GRANDE .....	103
4.3. MOTIVAÇÕES PARA ENVOLVIMENTO NO PACTO PELO RIO GRANDE.....	112
4.4. PERCEPÇÕES SOBRE POLÍTICA E ECONOMIA NO PACTO PELO RIO GRANDE .....	125
4.5. PERCEPÇÕES SOBRE A CRISE E AS SOLUÇÕES PROPOSTAS .....	138
4.6. O PACTO PELO RIO GRANDE E A CONFIANÇA SOCIAL .....	156
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	162
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	167
<b>ANEXOS</b> .....	172

## LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Frequência da Categoria Atitudes em relação ao Pacto conforme as atas analisadas - 2006.....	105
Tabela 2 - Categoria Atitudes dividida por subcategorias - 2006 .....	105
Tabela 3 - Unidades de Registro da categoria Motivações para Envolvimento no Pacto - 2006 .....	114
Tabela 4 - Frequência da categoria "Motivações de Envolvimento" - 2006.....	114
Tabela 5 - Categoria Percepções sobre Economia conforme os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	131
Tabela 6 - Categoria Percepções de Crise, Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	140
Tabela 7 - Categoria das Soluções Propostas e os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	148
Quadro 1 - Percepções da Economia conforme os grupos analisados - 2006.....	23
Quadro 2 - Questões apresentadas para os entrevistados .....	24
Quadro 3 - Bloco Institucional do Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	35
Quadro 4 - Bloco Temático Do Pacto Pelo Rio Grande - 2006 .....	36
Quadro 5 - Bloco lideranças regionais do Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	36
Quadro 6 - Comissão Organizadora do Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	36
Quadro 7 - - Divisão dos grupos no Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	37
Quadro 8 - Equilíbrios sociais conforme Putnam (2006).....	51
Quadro 9 - Comparação entre Sociedades Modernas e Pós-modernas .....	68
Quadro 10 - Termos mais frequentes na Categoria Atitudes em relação ao Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	103
Quadro 11 - Unidades Registro da Categoria Atitudes em relação ao Pacto - 2006.....	104
Quadro 12 - Termos mais frequentes na Categoria Motivações para Envolvimento no Pacto - 2006 .....	113
Quadro 13 - Unidades de Registro de Percepção Política - 2006.....	125
Quadro 14 - Percepções de política por grupo analisado - 2006.....	126
Quadro 15 - Unidades de Registro da Categoria Percepção sobre Economia.....	130
Quadro 16 - Principais termos da Percepção sobre a Crise - 2006.....	139
Quadro 17 - Unidades de Registro da Categoria Percepções sobre a Crise - 2006.....	139
Quadro 18 - Principais termos indicativos da categoria Soluções Propostas, Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	147
Quadro 19 - Exemplos de Unidades de Registro da Categoria Soluções Propostas - 2006 ...	147
Gráfico 1 - Os 20 principais termos constantes nas Atas do Pacto pelo RS – 2006.....	87
Gráfico 2 - Os termos selecionado com menor presença nas atas do Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	88
Gráfico 3 - Os termos que mais aparecem nas manifestações dos Poderes Públicos - 2006 ..	89
Gráfico 4 - Termos que menos aparecem nas manifestações dos Poderes Públicos - 2006 ...	90
Gráfico 5 - Os termos que mais aparecem na manifestação dos Partidos Políticos - 2006.....	91
Gráfico 6 - Os termos que menos aparecem nas manifestações das lideranças partidárias - 2006 .....	92
Gráfico 7 - Os Termos que mais apareceram nas manifestações da classe empresarial - 2006 .....	93
Gráfico 8 - Os termos que menos aparecem nas manifestações empresariais - 2006 .....	94
Gráfico 9 - Os termos que mais apareceram nas manifestações de organizações sindicais - 2006 .....	95

Gráfico 10 - Os termos que menos aparecem nas manifestações das organizações sindicais - 2006 .....	96
Gráfico 11 - Os termos que mais apareceram nas manifestações dos Conselhos Profissionais - 2006 .....	97
Gráfico 12 - Termos que menos apareceram nas manifestações dos Conselhos Profissionais - 2006 .....	98
Gráfico 13 - Termos que mais apareceram nas manifestações dos Reitores - 2006 .....	99
Gráfico 14 - Termos que menos apareceram nas manifestações dos Reitores - 2006.....	100
Gráfico 15 - Termos que mais apareceram nas manifestações do Terceiro Setor - 2006 .....	101
Gráfico 16 - Termos que menos apareceram nas manifestações do Terceiro Setor - 2006 ..	102
Gráfico 17 - Frequência da Categoria Atitudes em relação ao Pacto conforme as atas analisadas - 2006 .....	106
Gráfico 18 - % de Atitudes Positivas por grupo analisado – 2006.....	107
Gráfico 19 - % de Atitudes Negativas por grupo analisado - 2006.....	108
Gráfico 20 - Atitudes em relação ao Pacto dividido pelos grupos analisados - 2006 .....	109
Gráfico 21 - Atitudes em relação ao Pacto do grupo dos trabalhadores - 2006 .....	110
Gráfico 22 - Atitudes em Relação ao Pacto do Poder Público - 2006.....	110
Gráfico 23 - Atitudes em relação ao Pacto dos Partidos Políticos - 2006.....	111
Gráfico 24 - Atitudes em relação ao Pacto do Terceiro Setor - 2006.....	111
Gráfico 25 - % das subcategorias de Motivação para Envolvimento no Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	115
Gráfico 26 - Distribuição das Motivações por grupos de atores - 2006.....	116
Gráfico 27 - Motivações para Envolvimento da Sociedade Civil - 2006.....	117
Gráfico 28 - Motivações para Envolvimento do segmento de Mercado - 2006.....	118
Gráfico 29 - Motivações para Envolvimento no Pacto dos setores vinculados ao Estado - 2006 .....	119
Gráfico 30 - Motivações para Debater conforme os grupos analisados - 2006.....	120
Gráfico 31 - Motivação para Fazer Propostas por grupo analisado - 2006 .....	121
Gráfico 32 - Motivação para Contribuir por grupo analisado - 2006.....	121
Gráfico 33 - Motivação para Mudança por grupo analisado - 2006.....	122
Gráfico 34 - Motivação para Construir pelos grupos analisados - 2014 .....	123
Gráfico 35 - Motivação para Participar por grupos analisados - 2006.....	123
Gráfico 36 - Motivação de Responsabilidade por grupo analisado - 2006 .....	124
Gráfico 37 - Subcategorias de Percepção da Política - 2006.....	127
Gráfico 39 - Percepções da Políticos do segmento da Sociedade Civil - 2006.....	128
Gráfico 40 - Percepções da Política pelo segmento de Mercado - 2006 .....	129
Gráfico 41 - Percepções da Política pelo segmento vinculado ao Estado - 2006.....	130
Gráfico 42 - Subcategorias de Percepção da Economia conforme os grupos analisados - 2006 .....	132
Gráfico 43 - Percepções da Economia conforme os grupos analisados - 2006.....	133
Gráfico 44 - Percepções sobre Economia da sociedade civil - 2006.....	134
Gráfico 45 - Percepções sobre a Economia do segmento de Mercado - 2006 .....	135
Gráfico 46 - Percepções sobre Economia dos atores da esfera estatal .....	136
Gráfico 47 - Subcategorias das Percepções da Crise no Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	141
Gráfico 48 - Subcategoria de Percepção da Crise e os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	142
Gráfico 49 - Percepções da Crise pela sociedade civil, Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	143
Gráfico 50 - Percepções da Crise pelos atores do mercado, Pacto pelo Rio Grande - 2006 ..	144
Gráfico 51 - Percepções da Crise pelo segmento estatal no Pacto pelo Rio Grande - 2006 ..	145
Gráfico 52 - Subcategoria das Soluções Propostas, Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	149

Gráfico 53 - Soluções Propostas e os Grupos do Pacto pelo Rio Grande – 2006 .....	151
Gráfico 54 - Soluções Propostas pela Sociedade Civil, Pacto pelo Rio Grande - 2006.....	152
Gráfico 55 - Soluções Propostas pelo segmento de mercado, Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	153
Gráfico 56 - Soluções Propostas pelo segmento estatal, Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	154
Gráfico 57 - Significados da Participação da Sociedade, Pacto pelo Rio Grande - 2006 .....	155



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo um fórum instituído pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2006, denominado Pacto pelo Rio Grande, cujo objetivo principal foi debater e propor soluções à crise fiscal estadual, através da adoção de uma metodologia de planejamento participativo que envolveu a presença de diversos segmentos sociais e institucionais representativos da sociedade gaúcha. O Pacto pelo Rio Grande permite analisar ao mesmo tempo uma problemática de política pública, no caso fiscal, e a participação política da sociedade civil nas decisões políticas.

As premissas deste trabalho seguem o ponto de vista culturalista (LALLEMENT, 2012) no qual o comportamento dos atores sociais somente pode fazer sentido quando postos diante de suas próprias razões e justificativas, envolvendo sentimentos, crenças, valores e normas constituídas durante o processo de socialização. E mais do que isso, adotando o ponto de vista “weberiano” de que “a sociedade não pode ser concebida como algo exterior ao homem”, mas de que a “vida social e suas instituições são frutos da ação dos sujeitos sociais” (SELL, 2014). A ação, neste caso, seria todo o comportamento relacionado pelo sujeito à um sentido subjetivo (SELL, 2014). Como decorrência destes pressupostos o objeto das Ciências Sociais é a “ação social”: cujo significado subjetivo tem relação com o comportamento de outros indivíduos (SELL, 2014). A compreensão, por este ponto de vista, é a tarefa do cientista social que busca descobrir este sentido subjetivo da ação social, e explicitá-lo em termos de causa e consequência. O sentido subjetivo poderá ser encontrado a partir das “motivações do sujeito”, que são indicadas pelas justificativas que o próprio sujeito oferece para as suas ações. Os motivos são as razões últimas para a ação social empreendida.

Alfred Schutz (WAGNER 2012) explora o ponto de vista weberiano da sociologia compreensiva e agrega a perspectiva fenomenológica de Edmund Husserl, que coloca as experiências do ser humano como fonte do conhecimento social: o homem “age” em um mundo que ele percebe e interpreta, e faz sentido para ele (WAGNER 2012). Portanto sua consciência individual é moldada por suas experiências no cotidiano. Conforme Wagner (2012) a experiência “é a atenção voltada para objetos, sejam estes reais ou imaginários, materiais ou ideias; e todos estes objetos são intencionados” (WAGNER, 2012). É com referência a esses objetos e o significado que possuem que os indivíduos organizam o seu mundo e orientam as suas ações. A análise dos fenômenos sociais precisa incorporar a subjetividade como elemento exógeno das ações sociais, vinculando-a ao seu contexto de significados que compõem a

motivação para a ação social. Nas palavras de Wagner (2012) “ um motivo não e nada mais é do que um contexto de significado que aparece como ‘razão’ da conduta humana, primeiramente para o próprio ator, e em segundo lugar para o sociólogo que o observa”.

A ação dos indivíduos, portanto, são experiências subjetivamente significativas (condutas), que são projetadas antecipadamente na sua mente. A compreensão destas ações exige descobrir e explorar os motivos subjacentes (contexto de significado). Schutz (WAGNER, 2012) define dois tipos de motivos: a) os motivos com finalidade de, que são as justificativas que os indivíduos são capazes de dar tendo em vista determinadas metas, e estão ligados claramente com suas experiências cotidianas; e b) os motivos porque, caracterizam-se por serem as razões mais profundas, não acessíveis diretamente ao indivíduo, a não ser em retrospectiva, e tem relação com o processo de socialização, portanto com seu aprendizado em sociedade. Os “motivos porque” são capazes de explicar em termos causais os “motivos com finalidade de”<sup>1</sup>, na medida em que o indivíduo compartilha com outros uma linguagem e orientações culturais que influenciam sua conduta. É por isso que o cientista social deve observar as ações sociais de um ator em um quadro mais amplo, explorando seu universo social através da construção de “tipos ideais” de ação ofereçam consistência lógica e racionalidade às condutas. Para Schutz (WAGNER, 2012), a linguagem e a termos da comunicação expressam os valores e a herança social dos atores. O conteúdo desta linguagem serve como instrumento para o cientista social acessar os “motivos porque”.

A partir destas considerações, se pode considerar que as relações sociais historicamente formatadas influenciam, diretamente, a) pelas normas sociais e mediatamente pelo b) aprendizado político na fase de socialização secundária e c) pelo experimento com as instituições políticas de sua sociedade na vida adulta, as crenças dos indivíduos em relação à política, e estruturam suas formas de conduta em relação aos fenômenos da política, da economia e do processo social. Estas crenças servem como referência da motivação dos indivíduos quando inseridos em uma ação política (coletiva). As crenças e atitudes deste indivíduo constroem o mundo social, político e econômico no qual ele atua, e oferece as habilidades para a interação social.

O quadro de referência teórico adotado por esta pesquisa segue os estudos de Teoria da Cultura Política (ALMOND; VERBA 1968, INGLEHART; WELZELL 2003) e a Teoria do

---

<sup>1</sup> O autor utiliza como exemplo para diferenciar os motivos uma ação de assalto à uma joalheria. O assaltante pode justificar sua ação como uma necessidade de obter dinheiro. Este seria um “motivo com finalidade de”. Mas o fato de ter o assalto como um método para obter dinheiro, tem relação com os “motivos porque”, relacionado com a formação do ator, ou com sua experiência de vida em um ambiente no qual o roubo torna-se uma ação legítima.

Capital Social (PUTNAM, 2006), tendo como tema específico o debate em torno da Participação Política (PATEMAN 1992, NORRIS 2006, DALTON 2006, PORTNEY 2006).

Dentro da Ciência Política as teorias citadas não têm como seu objeto primordial o Estado, mas sim a sociedade civil e a relação entre os atores sociais e a política. O objetivo inicial da obra de “The Civic Culture” de Almond e Verba (1968) foi identificar se havia uma cultura democrática capaz de garantir estabilidade às instituições democráticas, e quais seriam as características desta cultura. A metodologia empregada pelos autores envolveu a criação de novos conceitos e instrumentos de pesquisa que aproximaram a ciência política, sociologia, psicologia e antropologia. O método de survey permitiu aos pesquisadores apreenderem as predisposições atitudinais dos cidadãos com a política em relação aos aspectos cognitivos, afetivos e avaliativos.

As sociedades democráticas seriam caracterizadas pela presença de uma cultura política participativa, que predispõe os indivíduos a valorizarem e legitimarem as instituições democráticas, tanto no lado da demanda (insumos e apoio) quanto da oferta (decisões e políticas).

O caráter participativo foi explorado em obras posteriores como de Pateman (1992) que revigoraram a teoria democrática retomando obras clássicas da ciência política que enfatizam os aspectos psicológicos e educativos da democracia. Putnam (1996) com o conceito de capital social renovou o interesse na cultura política ao determinar a importância da confiança social para o desempenho das instituições democráticas.

De outra parte, Inglehart e Welzell (2006) afirmaram que os valores conectam o indivíduo à sociedade, tendo a cultura uma força conservativa e integrativa dos sistemas sociais: em termos de objetivos comuns, satisfação intelectual e necessidade estética, e também restringe os comportamentos das elites e das massas. A cultura é mutável e variável, mas as mudanças ocorrem de forma lenta ao longo das transformações sociais, econômicas e políticas. Mas tais mudanças ocorrem dentro de determinados padrões que a história reforçou<sup>2</sup>.

Para Inglehart (2003) a cultura refere-se a aspectos subjetivos das instituições de uma sociedade, formada por crenças, valores, conhecimento e habilidades internalizadas pelas pessoas. Este conjunto de predisposições deve ser tomada como elemento fundamental na análise e predição do comportamento político, no nível individual e em relação às mudanças estruturais da sociedade. Processos identificados como de modernização e pós-modernização política.

---

<sup>2</sup> Inglehart & Welzell (2002) e Putnam (2006).

As instituições compreendidas como regras formais, apresentam limitações no entendimento dos fenômenos sociais quando tomados como variável causal única, sem que se leve em consideração a incorporação/internalização de normas e crenças que justificam as condutas individuais, e fazem com que as transformações sociais e econômicas sigam determinadas trajetórias e não outras. Embora haja mudanças institucionais inovadoras impostas pelas elites, a cultura retém elementos dos padrões da sociedade, reproduzindo seus “valores profundos”.

Na obra destes autores a cultura política (normas e valores, crenças e atitudes) tem estreita relação com o capital social (confiança e valores auto expressivos). E a última é uma categoria chave para a eficiência das relações entre a sociedade, o mercado e o Estado nas democracias contemporâneas. De modo que, a desconfiança interpessoal está associada a desconfiança política (MOISES; MENEGHELO, 2006), e ambas incidem negativamente sobre a capacidade de se desenvolver ações coletivas e agregar interesses por meio de acordos criativos (PUTNAM, 2006). A desconfiança social afasta sociedade e Estado, impedindo que as políticas públicas sejam efetivas, pela incapacidade dos cidadãos valorizarem as regras institucionais, e principalmente terem ingerência sobre o processo político. Tanto a dimensão do input, quanto do output são deficitárias pela ausência de suporte político, manifestada em atitudes de apatia e cinismo (BAQUERO, 2006). Isto porque a participação política e a cadeia de transmissão entre as preferências do cidadão e as decisões políticas não se esgotam no processo eleitoral (NORRIS, 2006). A democracia, neste ponto de vista, é conceituada em sua dimensão substantiva como um sistema de valores, princípios e normas sociais (INGLEHART; WELZELL, 2002) incorporadas ao comportamento político dos cidadãos. Essa interiorização de normas e valores torna-se condição para a estabilidade institucional e para que o processo político produza efeitos positivos na melhoria da qualidade de vida da população (MOISES 2006, BAQUERO 2007).

A temática do ajuste fiscal está inserida nas transformações porque passou a sociedade e o Estado brasileiro desde a redemocratização, em especial a partir da abertura de mercado e das políticas de estabilidade econômica incorporadas na agenda política dos anos 1990. O Plano Real, e o forte ajuste fiscal implementado pelo Governo Federal obrigou os estados a incluírem na sua agenda política a questão do endividamento, das privatizações e o controle das contas públicas com base na responsabilidade fiscal (SALUM JR. 2003). Nesse contexto, marcado pelas referências ao neoliberalismo, ampliou-se o papel reservado ao mercado na dinâmica do desenvolvimento econômico, aumentando-se a integração e dependência do Brasil ao mercado global. A própria visão do papel do Estado sofreu alteração: deixou de ser compreendido como

um prestador de serviços, para ter um papel gerencial, no qual o conceito de gestão pública voltada para resultados ganhou destaque.

De outro lado, o contexto de redemocratização e abertura de mercado deu continuidade ao processo de mobilização da sociedade civil iniciada com a abertura política (DANIGNO 2011, GOHN 2013), os movimentos sociais de caráter reivindicatório como o Movimento dos Sem Terra, passaram a pressionar os governos para a ampliação de políticas sociais inclusivas. A retirada do Estado da atividade econômica direta ocorreu em paralelo a ampliação dos espaços políticos de participação da sociedade civil, tanto em conselhos de políticas públicas como saúde, educação, saneamento ambiental, na implementação de audiências públicas para definição de estratégias de desenvolvimento local (Planos Diretores, PPA's), como nas definições de orçamento anual.

A sociedade civil foi chamada pelo Estado brasileiro a ser corresponsável pelas políticas sociais determinadas na Constituição de 1988, através de conferências, fóruns, conselhos gestores e audiências públicas como um substrato de democracia direta dentro do processo político de democracia representativa com soberania popular (Art. 1º, CF 1988).

Esses eventos tornaram mais complexas as relações entre Estado e sociedade no Brasil, reduzindo a intervenção direta do Estado na economia, ampliando-se o papel do mercado e incorporando-se, institucionalmente, a presença da sociedade civil nos processos de decisão política, sobre os diversos formatos de terceiro setor (DAGNINO 2011). De modo, que uma análise política com capacidade de incidência deve examinar as relações entre Estado, Sociedade e Mercado (BAQUERO 2008) e observar como o cidadão está inserido nestas três esferas.

Nesse sentido, os estudos de Cultura Política têm revelado que embora haja a valorização das instituições democráticas, o déficit social, os escândalos de corrupção e percepção de ineficiência das políticas públicas têm reforçado comportamentos de apatia e afastamento da política (BAQUERO 2008). Este diagnóstico de sentimentos negativos para com a política acaba se tornando um incentivo ao personalismo e clientelismo tradicionais. O afastamento da política preserva os vínculos de hierarquia e dependência entre cidadãos e atores políticos incumbidos da função de representação. Conforme Baquero (2008), esses vínculos têm como indicadores a rejeição aos partidos políticos e ao poder legislativo, ao qual cabe regular o conflito social e mediar a relação entre instituições políticas e a sociedade. Tal déficit na mediação política tem implicações negativas tanto para o aprimoramento da democracia quanto para a modernização das sociedades (PUTNAM 2006, INGLEHART; WELZELL 2008).

A presente dissertação se coloca na fronteira destes temas, das mudanças do Estado brasileiro, da redemocratização e da participação política da sociedade civil na gestão pública brasileira, que ocorre sobre a orientação de projetos diferentes à esquerda e à direita, mas que buscam na sociedade civil uma saída para os dilemas do Estado brasileiro (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI; 2006).

A contribuição que se quer fazer se afasta do paradigma institucional dominante na Ciência Política, e adota o ponto de vista da Cultura Política e do Capital Social, com ênfase nos aspectos subjetivos que motivam a sociedade civil a se envolver na política, demarcando presença nas arenas abertas pelos atores políticos que tem a incumbência da decisão final. A perspectiva aqui adotada indica que a abertura de espaços institucionais é insuficiente para caracterizar a participação política da sociedade civil, e muito menos alterar os padrões de relação dominante entre Estado e sociedade. É fundamental que gestores públicos e pesquisadores levem em consideração os valores e crenças dos indivíduos, não somente em relação ao tema em debate, mas também em relação à política, aos atores políticos e especialmente, ao papel que a sociedade civil deve ocupar na solução dos problemas coletivos. Essas considerações são importantes para formatar o contexto de significados em que se dará a interação política.

Normativamente, em uma situação política em que a confiança social seja reduzida, estão dadas as limitações para que um processo de participação política possa realmente se efetivar. A construção de um ambiente estimule a confiança entre todos os atores envolvidos é mais importante para os objetivos da participação política do que a mera existência de canais institucionais ou fóruns de debates.

### 1.1 HIPÓTESES E OBJETIVOS DE PESQUISA:

A hipótese de trabalho segue a relação definida por Putnam (2000) entre a eficiência institucional e os níveis de confiança interpessoal e institucional presente na sociedade formando um círculo virtuoso de legitimidade das instituições, credibilidade dos governos e eficácia das políticas públicas. Quando diante do conflito político os grupos sociais, nos seus diferentes interesses conseguem transigir e realizar o que o autor chama de acordos criativos, os partidos políticos efetuam de forma satisfatória seu papel na mediação social e os governos podem ter suas iniciativas legitimadas e “creditadas” pela população. Embora Putnam (2006),

não ofereça uma análise consistente do papel dos partidos políticos em uma comunidade cívica, admite que os partidos políticos se “adaptam” ao contexto social cívico ou não cívico: tornam-se clientelistas em sociedades dependentes, e agregadores e articuladores eficientes em sociedades horizontalizadas.

Na linguagem da teoria dos jogos, se sai de um dilema do prisioneiro para um “jogo de garantia”, no qual a confiança interpessoal é a principal propriedade do sistema social. Ou nos mesmos termos de Putnam (2006), há predisposição para acordos criativos e menores incentivos para soluções “delegativas” (O’DONNELL 2013), como ocorre em sociedades hasteadas. Podemos pensar estes equilíbrios, não necessariamente como pares opostos, mas como um continuum entre sociedades plenamente reticulares (articuladas/democráticas/participativas/cívicas) e sociedades plenamente hasteadas (hierárquicas/autoritárias/dependentes/cínicas).

Fundamental para a perspectiva do capital social é a compreensão de que as normas sociais que forjam a confiança interpessoal, a reciprocidade generalizada e a motivação para a ação coletiva não são criadas ou tem origem nas decisões do Estado. Mas é forjado pela história no seio de associações voluntárias, não hierárquicas e com objetivos mais amplos do que o controle do poder político e econômico. Na experiência italiana, os valores da comunidade cívica são forjados em um contexto de “ausência” de Estado, embora convivesse com formas de república oligárquica, na qual a sobrevivência das sociedades dependia mais da capacidade de coordenação e cooperação dos segmentos sociais. Ou seja, essas redes genuinamente sociais forjaram valores e atitudes que disseminadas pelas outras esferas sociais, dotaram estas sociedades de habilidades e ferramentas “naturais” para a democracia e a economia de mercado quando estas instituições passaram a fazer parte do seu cotidiano.

Nos ambientes em que houve a presença de um Estado patrimonialista e centralizador, a hierarquia e as relações sociais verticalizadas se impuseram com a diferenciação funcional entre elite e população em geral. Quando no sul da Itália, o Estado entrou em colapso, a crise e miséria decorrentes não foram suficientes para alterar o padrão de sociabilidade dominante. A população se organizou em sistemas de dependência de caráter pessoal e material, repetindo no plano social a relação *patronus* cliente que aprenderam do seu sistema político. Esta situação foi registrada por Banfield (1956) como *familismo amoral*. A segurança física era a prioridade moral do indivíduo cujo único laço social de confiança era representado pela família extensa. Segundo o autor, embora a cooperação e o cultivo de relações horizontais fossem do interesse da maior parte e racionalmente reconhecidas por elas, estas pessoas não tinham habilidades ou motivações para alterar o padrão de comportamento.

Por outro lado, Inglehart e Welzell (2008), afirma que o tema da confiança interpessoal está ligado aos sentimentos e atitudes de “segurança existencial” e “bem-estar subjetivo”, que tem papel preponderante no fortalecimento da democracia, na fase final do processo de modernização. O processo de individualização das relações sociais e o bem-estar subjetivo aumentam a segurança na própria sobrevivência física e a predisposição dos indivíduos a priorizar atitudes e valores democráticos de tolerância, preservação dos direitos humanos, liberdade política e igualdade socioeconômica. O conceito de “auto expressão” individual em termos culturais e de estilo de vida representa uma ruptura com os valores dominantes na sociedade industrial avançada, especialmente vinculada ao universo do trabalho, ao controle estatal sobre as relações sociais e a valorização da hierarquia. O conhecimento, a informação ampla e difusa e a estabilidade das condições de vida material, de certa forma, emancipam o indivíduo do controle das organizações de massa tradicionais (sindicatos, partidos políticos, burocracia pública e corporações econômicas).

De modo diferente das sociedades que vivenciam o processo de modernização socioeconômica, a socialização em ambientes de escassez, predispõe os cidadãos a valorizarem os bens materiais, a hierarquia, a ordem social e a racionalidade instrumental como forma de garantir sua sobrevivência física, em primeiro lugar, e em segundo lugar a vida social coerente. Nesse sentido, a cultura gestada neste ambiente teria como principal característica a inserção do indivíduo em padrões coletivos pré-definidos pelas corporações econômicas, organizações de classe e o Estado. Na sociedade de escassez o planejamento centralizado é o contraponto à diversidade da autonomia individual. As relações são verticalizadas e as elites políticas controlam a sociedade por obterem mais facilmente a legitimidade.

Portanto, para ambos os autores, a hierarquia, a desconfiança e a priorização de demandas materiais estão articuladas a um tipo de racionalidade imediata em favor da ordem social sob a autoridade estatal, como forma de garantir segurança e o convívio social dentro de normas rígidas. A sociedade civil tem menor autonomia e atua orientada pelas elites políticas, em movimentos e partidos de massa (INGLEHART; WELZELL, 2006) que conformam identidades coletivas capazes oferecer clareza, coerência e ordem ao mundo social. Este é preço que os indivíduos das sociedades modernas estão dispostos a pagar em detrimento de valores orientados para a liberdade individual e a construção de redes sociais.

Sendo assim, conforme a teoria do capital social de Putnam (2006) se pode esperar a seguinte relação entre os conceitos de confiança e eficácia das políticas públicas:

- a) O grau de confiança social e cooperação da sociedade civil afetam a mediação partidária; ou seja, os partidos políticos são eficientes quando a sociedade civil tem predisposição e habilidades para atuar em redes horizontais.
- b) A capacidade de mediação e agregação dos partidos políticos tem relação direta com a legitimidade das instituições e a credibilidade política dos governos; ou a eficiência de mediação dos partidos aproxima as instituições políticas das visões e interesses dos cidadãos para além da dimensão eleitoral.
- c) Por sua vez a legitimidade como valor genérico e a credibilidade como valor específico influenciam o desempenho institucional, a eficiência da política pública, na medida em que os governos podem alterar o status quo com relativo sucesso; ou seja, a diminuição da distância entre cidadão e instituições oferece garantia para as mudanças políticas efetivas.
- d) O desempenho das instituições e a eficiência/eficácia das políticas públicas retroalimenta as expectativas da sociedade civil, podendo variar a legitimidade e a credibilidade dos atores políticos; ou seja, legitimidade/credibilidade é uma dimensão importante para a implementação de políticas eficazes.

A legitimidade e a credibilidade afetam diretamente o contrato social firmado entre os atores sociais entre si e com o Estado. Uma comunidade cívica possui um contrato social estável e coerente. Os atores sociais possuem níveis de conflito social bem delimitados, sem afetar a confiança social, dado o fenômeno da construção de redes sociais, e a existência de normas de reciprocidade que constroem o sistema político a operar mudanças políticas em um ambiente no qual as obrigações, direitos, penalidades e sanções estão claras para todos.

Contrariamente, em um ambiente social “não cívico”, as regras de convívio sociopolítico e as sanções e penalidades aos desertores é imposta de cima para baixo pelo instrumento da coerção de um terceiro. No caso o Estado, que para manter a ordem e implantar políticas que alterem o status quo, o faz à custa de elevados recursos em termos de controle e fiscalização dos atores sociais. Os chamados “custos de transação”. Logicamente, na ausência destes recursos, ou da motivação política das elites, o status quo tende a ser preservado.

Para identificar se a situação do Pacto pelo Rio Grande se desenvolveu em um ambiente no qual havia traços e características de uma comunidade cívica, enunciamos um conjunto de hipóteses que possam balizar as investigações em busca da existência de crenças, valores e comportamentos de caráter horizontal e não materialistas da relação entre sociedade e o Estado.

Como hipótese de trabalho, parte-se da ideia de que em contextos onde a referência predominante é o Estado, a capacidade de ingerência da sociedade civil na tomada de decisões é restrita. Há a presença de valores e crenças de destinam ao Estado o exercício de um papel protagônico na organização da ação coletiva, e na resolução das demandas materiais da população. Mas diante da incapacidade de atender as demandas materiais da população, esse comportamento revela seu lado perverso: produz uma elipse de expectativas frustradas que afasta os cidadãos da política. Dessa forma, a participação política se restringe a presença dos atores na arena pública motivados, exclusivamente, pela possibilidade de verbalizar suas demandas, sem a convicção de que estas serão devidamente atendidas. A ausência de reciprocidade produz apatia, ceticismo e reduz o conflito político a jogo eleitoral reduzindo a legitimidade e credibilidade das instituições políticas. Ao afetar a credibilidade e legitimidade das instituições políticas, afeta-se no sentido negativo a produção de políticas públicas.

No caso do Rio Grande do Sul, a interiorização da crença de que o Estado é incapaz de responder aos princípios, valores e leis que regulam o contrato social vigente, soma-se a herança histórica de centralização das decisões no Poder Executivo tanto em nível local como nacional. Ambas as condições representam um desafio para a formação de sistemas de participação cívica que sejam capazes de articulação e coordenação horizontal da sociedade civil. Isto, porque as demandas represadas conduzem a ação dos atores não no sentido de democratizar a gestão pública, mas sim por reivindicar o aumento da capacidade de gestão do Estado, de modo que este “induz” os demais atores sociais à cooperação.

O objetivo geral da pesquisa é utilizar o tema da crise fiscal para compreender as crenças e comportamento dos atores sociais em relação a participação política como estruturada no Pacto pelo Rio Grande, e o que este fórum pode revelar sobre a cultura política e o capital social no Rio Grande do Sul.

A ideia força do Pacto estabelecia que para a solução da crise fiscal era preciso a construção de consensos em torno de um programa mínimo a ser aplicado pelo governo do Estado, a partir da colaboração racional de diferentes segmentos sociais considerados representativos de toda a sociedade gaúcha. Para isso se verificou quais os entendimentos dos atores em relação à crise, suas crenças em relação à política e a economia, as motivações de envolvimento e as medidas propostas para solucionar os problemas coletivos. Bem como identificar as crenças existentes sobre o papel a ser desempenhado pela sociedade civil e o Estado, além de identificar as demandas de políticas públicas predominantes.

Essas crenças e comportamentos são importantes para identificar quais são as condições de desenvolver capital social e estimular a participação política no Rio Grande do Sul como

condição para superar os dilemas em torno da situação fiscal estadual, e alterar o padrão de relacionamento entre a sociedade e o Estado.

## 1.2 METODOLOGIA DE PESQUISA

Para compreender os elementos subjetivos que perfazem processos de participação política e relação Estado e sociedade, as concepções de cidadania e democracia, a pesquisa utiliza a metodologia qualitativa através da análise de conteúdo das notas taquigráficas das reuniões do Pacto, bem como a utilização de entrevistas semiestruturadas.

Embora as pesquisas feitas sob a ótica do capital social façam uso de metodologia quantitativa (surveys), com amostras sociais representativas da população, a estratégia empregada na presente dissertação realiza uma substituição da representatividade amostral da população para os segmentos da sociedade civil, do mercado e do Estado que representam estes setores: tais como federações, conselhos profissionais, sindicatos, partidos políticos e poderes públicos. Operação semelhante é feita com o questionário transformado em um roteiro de pesquisa semiestruturada e de questões abertas justamente para que as predisposições dos atores sejam captadas por este instrumento. Mesmo que haja prejuízos a capacidade de generalização num primeiro momento, por se procurar realçar a singularidade do objeto, por outro se ganha em profundidade dado que revela como os atores avaliam a sua própria atuação enquanto membros da sociedade civil, como avaliam os partidos políticos e as instituições públicas, tendo como objeto de referência a problemática fiscal, as alternativas pensadas para sua resolução, e de volta à sociedade ver qual o seu papel para a resolução dessa problemática. As entrevistas também servem como referência para a codificação da análise de conteúdo, juntamente com as análises técnicas da literatura sobre o tema.

Conforme Creswell (2010) a pesquisa qualitativa tem entre suas características principais:

- O pesquisador como elemento fundamental da pesquisa, uma vez que ele coleta pessoalmente os dados, examina os documentos e observa os comportamentos;
- A estratégia de pesquisa qualitativa é indutiva, com o pesquisador criando ele próprio seus instrumentos de pesquisa, padrões, categoriais, organizando os dados de baixo para cima. Tornando a informação cada vez mais abstrata;

- Além de indutiva a pesquisa qualitativa é interpretativa do que o pesquisador “enxerga, ouve e entende”.
- Foco no significado que os participantes dão ao problema ou tem em análise, de modo que o pesquisador deve se abrir ao aprendizado e não ficar restrito aos conceitos e noções da literatura de referência;
- Por fim a pesquisa qualitativa é um relato holístico, devendo o pesquisador estar aberto a múltiplas perspectivas, aos múltiplos fatores implicados em uma situação e da qual ao se constrói um quadro geral.

Bauer e Gaskell (2000) ainda define que o interesse principal do pesquisador que utiliza uma abordagem qualitativa está na “tipificação da variedade de representações das pessoas no seu mundo vivencial” (BAUER; GASKELL, 2000, p. 57). Por sua vez estas representações são relações sujeito/objeto ligadas ao “meio social”. Os ambientes sociais são diferentes conforme os objetos fazem referência para os grupos sociais. Na presente pesquisa os ambientes sociais que temos como referência em relação ao problema fiscal é: a) sociedade civil (associações e organizações de caráter representativo e voluntário), b) mercado (associações empresariais e de sindicato de trabalhadores), c) estatal (autoridades dos poderes públicos e partidos políticos).

A par dessas considerações outro aspecto da análise refere-se aos documentos específicos do Pacto pelo Rio Grande e sua estrutura organizacional. As atas de reuniões, transcritas pelo serviço de taquigrafia da Assembleia Legislativa formam um material importante para compreender o comportamento dos atores durante os debates a partir da frequência dos termos, conceitos, ideias e noções que estes atores apresentavam em relação ao tema proposto.

A análise material utilizando-se os recursos da análise de conteúdo revela os principais temas, concepções e orientações políticas que configuraram o ambiente de discussão. O que permite revelar qual o padrão de relações Estado e sociedade estava em andamento naquele espaço e à quais regras e normas obedeciam. Segundo Bauer (2000) “os textos, do mesmo modo que as falas, referem-se aos pensamentos, sentimentos, memórias, planos e discussões das pessoas, e algumas vezes nos dizem mais do que seus autores imaginam” (p. 189, 2000). É esta peculiaridade dos textos poderem dizer mais do que os autores imaginam que motiva a adoção da análise de conteúdo.

Na definição de Bauer (2000) a análise de conteúdo é “uma técnica para produzir inferências de um contexto focal para seu contexto social de maneira objetivada” (BAUER

2000, p. 191). Fundamenta-se pela organização e classificação sistemática dos textos em unidades menores, com uma descrição curta dessas unidades (características) principais.

Ao segmentar e classificar as unidades de texto (chamadas unidades de registro) a análise de conteúdo permite reconstruir “cosmovisões”, “valores”, “atitudes” e “opiniões” do público analisado. Também permite construir “mapas de conhecimento” e estabelecer redes de unidade e significados mais complexos.

Para proceder a análise de conteúdo dividimos o trabalho em três etapas:

I. Etapa de pré-análise:

- a. Seleção a catalogação de todas as atas do Pacto pelo Rio Grande baixadas da internet, totalizando 697 páginas de documento;
- b. Recorte das manifestações dos atores selecionados que reduziram o escopo para 114 páginas.

II. Etapa de Análise:

- a. Segmentação dos textos em orações de significado completo, que compõe as unidades de registro;
- b. Classificação dos segmentos com base em categorias como atitudes em relação ao Pacto, atitudes em relação à política e economia, percepções sobre a crise e soluções propostas;

III. Codificação:

- a. Codificação das categorias chaves em subcategorias conforme o significado identificado;
- b. Quantificação das subcategorias
- c. Análise estatística descritiva.

Além disso na pré-análise dos documentos procurou-se identificar termos chaves que permitissem apresentar um quadro geral dos principais objetos de referência para os atores, utilizando o **NVIVO 10 for Windows**. O Quadro 1 abaixo apresenta estes termos:

Quadro 1 - Percepções da Economia conforme os grupos analisados - 2006

<b>Sociedade civil</b>	<b>Mercado</b>	<b>Estado</b>
Sociedade	Economia	Estado
Movimentos sociais	Desenvolvimento	Governo
Participação	Mercado	Instituição
Cidadania	Empresas	Executivo
Cidadão	Empreendedor	Legislativo
Direitos	Incentivos	Podere
Benefícios	Estímulos	Partidos políticos

Igualdade	Agronegócio	Impostos
Liberdades	Indústria	Fiscal
Trabalho	Emprego	União
Fiscalizar	Regional	Município
Transparência		Política
		Poder

Fonte: Elaboração própria

Como o conceito de capital social é um atributo da sociedade, a análise de dados privilegiou as manifestações da sociedade civil, especialmente das organizações classificadas como terceiro setor, dos representantes dos poderes de Estado, e por último aos partidos políticos. Afim de verificar se as categorias encontradas nas expressões da sociedade civil guardam similaridade em termos de orientação subjetiva com as manifestações da elite política. As entrevistas com representantes da sociedade civil, dos partidos políticos e do poder legislativo permite aprofundar as interpretações feitas durante a análise documental, no sentido de compreender o fenômeno da confiança social e as representações quanto a crise fiscal.

As questões da entrevista são apresentadas no abaixo:

Quadro 2 - Questões apresentadas para os entrevistados

<b>Questões fechadas</b>
a) Opinião sobre confiança nas pessoas
b) Grau de confiança em relação a organizações políticas e da sociedade civil
c) Avaliação sobre o desempenho da representação política
d) Opinião sobre os políticos em geral
e) Avaliação sobre a correção das decisões governamentais
<b>Questões Abertas</b>
f) Motivação para participação política
g) Aspectos positivos e negativos da participação
h) Como superar os problemas identificados
i) Avaliação do desempenho das elites políticas
j) Qual o papel da sociedade na resolução dos problemas identificados

Fonte: Elaboração própria

Esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. Em seu primeiro capítulo apresenta as hipóteses e objetivos de pesquisa, bem como delinea em linhas gerais o quadro de referência teórico e metodológico da pesquisa. No capítulo dois é introduzido o tema do ajuste fiscal dentro do contexto histórico de mudanças do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990, com foco específico nas finanças públicas estaduais, neste capítulo também é identificado o significado e a estrutura do Pacto pelo Rio Grande, já oferecendo uma abordagem crítica a luz da literatura de referência.

No capítulo três serão discutidos os conceitos trabalhados na pesquisa, apresenta e discute os conceitos de cultura política e capital social, desde a obra seminal de Almond e Verba

(1965), e centra-se na concepção de comunidade cívica de Robert Putnam, demonstrando como os contextos sociais forjados pela história criam dois equilíbrios sociais distintos: o ciclo virtuoso das sociedades reticulares e o ciclo vicioso das sociedades hasteadas. A segunda sessão, trata da participação política e do conceito forte de democracia, no qual o envolvimento do cidadão é apresentado como elemento fundamental da estabilidade política, e para nossos propósitos, para a qualidade da governança e das políticas públicas. Ao final da sessão se enfatiza as transformações na forma de participação política nas sociedades industriais avançadas, nos quais a contestação política assume a forma principal de envolvimento de cidadãos com a política.

A última sessão do capítulo três será apresentada a concepção de pós-materialismo, como pano de fundo das transformações políticas porque passam as sociedades em modernização. Apresentando o tema da modernização e comportamento político partir da ótica de ciências sociais brasileiras e latino-americanas, no qual a modernização apresenta caráter incompleto em relação ao fenômeno europeu.

No capítulo quatro será feita a análise e interpretação dos dados de pesquisa. Na primeira sessão será a apresentados nos documentos analisados, a relação dos participantes e apresentada a dinâmica dos trabalhos. As cinco primeiras sessões apresentaram a análise de dados e interpretação das atas das reuniões e o processo de codificação dos temas em subcategorias e categorias a partir das hipóteses apresentadas na introdução. As categorias surgidas permitem identificar a permanência no padrão de relações sociais verticalizadas, além do estatismo e do personalismo político. No entanto também se percebe que está havendo mudanças nessa concepção a partir dos atores da sociedade civil, em relação as concepções dominantes por exemplo entre lideranças partidárias. Embora os temas materialistas ainda predominem, a reivindicação de controle sobre as ações governamentais, acompanhada da crítica a intervenção do Estado na economia revela que um modelo de governança horizontalizada faz parte do horizonte político da sociedade civil, acompanhada de uma visão técnica e profissional dos gestores públicos.

As entrevistas sobre questões de confiança interpessoal e políticas propriamente ditas, de elementos da sociedade civil, poder legislativo e partidos políticos permitem esclarecer alguns pontos surgidos na análise de conteúdo, em especial sobre as expectativas quanto ao papel da sociedade civil e do governo na superação da crise. Ficaram claro que a confiança interpessoal é limitada aos grupos e segmentos mais próximos do cotidiano destas organizações, e que as instituições exercem um papel importante para determinar a generalização desta confiança. Também fica claro, como demonstra a literatura (DALTON 2006, INGLEHART

2003, NORRIS 2003) que as instituições de mediação política são às menos confiáveis, embora a presença de deferência a classe política esteja presente. O que estimula concepções de fortalecimento do caráter regulador do Estado, representado pela figura dos servidores públicos. Quando membros a sociedade civil falam em Estado, não estão incluídos governos nem partidos políticos<sup>3</sup>. A política desenvolve sentimentos negativos de personalismo e partidarismo que inibe eficiência das políticas.

De outra forma, legisladores e lideranças partidárias corroboram a baixa confiança interpessoal e a avaliação negativa do desempenho dos governos, a influência de grupos de pressão e identificam a alienação da sociedade civil. Assim, se a sociedade tem uma visão negativa do processo político, as lideranças políticas se ressentem do afastamento da sociedade. Especialmente em relação ao Poder Legislativo, ficam claras as limitações institucionais deste para engajar a sociedade civil no debate político.

Por fim, a conclusão, procurará apresentar a proposta de um modelo alternativo de participação política que leve em consideração os dados empíricos observados e a literatura sobre participação política, demonstrando que o aspecto de aprendizado da participação e a constituição de modelos participativos com regras e normas consensuais de convivência claros e referendados por todos é fundamental para alterar o equilíbrio social dominante, de dependência estatal para o protagonismo da sociedade civil.

## **2 A PROBLEMÁTICA DO AJUSTE FISCAL ESTADUAL**

Especificamente sobre o tema do ajuste fiscal em nível subnacional as primeiras análises da ciência política utilizaram como perspectiva a dimensão institucional (relações executivo e legislativo) e político-eleitoral (formação de coalizões políticas).

Estudos sobre Bahia, Pernambuco e Paraná (SOUZA, 2006) adotaram como pressuposto que as medidas de ajuste fiscal (contenção de gastos para equilibrar receita e despesa) são um bem público universal, que em tese deveria ser o objetivo comum dos governantes e dos eleitores. Mas no curto prazo, sua implementação tem custos políticos e eleitorais porque os eleitores preferem a obtenção de bens privados, o que caracteriza o clientelismo como relação política dominante nos Estados brasileiros, marcados por práticas políticas patrimonialistas (AMES, 1996;2001; MAINWARING, 1999).

---

<sup>3</sup> Entrevista com representante dos Conselhos Regionais.

A partir destas variáveis ganha importância a montagem de coalizões eleitorais *pró-ajuste*. Utilizando dados demográficos e eleitorais, os autores partiram da hipótese de que há comportamentos diferentes entre eleitores das regiões metropolitanas e do interior, entre os pequenos municípios e os dos municípios de grande porte, entre os eleitores de baixa renda e os eleitores das classes médias e altas. Nos três cenários, somente os segundos teriam interesse em apoiar a candidatura em defesa do ajuste fiscal.

Em dois casos estudados as coalizões de governo “pró-ajuste” tiveram maior apoio no interior do que nas capitais (BA e CE), em especial porque montaram coalizões políticas de apoio com partidos com fortes vínculos tradicionais de clientelismo e personalismo político. E ao mesmo tempo, a presença de um discurso tecnocrático de gestão pública (PAULO FÁBIO, IN SOUZA 2006). Assim, na Bahia, por exemplo, os partidos tradicionais ocuparam as secretarias responsáveis por políticas sociais, e quadros técnicos ocuparam as secretarias de gestão, finanças e planejamento.

A reedição destas coalizões político-eleitorais permitiu a estes governadores implementarem medidas de ajuste fiscal e obter sucesso eleitoral na reeleição: mantiveram a base eleitoral interiorana e conquistaram o eleitorado metropolitano. Talvez, porque conforme as pesquisas de cultura política, o pragmatismo (BAQUERO 1997, BORBA 2005) seja a principal característica do eleitor brasileiro, independente de qual seja preferência por políticas clientelísticas ou universais. O eleitor premia ou pune conforme avalia o desempenho político do chefe do executivo.

Por outro, no Rio Grande do Sul, Antônio Britto – PMDB, que implementou medidas de ajuste fiscal (renegociação da dívida estadual, privatizações e enxugamento da máquina pública) - perdeu a reeleição para o principal partido de oposição (Olívio Dutra – PT). Na mesma linha dos estudos político-eleitorais já citados, Desposatto (SOUZA, 2006) afirma que a competição político-partidária, a independência dos Poderes em relação ao Executivo, diminui os incentivos para políticas clientelistas, constringendo os governos a priorizarem políticas públicas universais. O nível de competição política teria relação com a renda média da população, sendo mais elevada nos Estados “ricos” e menor nos Estados “pobres”. Assim o eleitorado de renda alta pressionaria os governos por bens públicos, ao contrário dos eleitores de menor renda que teriam preferência por bens privados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Conforme o mesmo autor, bens privados são rivais e exclusivos. Os bens públicos não rivais, nem exclusivos. A rivalidade tem relação com o consumo do bem diminuir com seu uso (caso dos bens privados). E a exclusividade tem relação com a capacidade de excluir indivíduos e grupos do seu consumo. Os bens públicos não permitem a exclusão de ninguém, todos, inclusive quem não contribui com a demanda se beneficia com sua efetivação (por exemplo, qualidade da água, inflação baixa, etc.).

A conclusão do autor para a situação política do Rio Grande do Sul é de que a cultura política seria o grande diferencial, em vez da renda:

“Como se pode verificar, o Rio Grande do Sul destacou-se por apresentar a maior pressão entre todos os demais estados pelo fornecimento de bens públicos, apesar dos níveis moderados de renda daquele estado. Este resultado é consistente com a literatura que descreve a politização dos seus cidadãos, sua história de conflitos e litígios fronteiriços e sua cultura singular” (DESPOSATTO, pag. 244)

Como se observa a conexão (ou cadeia causal) entre a expectativas e preferencias do eleitor e as políticas públicas efetivamente implementadas pelos governos, ou o comportamento das elites políticas mostraram um nível alto de discrepância da teoria para os dados levantados. Adotar o pressuposto do eleitor tendencialmente clientelista, e observar o desempenho eleitoral de candidatos reformistas pró-ajuste é sedutor, mas precisa ser testada em contextos de maior complexidade (São Paulo, Minas e Rio de Janeiro). Por outro lado, as variáveis demográficas e socioeconômicas são importantes preditoras de comportamento do eleitor e de sua capacidade de consumo político. Mas para uma melhor caracterização do fenômeno da produção de políticas públicas relacionada com as demandas efetivas da sociedade, é preciso incluir como variável, no mínimo, interveniente as representações políticas dos indivíduos, suas crenças e expectativas em relação à capacidade dos governos em produzirem políticas públicas do seu interesse. Nesse sentido, além da coalização político-eleitoral, os discursos, a construção de sentidos e significados da disputa política em torno de temas como ajuste fiscal, endividamento público, corte de gastos e privatizações pode servir para o refinamento das hipóteses.

Ou seja, a perspectiva institucional tem demonstrado sérias limitações para esclarecer e explicar problemas políticos substantivos. Esse esforço obriga que se desloque a atenção das elites políticas para o cidadão, dos atores estatais para a sociedade civil, das regras e procedimentos formas, para as normas e crenças que motivam as condutas dos cidadãos em relação aos objetos e fenômenos da política (MILBRATH, 1969).

## 2.1. FINANÇAS ESTADUAIS NO RIO GRANDE DO SUL

No caso do Rio Grande do Sul, o descontrole das finanças estaduais é um problema de longa data, que remonta aos anos 1970, especialmente no período do chamado Milagre Econômico. Os dois primeiros governos estaduais após o Golpe de 1964 fizeram uma série de

empréstimos para investir em infraestrutura, especialmente transportes (GREGORY BRUNET, 2005). Deste período em diante, são mais de 30 anos de déficits fiscais sucessivos, com os governos estaduais gastando mais do que arrecadam. Nem a consolidação da democracia nos anos 1990, acompanhada de intensa competição política, nem a modernização e estabilização econômica alteraram o perfil de condução da política fiscal no estado.

Em estudo desenvolvido por Santos *et alii* (2007), verifica-se que a problemática fiscal se tornou um elemento estrutural incorporado na rotina administrativa de sucessivos governos que atuaram “em total descumprimento da constituição e das leis vigentes” (SANTOS FRAGA 2006, p. 26). Assim entre 1971 e 1974, o comprometimento com pessoal atingiu 64% da Receita Corrente Líquida<sup>5</sup> (RCL), para os anos 1983 - 1986 a média do comprometimento chegou a 83%. Na década seguinte, alcançou o ápice de 85% em 1998. E entre 2003 e 2006, o comprometimento baixou para 69% da receita estadual. Mas a participação de funcionários inativos e pensionistas alcançou 47% da folha de pagamento em no mesmo período. Um dado preocupante resulta da comparação do crescimento de ambas as categorias entre 1991 e 2006: enquanto os servidores ativos cresceram 4,1%, o número de inativos cresceu 68%<sup>6</sup>.

De outro lado os investimentos reduziram-se de 29% em 1974 para 5,8% em 2006. O que evidentemente tem repercussão sobre a capacidade do governo estadual produzir políticas públicas efetivas. Observando a distribuição do jogo orçamentário por funções ao longo de 36 anos (1971 – 2006), Gregory Brunet (SANTOS, 2007) mostra que a despesa pública avançou pouco como percentual do PIB (2,02%), contrariamente ao que ocorre em nível nacional<sup>7</sup>. Em 1971, o total da despesa correspondia à 8,60% do PIB, em 2006 atingiu 10,62%. No entanto, o autor frisa que há diferenças nas tipologias de despesas, o que revela a disposição dos governos em aumentar ou diminuir a participação do Estado na economia. Nessas três décadas, os gastos correntes (despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e juros da dívida) tiveram um crescimento constante como participação no PIB totalizando 3,52%<sup>8</sup> de variação ao fim do período. Por outro lado, as despesas com capital (que inclui principalmente os investimentos, inversões financeiras e amortizações), que já eram pequenas nos anos 1970,

---

<sup>5</sup> RCL é a receita de impostos e tributos efetivamente pertencentes ao Estado, descontando-se as transferências constitucionais e legais aos municípios e ao Fundef.

<sup>6</sup> Mantendo-se essa proporcionalidade, em 2014, o número de servidores inativos ultrapassaria o de servidores ativos atingindo 52% da folha de pagamento.

<sup>7</sup> Segundo Giambaggi (2007), somente as despesas correntes (pessoal, custeio, serviços de terceiros e pagamento de juros) do Governo Federal saltaram de 9,9% do PIB em 1991 para 18,30% em 2006.

<sup>8</sup> No Governo Triches – ARENA (1971-1974) a participação das despesas correntes no PIB era de 6,62%. No Governo Rigotto – PMDB (2002 – 2006) a participação foi de 10,13%

diminuíram ainda mais ao longo do tempo, tendo variação negativa de -1,49% <sup>9</sup>do PIB. De modo que, o padrão de intervenção do Estado na economia se dá pelo aumento das despesas correntes e não pelos investimentos públicos.

Para Gregory Brunet (SANTOS, 2007), os grupos de interesse vinculados a própria burocracia foram os maiores beneficiários no “jogo orçamentário”. Analisando a distribuição dos gastos por funcionalidade<sup>10</sup>, o autor identifica ‘ganhadores e perdedores’ “como um todo, saem ganhando os grupos de interesse que pressionaram por maiores vantagens para aposentadorias, sejam vantagens obtidas pela diminuição do tempo de aposentadoria, sejam em valor das mesmas” (SANTOS 2007, p. 194).

Assim as funções que mais cresceram foram: Assistência e Previdência, Judiciária e Desenvolvimento Regional (repassa para municípios), vinculadas à tipologia de despesas correntes. De outro lado, as “funções perdedoras” foram as que compõem as despesas de investimentos do Estado: Educação e Cultura; Indústria, Comércio e Serviços; Transportes; Energia e Recursos Minerais.

A participação da função “Educação e Cultura” no orçamento público teve uma variação negativa de -0,62% como proporção do PIB<sup>11</sup>, enquanto a função de “Assistência e Previdência” teve variação positiva de 2,00%, seguida dos valores destinados ao “Judiciário” (0,75%), e ao “Desenvolvimento Regional”<sup>12</sup> (0,69%). Quanto as políticas sociais, somente “Saúde e Saneamento” tiveram variação positiva significativa (0,62%), como decorrência das vinculações constitucionais. A função Trabalho, que tem por função geração de emprego e renda teve variação nula praticamente com crescimento de 0,03% de participação no PIB. Assim como Segurança Pública, que variou negativamente em -0,04%.

As funções que podem ser identificadas, ligadas diretamente à atividade econômica seguem o mesmo padrão de Educação e Cultura: Indústria, Comércio e Serviços (-0,48%), Transporte (-0,41%), Energia e Recursos Minerais (-0,38%) e Agricultura (-0,01%). Analisando-se os valores monetários destas funções em relação aos valores monetários que possuem no início do período (1971-1974), a função Indústria, Comércio e Serviços teve

<sup>9</sup> Novamente, no Governo Triches – ARENA (1971-1974) as despesas de capital representavam 1,49% do PIB. No Governo Rigotto – PMDB (2002-2006) essas despesas de capital ficaram em 0,49% do PIB.

<sup>10</sup> As funções do orçamento público contemplam 16 categorias de despesa: Legislativa, Judiciária, Administração e Planejamento, Agricultura, Comunicações, Segurança Pública, Desenvolvimento Regional, Educação e Cultura, Energia e Recursos Minerais, Habitação e Urbanismo, Indústria, Comércio e Serviços, Relações Exteriores, Saúde e Saneamento, Trabalho, Assistência e Previdência, e Transportes.

<sup>11</sup> A função Educação e Cultura “Perde 10% de participação no total de despesas. Esse é um ponto particularmente importante, pois em economias desenvolvidas a participação dessa função cresce ao longo do tempo, em relação ao PIB, isto é, tem elasticidade-renda acima da unidade” (GREGORY BRUNET, in SANTOS, 2007)

<sup>12</sup> Valores destinados aos municípios pela Constituição Estadual de 1989.

variação negativa de R\$ 347 milhões, seguida pela função Energia e Recursos Minerais com variação negativa de R\$ 275 milhões, e Transporte com variação negativa de R\$ 56 milhões. A função Agricultura foi a única a ter variação monetária positiva, R\$ 166 milhões.

Tais dados revelam que há uma estagnação dos investimentos em educação, saúde, segurança e infraestrutura, de um lado, e aumento dos gastos na própria estrutura de Estado de outro, sem proporcionar o desenvolvimento econômico pretendido. E fragiliza a hipótese de autores institucionais (DESPOSATTO, IN: SOUZA, 2006) de que a competitividade e a independência dos poderes constroem os governadores a produzir bens públicos.

Os dados apresentados por Gregory Brunet e Santos (SANTOS, 2007) nos permitem levantar a hipótese que os Poderes Públicos no nível estadual, atuam em causa própria na destinação dos recursos públicos. Resumindo, a competitividade no campo eleitoral não corresponde a um *accountability* vertical no caso gaúcho, como forma eficiente de pressão por bens públicos e de controle sobre os gestores. E muito menos nos permite afirmar que o clientelismo e patrimonialismo seja ausente ou menor no Rio Grande do Sul, do que no resto do Brasil.

As medidas tomadas pela União para uniformizar e racionalizar o gasto público a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, impuseram ao governo estadual a necessidade de alterar seu perfil de condução da política fiscal (SANTOS, 2007). Nos anos 1970 até o início dos anos 1980, os governos estaduais recorreram ao endividamento para manter a capacidade de investimento alta. Com a redemocratização, a estratégia foi antecipações de receita com a venda de títulos públicos de curto prazo. No período seguinte até metade dos anos 1990, a inflação e o aumento da arrecadação de ICMS ajudaram a camuflar o déficit com a redução dos salários reais. Com a estabilização da economia, a principal alternativa foi ampliar a alienação de bens através de um programa de privatizações. Segundo o mesmo autor, as privatizações sempre foram uma medida emergencial desde 1971, quando representou 1,7% da receita líquida. No período do Governo Britto PMDB (1994-1998), os valores das privatizações atingiram 23% da receita corrente líquida, reduziram para 5,2% no Governo Olívio Dutra (1998-2001), e 3,1% no Governo Rigotto (2002-2006).

Após as privatizações, os Governos Olívio Dutra e Germano Rigotto adotaram um menu mais complexo de medidas: redução de investimentos (metade do período anterior<sup>13</sup>),

---

<sup>13</sup> No Governo Britto (1994-1998) os investimentos foram de 16,7%. No Governo Olívio (1999-2001), 7,5%, e Rigotto (2002-2006) 5,8%.

descumprimento dos mínimos constitucionais<sup>14</sup>, saques do caixa único e por fim utilização dos depósitos judiciais.

Nenhuma destas medidas alterou a situação de crise financeira. Comparando com outros estados da federação em termos de indicadores de saúde financeira o Rio Grande do Sul ocupa as piores posições em relação a receita corrente líquida: é o 1º no comprometimento com pessoal (65%), com passivo financeiro (55%) e com o percentual de inativos e pensionistas (30%), o 27º em investimentos (4,7%), e o 2º no montante total de endividamento (320%).

Além disso, o PIB estadual no período de 1986 – 2004 permaneceu na média de 2,4% de crescimento anual, com um desvio padrão de 4,3% (Santos, 2007), que indica uma alta volatilidade pela dependência que possui da agricultura. Segundo o mesmo autor, em períodos de seca, o PIB estadual decresce significativamente, mas mantêm-se próximo a média do PIB nacional. A diferença aparece na arrecadação de ICMS: entre 1991 e 2006 a média nacional foi de 7,2%, já a estadual de 6,6%. Entre todos os estados brasileiros o RS ocupou a 24ª posição na relação ICMS/PIB, com 6,55%<sup>15</sup>. Figurando entre os estados que menos arrecadam tributos, uma vez que as desonerações fiscais e incentivos remontam a 37% do ICMS arrecadado anualmente<sup>16</sup>.

Os dados de Santos (2007) revelam é que houve uma expansão do comprometimento da receita estadual com a própria estrutura administrativa do Estado, que não teve respaldo no crescimento econômico, incapaz de gerar tributos suficientes para o cumprimento das despesas correntes. De modo que os investimentos diretos foram reduzidos de forma significativa, comprometendo as políticas públicas de educação, segurança pública e infraestrutura. E mantendo a saúde em situação inercial. Em termos institucionais os governos descumpriram preceitos constitucionais e legais, como utilizar recursos do salário família depositados no caixa único, não atender os mínimos constitucionais de repasses para a saúde, a educação e a ciência e tecnologia. Do mesmo modo, foi criada uma série de subterfúgios para que o gasto com pessoal ficasse dentro da margem de 51% da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando na prática é 69%. Nada pode afetar mais a legitimidade dos governos do que descumprir as próprias leis que enunciam.

---

<sup>14</sup> O descumprimento das vinculações constitucionais (saúde, educação, ciência e tecnologia, e ensino superior comunitário) variou entre 5,4% da receita no Governo Olívio em 2001 para 8,9% da receita do Governo Rigotto em 2006 (algo em torno de R\$ 1,111 bilhão).

<sup>15</sup> Entre as maiores economias estaduais, para a São Paulo a relação foi de 8,27%, Minas Gerais 7,76% e Santa Catarina 7,37%.

<sup>16</sup> Em 2006 as desonerações ficaram em torno de R\$ 7 bilhões de reais.

Claramente podemos identificar aqui um caso de “democracia inercial” (BAQUERO, 2006), em que há uma incongruência entre avanços nos procedimentos formais da democracia, mas estagnação social e econômica, na medida em que as instituições não conseguem cumprir as funções que fundamentam sua existência. Isto porque a democracia inercial está acompanhada de uma “soberania doméstica” do Estado frente à sociedade. O resultado social, é uma cultura política “híbrida” incapaz de oferecer condições e habilidades necessárias para o cidadão ser protagonista no processo político.

Mesmo que o eleitor tenha demandas por bens públicos, sua relação passiva ou cínica com a esfera política impede que aquelas se efetivem, como fica demonstrado nos dados de alocação das despesas orçamentárias apresentadas por Santos (2007). Os cidadãos permanecem em um lado, o Estado (burocracia) em outro. E entre ambos, com a atribuição de mediar conflitos e demandas, uma classe política desacreditada sofrendo de baixa legitimidade para efetuar qualquer mudança política.

Os estudos até o momento têm tratado a questão fiscal dentro da arena decisória, como parte do jogo político eleitoral e das alianças entre coalizões de governo estaduais e a coalizão no plano nacional. As medidas de ajuste fiscal ficaram restritas às decisões técnicas do governo, sem intuir a necessidade de acordos com segmentos da sociedade civil.

Somente no Rio Grande do Sul, esta questão extrapolou os limites da arena decisória e envolveu a realização de um debate com a sociedade civil. Tanto a documentação do Pacto pelo Rio Grande quanto as entrevistas realizadas indicam que os atores políticos recorreram à sociedade em reconhecimento a carência de legitimidade e credibilidade para a tomada de decisão final. As crenças e normas que nortearam as opções do formato de participação política parcial da sociedade civil, (nos termos de Pateman, 1992), indicam uma concepção de cidadania com um “dever” da sociedade para com o Estado, a ordem pública e a adoção de um modelo hierárquico que separa o sociedade civil e Estado. Nesse sentido, a sociedade influencia a definição de medidas mas não participa das decisões. A decisão é uma atribuição da elite política, em especial do Poder Executivo.

## 2.2. O PACTO PELO RIO GRANDE

A crise financeira é um claro sinal de ineficiência do Estado que compromete a avaliação positiva dos cidadãos em relação aos políticos e gestores públicos. Uma vez que como política pública, a situação fiscal está no centro da relação entre demandas da sociedade e a capacidade do Estado prover os serviços básicos, ela se torna uma condição para a efetividade das políticas sociais e econômicas. Torna-se um objeto de estudo privilegiado da relação entre demandas sociais (input) e o desempenho das políticas públicas (output). Entre as instituições que regulam os conflitos e interesses e a cultura política que os emoldura. Dessa forma, a crise fiscal, as medidas ineficazes tomadas pelos sucessivos governos do período autoritário e democrático, estimularam a desconfiança política, o afastamento dos cidadãos da esfera pública e a busca de soluções informais. No plano social, causa fragmentação política e desconfiança, instaurando um ciclo de descrença na política e frustração com as instituições democráticas. Na medida em que os recursos para investimento seguem escasseando ao longo do tempo, há um reforço de visões negativas quanto ao desempenho dos políticos.

Segundo os teóricos do desenvolvimento humano, o ambiente social de escassez cria uma situação de insegurança social (instabilidade) que favorece crenças e atitudes tradicionais ou materialistas (INGLEHART; WELZELL, 2002), e de caráter verticalizado com relação ao papel do Estado e das elites políticas: relações de dependência para com a elites política, clientelismo e personalismo político (rejeição as instituições de mediação política). Em tais condições, o capital social (normas sociais e sistemas de participação calcadas na confiança social) torna-se uma ferramenta importante a ser operacionalizada para aproximar e articular, democraticamente, as esferas sociais, políticas e econômicas na construção de acordos criativos em torno de objetivos comuns que superem os impasses e divergências em relação a medidas restritivas, que em geral dominam o debate sobre o ajuste fiscal.

Mas antes desta tarefa de operacionalização, é preciso desenvolver um trabalho de análise das dimensões de capital social relacionadas com a cultura política dominante em uma conjuntura social determinada. Baquero e Prá (2007) analisando a literatura elaborada sobre o estado, identificaram que há uma matriz histórico estrutural característica do Rio Grande do Sul, cujo traços se reforçaram ao longo da experiência desta população com os eventos da política no séc. XX. Entre estes traços que podemos tomar como indicadores dos rumos da pesquisa e que corroboram as observações e dados apresentados sobre a conjuntura fiscal, estão: a estrutura social simplificada, a predominância da agricultura da economia, a influência do estatismo e do clientelismo na política, e principalmente o Estado “altamente centralizado e autoritário”. Esses traços são acompanhados de uma participação política frágil e incipiente por parte da sociedade.

As iniciativas de ajuste fiscal marcadas por restrição orçamentária, renegociação de dívidas, privatizações e controle dos gastos previdenciários impõe custos à população, situada nos dois polos da política fiscal: pagamento de impostos e demanda de serviços públicos. É de fundamental importância na análise do processo político do Pacto pelo Rio Grande identificar a atuação da sociedade civil, qual sua compreensão do problema e do papel atribuído aos diversos atores sociais e políticos, envolvidos pela temática. Com destaque especial para aqueles incumbidos da agregação de interesses, como os partidos políticos e os produtores de políticas públicas (poder legislativo).

A análise das relações entre sociedade e estado permite descrever melhor o conflito político nos seus termos concretos, situar os atores sociais em disputa pelos bens públicos, verificar quais são seus recursos, como estruturam suas crenças e normas em relação à política, E em termos das suas predisposições, quais os objetos políticos estão situados no seu horizonte, em termos cognitivos e afetivos. E nesse cenário definir quais são as condições concretas de promover a geração de capital social no Rio Grande do Sul.

### 2.3. METODOLOGIA DO PACTO PELO RIO GRANDE

As atividades do Pacto Pelo Rio Grande foram desenvolvidas entre 15 de maio e 31 de julho de 2006. As discussões foram divididas em três blocos: a) um bloco institucional com “segmentos representativos”, b) um bloco “temático” com partidos políticos, e c) um bloco “regional”, envolvendo os COREDES. Em cada uma destas discussões os participantes eram solicitados a apresentar propostas para: 1) déficit estrutural e crise financeira, 2) modernização da gestão pública, e 3) estratégias de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Ao fim dessas rodadas de discussão o Poder Legislativo definiria uma agenda mínima que representasse um compromisso da sociedade gaúcha com relação ao Estado.

O bloco institucional, envolveu a participação de 09 segmentos representativos:

Quadro 3 - Bloco Institucional do Pacto pelo Rio Grande - 2006

<b>SEMINÁRIOS INSTITUCIONAIS</b>	Poderes, MP e TCE
	Municípios
	Servidores
	Terceiro Setor
	Universidades

	Trabalhadores
	Empresários
	Meios de Comunicação
	Entidades Estudantis

Fonte: Elaboração própria.

O bloco temático foi organizado em três seminários com partidos políticos:

Quadro 4 - Bloco Temático Do Pacto Pelo Rio Grande - 2006

<b>TEMÁTICOS</b>	PT, PP, PMDB, PDT
	PTB, PFL, PSDB, PC do B
	PV, PCB, PRONA, PTC, PHS, PSTU

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o bloco regional envolveu cinco seminários regionais nos COREDES:

Quadro 5 - Bloco lideranças regionais do Pacto pelo Rio Grande - 2006

<b>REGIONAIS</b>	Caxias do Sul
	Pelotas
	Santa Maria
	Passo Fundo
	Ijuí

Fonte: Elaboração própria.

A coordenação das atividades foi realizada por doze Deputados Estaduais, cada um representando uma bancada do Poder Legislativo (mais o Presidente da Assembleia e o Coordenador do Pacto):

Quadro 6 - Comissão Organizadora do Pacto pelo Rio Grande - 2006

<b>COMISSÃO ORGANIZADORA</b>
Deputada JUSSARA CONY (PC DO B)
Deputado BERFRAN ROSADO (PPS)
Deputado CÉSAR BUSATTO (PPS) - Coordenador
Deputado GIOVANI CHERINI (PDT)
Deputado HEITOR SCHUCH (PSB)
Deputado JAIR SOARES (PP)
Deputado LUIS AUGUSTO LARA (PTB)
Deputado LUIZ FERNANDO ZÁCHIA
Deputado MÁRCIO BIOLCHI (PMDB)
Deputado RAUL PONT (PT)
Deputado REGINALDO PUJOL (PFL)

Deputado RUY PAULETTI (PSDB)
------------------------------

Fonte: Assembleia Legislativa - RS

Para fins operacionais da pesquisa, os diversos grupos foram agrupados em três subgrupos conforme o ambiente social de referência, conforme a própria organização do fórum: Sociedade Civil, Mercado e Estado:

Quadro 7 - - Divisão dos grupos no Pacto pelo Rio Grande - 2006

<b>ESFERA SOCIAL</b>	<b>SEGMENTOS</b>
<b>SOCIEDADE</b>	Profissionais Liberais
	ONG's
	Reitores/Diretores de instituições de ensino
	Movimento Estudantil
<b>MERCADO</b>	Empresários
	Sindicatos
	Mídia
<b>ESTADO</b>	Elite Estatal
	Lideranças Locais
	Partidos Políticos

Fonte: Elaboração própria

Após as rodadas, a comissão de legisladores agregou as contribuições consensuais em vinte e cinco medidas, compondo uma agenda mínima, que deveria na expressão da própria comissão, garantir um mínimo de “governabilidade” ao estado, entre elas destacam-se controle de gastos dos poderes, fim de anistia fiscal, renegociação da dívida com a união, aplicação de indicadores e metas de gestão e, diversificação da economia. Algumas medidas referentes à contenção de gastos dos Poderes foram incorporadas à LDO<sup>17</sup> para 2007, como forma de obrigar o poder executivo a cumpri-las. A tarefa de controle sobre a aplicação das medidas caberia ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES)<sup>18</sup>. Mas durante a votação da Lei Orçamentária propriamente dita, essas medidas foram retiradas, e as demais não chegaram a ser incorporadas em quaisquer documentos de planejamento governamental<sup>19</sup>. Ao que parece, tal desdobramento não causou maiores perturbações do que ratificar um sentimento de frustração latente<sup>20</sup>.

A ineficácia das ações do poder executivo ao longo dos anos, somado à incapacidade de o poder legislativo garantir o cumprimento de acordos envolvendo a sociedade civil, revela como a problemática de ajuste fiscal não encontra respaldo nas hipóteses institucionalistas

<sup>17</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é uma peça anterior à montagem do orçamento.

<sup>18</sup> Este conselho tem origem no Governo Pedro Simon, com duplo caráter de órgão técnico e ao mesmo tempo consultivo para definição de políticas de desenvolvimento econômico. No Governo Rigotto, tornou-se um fórum de debates, reforçando sua dimensão consultiva e corporativa (González, in Baquero 2008)

<sup>19</sup> Informação obtida de entrevistado.

<sup>20</sup> Informação obtida de entrevistado.

centradas nas escolhas das elites políticas e no comportamento do eleitor. Nem o processo eleitoral, nem a existência de fóruns participativos parecem ter o efeito esperado sobre o comportamento dos atores e sobre as decisões políticas com vistas a construção de um novo contrato social capaz de garantir um mínimo de “governabilidade”<sup>21</sup> ao estado.

Ainda sobre o modelo de Pacto, fazendo um comparativo com a concepção de “Contrato Social” presente em Rousseau, Hobbes e Locke (WEFFORT, 2006), vemos que o acordo convencionado é que os indivíduos abrem mão de sua vontade pessoal, do direito a violência e a posse em nome de uma ordem social futura (o Estado), ao qual todos terão de se submeter. Um pacto social, é assim, uma troca do bem presente, mas de situação instável, para um bem futuro, mas em ambiente social estável. No pacto social, todos abrem de suas posses para tornarem-se cidadãos mediante garantia do bem comum:

“Essas cláusulas, bem entendidas, reduzem-se todas a uma só: a alienação total de casa associado, como todos os seus direitos, à comunidade toda, pois, em primeiro lugar, desde que cada um se dê, completamente, a condição é igual para todos e, sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa em torna-la onerosa aos demais” (ROUSSEAU, apud WEFFORT, 2006)

Também, vemos que em Rousseau (WEFFORT, 2006) cada associado na origem do contrato social, pactua com os todos os outros as posses que devem abrir mão. Na metodologia do Pacto pelo Rio Grande, vê-se que no mínimo, estas duas condições não se fizeram presentes: os participantes foram divididos por segmentos para realizarem propostas a serem agregadas em uma agenda mínima, a ser executada por um futuro governo sem a participação daqueles que “pactuaram” as cláusulas da nova agenda. Se há crise fiscal, a proposta deveria caminhar no sentido oposto, e haver um instrumento para que todos os segmentos que abriram mão de seus interesses pudessem fazer cumprir o acordo.

Portanto, a crise fiscal gaúcha exige pensarmos alternativas fora dos modelos institucionais vigentes, que contemple as reais necessidades da população, e principalmente reflitam no fortalecimento da democracia na sua dimensão social. Em uma conjuntura política produtora de dilemas e dissensões, a construção de consensos em torno de objetivos comuns “mínimos”, é condição necessária para a superação de crises pela adoção de soluções democráticas. A “acomodação” política precisa ceder espaço para “acordos político criativos” que estabeleçam além de metas, prioridades, novas formas de engajamento político regradas

---

<sup>21</sup> A questão da governabilidade, está refletida na indefinição dos deputados da comissão organizadora sobre qual encaminhamento dar às propostas e sob responsabilidade institucional de que atores, que permeou grande parte do processo de discussão do Pacto. A LDO e o CODES, se tornou a saída viável diante da ausência de propostas alternativas.

por normas e sanções claras. Estes são elementos chaves para legitimidade e credibilidade dos atores que exercem a mediação política formal e informal.

A partir das atas analisadas e das entrevistas é possível apontar alguns indicativos que corroboram as pesquisas de cultura política sobre a sociedade gaúcha, e mesmo os dados socioeconômicos apresentados nos parágrafos anteriores. Em primeiro lugar constatamos que o tema “democracia” ou “democratização” não apareceu como necessidade para nenhum dos grupos sociais envolvidos nas discussões. Não houve nenhuma demanda por democratização do Estado, de acesso ao poder político. Somente os grupos vinculados à sociedade civil fizeram exigências quanto à transparência e controle sobre os Gestores Públicos. Segundo, o predomínio absoluto de demandas por políticas públicas de caráter material básicas, como segurança e emprego, seguidas por demandas na área da infraestrutura e agricultura. Terceiro, e não menos importante é a tensão existente quanto ao papel do servidor público em um modelo alternativo de relação sociopolítica, no sentido formulado por Weber (2011) de Estado Maior Administrativo de dominação legal racional. A profissionalização da burocracia está entre as reivindicações da sociedade civil. Por outro lado, em todos os grupos (sociedade, mercado e Estado), a necessidade de maior prestígio, controle e/ou regulação por parte do aparato estatal predominou como referência.

E em quarto lugar, associada à anterior, esteve o predomínio de atitudes negativas em relação ao processo político, por parte da sociedade civil. Acompanhada da ausência de temas relacionados à representação política. Salvo a legitimidade das instituições, as eleições, partidos políticos, incumbentes em geral gozam de baixa ou nenhuma legitimidade.

Constatamos que as categorias sociedade, mercado e Estado apresentam condutas específicas que as podem caracterizar como subculturas políticas diferenciadas. Nessa conjuntura de crenças tecnocráticas e de atitudes de rejeição à política, novas formas de mediação política precisam ser efetivadas, na medida em que nem a classe política, nem sindicatos (ausentes de qualquer referência) nem a classe empresarial (o tema mercado tem rejeição muito forte) tem credibilidade ou disposição para articular e agregar interesses em torno de objetivos comuns.

A busca de soluções para os dilemas de ação coletiva na intervenção de um terceiro ator, aproxima a cultura política gaúcha do equilíbrio social das “sociedades hasteadas”, cuja a orientação para relações verticalizadas, baseadas na coerção de um agente externo, são condutas dominantes no jogo social (PUTNAM, 2006). A confiança, a reciprocidade, a articulação de redes sociais e a destinação de um papel de protagonista para a sociedade civil, mesmo que seja vista como norma social importante, não encontra recursos e habilidades que a tornem prática.

A saída “hobbesiana” em condições de limitações financeiras do estado, de um lado, e com pressões por demandas materiais da sociedade<sup>22</sup> que não são satisfeitas, de outro, tende a ampliar os ciclos viciosos de desconfiança, impotência e rejeição à política, além de elevar os custos de transação com o dispêndio de recursos com a fiscalização<sup>23</sup> e a coerção social.

A classe política, sente que as respostas dadas pelos governos estão sempre aquém das demandas da sociedade, o que gera um sentimento entre estes atores de que o Rio Grande do Sul é ingovernável<sup>24</sup>. Ou seja, sem capital social para reconstruir as relações políticas em níveis cívicos, a instabilidade social e política tende a se tornar estrutural nesta sociedade. A problemática fiscal, é apenas um indicativo de problemas sociais e políticos na base da sociedade gaúcha.

---

<sup>22</sup> No esquema proposto por Inglehart & Welzell (2002) a segurança existencial é uma condição para o surgimento de atitudes em favor da “tolerância política”, “engajamento cívico” e de posturas de “desafio às elites”. A capacidade de cooperação e reciprocidade é maior quando a sobrevivência dos indivíduos não está em questão.

<sup>23</sup> Para os representantes das organizações de trabalhadores, a crise fiscal do estado tem relação direta com o nível de sonegação fiscal, que decorre por sua vez, da falta de estrutura e capacidade da administração pública para cumprir sua finalidade.

<sup>24</sup> A resposta para a situação de ingovernabilidade, parece residir em duas crenças abstratas: 1) que não haverá seca para afetar a produção primária, e 2) que o Governo Federal irá renegociar as dívidas dos Estados.

### **3 CAPITAL SOCIAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.**

Entre as problematizações da contemporaneidade está a articulação entre o Estado, a sociedade civil e o mercado nas decisões econômicas (KLIKSBERG 2002, BAQUERO 2007). A crise do Welfare State nos fins da década de 70 levou a que outras forças sociais e políticas alterassem a dinâmica política do desenvolvimentismo (CASTELLS, 2011). A falência da centralização estatal favoreceu o surgimento da sociedade civil ao mesmo tempo como ator político determinante e também como valor político a ser perseguido. Incumbiram-se os atores do mundo privado da responsabilidade por resolver os problemas da comunidade política, uma vez que o Estado havia demonstrado incapacidade de encontrar soluções. O novo paradigma estimula o envolvimento de atores sociais em fóruns específicos de articulação de demandas, mas também, de produção de decisões políticas a serem implementadas pelo Estado.

Nessa parte do texto procura-se articular as transformações ocorridas nas relações Estado e sociedade a partir da teoria do desenvolvimento humano (INGLEHART; WELZEL, 2008), com as questões relativas ao processo de modernização da América latina, e os desafios que se impõe a democratização nessa parte do mundo diante das transformações radicais de cunho sócio-histórico. Consideram-se essas observações importantes para a compreensão do objeto deste trabalho. Os diversos fóruns de participação política aberta à sociedade brasileira ao longo dos últimos vinte anos refletem alguns desses dilemas contemporâneos, mas também trazem no seu bojo elementos de seu próprio processo histórico, marcado pelo autoritarismo, centralização estatal e desigualdade social, que produziu limitações para a cidadania e a eficiência política dos cidadãos.

Sob a ótica da cultura política, Baquero (2007) identifica que essas limitações de fundo estrutural fundaram um conjunto de crenças e predisposições atitudinais contrárias à política e ao universo público, normalizando comportamentos padronizados de clientelismo, patrimonialismo e personalismo político. Visto que as instituições democráticas não lograram alterar o perfil verticalizada de relações sociais herdadas do processo de colonização.

Em termos empíricos essa caracterização da dinâmica política latino-americana é atestada nas pesquisas (como o Latino barômetro) pelo elevado índice de desconfiança interpessoal e política, de modo destacado em relação as instituições representativas (partidos políticos e legislativos). Isso que o autor chama de síndrome da democracia inercial, é indicativo da infraestrutura cívica precária e persistência de desigualdade social. Para os objetivos desse

trabalho tal situação política contribui para a dilapidação do contrato social e da legitimidade da dominação política, mesmo em condições em que a rotina eleitoral está assegurada.

Uma sociabilidade que opera sobre este quadro sócio-político resumido acima demonstra serias dificuldades de superação de situações de impasse, dilemas ou conflitos sociais, de modo que a constituição de novos consensos políticos permanece à espera da imposição de um terceiro ator. O correlato da hierarquia e da dependência é a desvinculação entre o comportamento do cidadão e os destinos da comunidade. Este permanece como responsabilidade das elites políticas. A capacidade dos sujeitos cooperarem, firmarem acordos, criarem normas de reciprocidade e definirem sanções para desertores é muito precária.

Uma possibilidade heurística e normativa é a contribuição da teoria do capital social, que permite regularizar em novos padrões as ligações entre Estado e sociedade, e recompor o tecido social, e via constituição de redes sociais resgatar a eficiência política do cidadão, construindo um ciclo entre confiança interpessoal e legitimidade na criação de políticas públicas efetivas.

As pesquisas de capital social e pós-materialistas apontam a falência dos modelos hierárquicos e centralizados no Estado, típico do equilíbrio dominante nas sociedades hasteadas para desenvolver políticas públicas eficientes e fortalecer a democratização das sociedades.

### 3.1 CULTURA POLITICA E CAPITAL SOCIAL

#### 3.1.1 Cultura Política

As primeiras noções em torno da ideia de cultura política remontam ao renascimento com Maquiavel, passando por Rousseau e Montesquieu, e no século XIX com Tocqueville até Weber no século XX. Estas ideias partiam do entendimento de que o comportamento dos súditos, que compreendiam virtudes, vícios e costumes são fundamentais para a estabilidade das instituições políticas, especialmente as republicanas que retiram sua legitimidade da

obediência dos súditos. Esta obediência pode ser obtida não pela coerção, mas pela coerência entre as instituições e os seus princípios:

“A diferença que existe entre a natureza do governo e seu princípio é que sua natureza é aquilo que o faz ser como é, e seu princípio, o que o faz atuar. Aquela é sua estrutura particular, esta as paixões humanas que o põe em movimento” (MONTESQUIEU, apud WEFFORT, 2006).

O termo cultura política pode ser entendido em contraposição a estrutura política (ALMOND; POWELL 1965) que se refere ao conjunto de regras e mecanismos que orientam as relações de poder. Estrutura é a dimensão material do poder, enquanto a cultura trata de aspectos intangíveis da dominação política como ideias, crenças, valores e normas. São os elementos simbólicos que jogam seu peso sobre as atitudes e comportamentos dos indivíduos dentro de determinada estrutura política, orientando suas possibilidades de ação política.

Os autores clássicos nos seus estudos inseriam a dimensão do comportamento e das crenças como fatores importantes para explicar fenômenos políticos. Rousseau afirmou que ‘os povos como as pessoas possuem idades’, e que alguns por se encontrarem demasiado velhos jamais conseguiriam viver sobre as leis de um Estado livre, ‘as constituições não tocariam as suas almas acostumadas à servidão’. Ou seja, suas crenças tradicionais estariam tão arraigadas que uma nova lei perderia seu sentido e legitimidade frente aos hábitos e costumes.

Para Montesquieu, referido anteriormente, as regras da política possuíam seu espírito particular que as animava e as tornava legítima perante a população, assim, por exemplo, na República a virtude é o princípio dominante, o valor que faz com que as constituições vingam; na monarquia a honra e no despotismo o medo. E Tocqueville descreveu a arte da associação na garantia de funcionamento da democracia moderna. Weber (2007) com sua reelaboração das formas legítimas de dominação forneceu a contribuição chave para o desenvolvimento atual da teoria da cultura política, com o conceito de legitimidade.

A teoria da cultura política como se conhece surgiu no pós-guerra envolvendo conceitos marxistas e weberianos, além de contribuições da antropologia, sociologia e psicologia (CHILCOTE, 1998). A obra “The Civic Culture” de Gabriel Almond e Sidney Verba fundou em novas bases da noção de cultura política, investigando as bases normativas da democracia de massas, mediante a aferição das atitudes e comportamentos do cidadão ordinário.

Os autores reagiram às pesquisas culturalistas que procuravam identificar um caráter ou cultura nacional, realizando um esforço no sentido de reformular conceitos que tornem operativas as pesquisas de política comparada. Para isso partiram de algumas premissas conceituais presentes nos trabalhos de Weber, Kroeber, Parsons e outros, tais como: a) virtude

e responsabilidade cívica, compartilhamento de valores e confiança entre as pessoas; b) democracia participativa e pluralista baseada na tolerância e no consenso entre os governados; c) ordem garantida pela dominação legal-racional; e d) estabilidade social e política garantida pela modernização (CHILCOTE 1998, P. 237).

Essas premissas formaram no nível macro da cultura política a ligação entre orientações psicológicas e cognições, sentimentos e valores das pessoas em relação ao sistema político. Entre as primeiras definições de Almond (1956) há o indicativo de que todos os sistemas políticos produzem um padrão particular de orientações políticas, interiorizadas no cidadão pelo processo de socialização política.

É com o *The Civic Culture* (1963) que surge a definição clara de cultura política a partir das pesquisas de survey feitas em cinco países:

“Quando falamos de cultura política de uma sociedade, nos referimos ao sistema político conforme internalizado nas cognições, sentimentos e valores de sua população. As pessoas são induzidas e ela simultaneamente à sua socialização em papéis e sistemas sociais não políticos” (ALMOND; VERBA, apud CHILCOTE 1998, p. 238).

Os autores ainda criaram três tipologias de orientação com relação ao sistema político:

a) *orientações cognitivas* envolve o grau de conhecimento que o indivíduo tem sobre o sistema político, suas lideranças e funcionamento; b) *orientações afetivas* envolve o grau de proximidade, pertencimento ao sistema político e os sentimentos ligados a coisa pública, adesão ou repulsa; e c) *orientações avaliativas* que envolve o grau em que o indivíduo é capaz de julgar e opinar sobre seu sistema político com base no caráter moral e nas normas internalizadas. Estas três orientações políticas combinadas dão origem uma tipologia tripartite das culturas políticas existentes, assim temos:

- 1) Cultura paroquial – o indivíduo tem pouca consciência sobre o governo, sem sentimento de pertencimento; baixa ou nenhuma orientação cognitiva, afetiva ou avaliativa. O indivíduo é completamente subjugado pelo sistema político. Ex: tribos africanas, grupos Árabes.
- 2) Cultura súdita – há orientação cognitiva e afetiva, mas com baixa orientação avaliativa. Os indivíduos não participam das decisões políticas, não exercem protagonismo no sistema político.
- 3) Cultura participativa – possuem as três orientações políticas em alta. São indivíduos ativos nos seus sistemas políticos, que além do conhecimento de sua

operacionalidade tem sentimentos de adesão às regras institucionalizadas e exercem fiscalização sobre as suas lideranças.

Mais adiante Almond e Powell Jr. (1966) conceituam cultura política ligando-a ao conceito de capacidade do sistema político: “a cultura política é o padrão de atitudes e orientações individuais em relação à política entre os membros de um sistema político. É o domínio subjetivo que subjaz às ações políticas e lhes dá significado” (apud CHILCOTE 1998, 238).

Nessa acepção cultura política é um fator que fornece capacitação ao sistema político, tendo como função estabelecer o consenso entre os indivíduos sobre o seu sistema político, garantindo sua estabilidade. A cultura política teria um sentido de conservação e integração do sistema ao fornecer uma base comum de valores e crenças.

Outros autores também referendaram o conceito de cultura política de Almond e Verba, como Lucien Pye (1965), para quem o conceito significava um domínio subjetivo da política:

“Para o indivíduo a cultura política fornece linhas-mestras de controle para o comportamento político efetivo, e para a coletividade ela dá uma estrutura sistemática de valores e considerações racionais que asseguram a coerência no desempenho das instituições e organizações” (apud CHILCOTE 1998, 239).

Este autor aplicou as definições de Almond e Verba (1963) aos processos de desenvolvimento político em que as percepções populares sobre o sistema político permitem indicar o grau de desenvolvimento que este atingiu: se os cidadãos são ativos politicamente; sensíveis a valores igualitários; há aceitação de normas legais, há capacidade do sistema político em administrar o interesse público, e há especialização do sistema político (PYE 1969, RENNÓ 1998).

A partir dos trabalhos de Pye (1969) os estudos de desenvolvimento político permitiram duas conclusões: a) que a cultura política de um país não é homogênea, e b) que há um embate entre os valores e concepções políticas modernas como os mesmos valores e concepções tradicionais. Este embate é mediado pelas atitudes dos cidadãos referentes a confiança ou desconfiança, igualdade ou hierarquia, liberdade ou coerção, princípios universais ou paroquiais. De acordo com Rennó (1998): “Quanto mais prevalecem os valores de igualdade, liberdade, confiança mútua e comprometimentos com princípios universais, mais democrática e desenvolvida é a sociedade” (1998, p. 81).

É no choque entre os valores modernos e as práticas tradicionais que se faz o desenvolvimento político. A mudança na cultura política é lenta, mas ocorre como resultado de

fatores ligados aos processos econômicos, políticos e sociais da modernização (INGLEHART 1997).

Inúmeras críticas foram feitas à teoria da cultura política de Almond e Verba (1963), por ser demasiada complacente com a dominação política além de ser etnocêntrica na medida em que situa na frente do desenvolvimento político e da cultura cívica os países anglo-saxões. Além disso, não haveria uma clara definição de teoria da democracia, os autores aceitam o status quo do mundo liberal. Sem falar nos questionamentos referentes a metodologias de survey e idéia de que a democracia é resultado de atitudes e comportamentos da população, como pretende a perspectiva behaviorista. Chilcote (1998) resume os questionamentos iniciais a teoria da cultura política: idealizada como temporalização da política capitalista, essencialmente descritivas de difícil comprovação, particularista e especulativa, estática e orientada para comportamentos passivos.

Como nas circunstâncias da pesquisa os autores frisaram os valores e a rotina política de países de língua inglesa, marcados pelo individualismo liberal e a estabilidade política secular, assumiram as características do objeto de estudo como postulados a serem pesquisados em outros contextos. A aceitação tácita do modus operandi anglo-saxão impediu os primeiros trabalhos de ter uma posição crítica frente às condições de funcionamento da democracia e o papel que o conflito e o dissenso exercem nelas. No entender deste trabalho as dimensões históricas das lutas políticas e das condições materiais de sobrevivência exercem influências condicionantes sobre o surgimento e desenvolvimento das culturas políticas.

Apesar das críticas, o trabalho dos autores tem o mérito de inaugurar uma perspectiva de pesquisa que se interessa pelo cidadão comum e não somente as elites ou as instituições. Procurando compreender as crenças e percepções das populações com referência ao seu sistema político, permitem analisar suas influências sobre o processo de democratização que vive países como da América latina (BAQUERO E CASTRO 1996, CASTRO 1998). Além disso, o trabalho de cientistas sociais como Ronald Inglehart (1997) fornece novas contribuições a teoria da cultura política e as pesquisas empíricas com sólida base de dados do World Values Survey.

A cultura política muda, mas alguns valores permanecem e a permanência dos valores depende de circunstâncias históricas específicas, as experiências do indivíduo. Estes valores duradouros, que cabe ao pesquisador descobrir, são os que exercem mais influência sobre a estrutura política. Entre os elementos subjetivos mais relacionados com a estrutura política está a confiança generalizada, o nível de satisfação com a vida e as prioridades, ou seja, como as pessoas transitam entre valores materialistas e pós-materialistas e o seu grau de modernização

socioeconômica. A modernização pode levar a democracia, mas somente na medida em que se altere o padrão cultural vigente e os valores ligados à confiança social predominarem no conjunto de crenças e atitudes dos cidadãos.

Sobre a noção de cultura política importa reter algumas categorias-chaves que articulados nos permitem compreender os fenômenos da política: atitude, crenças, subcultura e legitimidade. A noção de atitudes e crenças remonta às influências da formação política do indivíduo e de sua experiência com o sistema político. As atitudes são orientações para com os diversos objetos da política, através de uma valência positiva ou negativa com relação a esse mesmo objeto (MILBRATH 1969). No mesmo domínio estão as crenças políticas que são cognições com um sentido “extra de credibilidade”, ou seja, não basta somente conhecer é preciso acreditar nesse conhecimento. A partir do processo de socialização os sujeitos selecionam estímulos e informações do ambiente que mais reforçam sua visão de mundo.

As crenças são um acúmulo de percepções que tendem a se reforçar. Somente grandes perturbações e fortes estímulos do ambiente político podem alterar as crenças políticas do sujeito. A porta de entrada são as atitudes, que como salientou Inglehart (1997) fazem parte de uma síndrome ligada à estrutura social e aos valores dominantes na sociedade. Tais atitudes e crenças mudam gradativamente ao longo do processo de modernização e de concomitante individualização das relações sociais, alterando as formas de sociabilidade.

As atitudes e crenças são a fronteira das predisposições do sujeito, cujo caráter subjetivo é difícil de medir diretamente. No nível da pesquisa empírica o conceito teórico é transformado em construto teórico-operacional que permite captar atitudes (ação potencial) quanto comportamentos (ação efetiva).

A intensidade das atitudes é resultado do vigor com que um objeto político é apoiado ou rejeitado pelo sujeito. Quanto maior a intensidade das atitudes, mais exposto aos estímulos do ambiente está a pessoa. Teoricamente, todas as pessoas possuem algum grau de valência com relação ao seu sistema político. A força da valência determina seu grau de envolvimento com a política. O nível em que um sujeito recebe estímulos positivos ou negativos do sistema político influencia sua disposição de participar da política, e está diretamente relacionado à sua identidade política.

Por isso é importante analisar o conceito de subcultura política, que são resultado da heterogeneidade social, representando um componente da cultura política. Está dividida em dois tipos segundo Almond e Verba (1965): uma subcultura voltada para aspectos propriamente

políticos que divide estratos específicos da população, estes possuem orientações estáveis e diversas sobre os outputs e inputs da política, mas são “leais” ao sistema político. Clivagens típicas desse tipo são as partidárias como Democratas e Republicanos nos Estados Unidos. Outra forma de subcultura mais complexa e perigosa são as que envolvem culturas políticas mistas, em que as orientações políticas de estratos da população envolvem divergências quanto a estrutura política, ou seja, são subculturas relativamente alienadas da estrutura política vigente.

No esquema da *Civic Culture*, poderiam conviver em uma mesma cultura política, estratos da população com orientações políticas tradicionais e outro estrato com orientações modernas. Essa situação compromete a estabilidade do sistema político. Em geral as clivagens do primeiro tipo remontam a crenças políticas do tipo étnica, religiosa ou outra com recortes mais profundos.

A subculturas políticas do segundo tipo dividem-se quanto a orientações de demandas e satisfação política o que não compromete a legitimidade do sistema político. Na definição de Easton (1965) e Lipset (1961), a legitimidade é um “reservatório de apoio” de erosão lenta, ao longo dos anos. Também Inglehart assume essa perspectiva, de que a legitimidade é importante para os regimes atravessarem com tranquilidade períodos de crise social, econômica ou política. Impedindo ações políticas destrutivas e violentas. A legitimidade é definida pelos autores como apoio dos cidadãos ao governo. E é relacionada a noção de “apoio político”, que tem duas dimensões: difuso e específico. Na definição de Easton (1965) há componentes generalizantes (os valores básicos e fundamentais) e componentes mais específicos (avaliação de líderes e instituições). O autor afirma que estes componentes fornecem uma multidimensionalidade ao conceito de legitimidade.

As dimensões do apoio político estão divididas conforme as orientações para os objetos. Apoio Difuso: atitudes voltadas para a comunidade política e depois ao regime político. E Apoio Específico: atitudes voltadas para os ocupantes de cargos, autoridades e atores políticos. Assim as avaliações do desempenho das autoridades determinam o apoio específico no curto prazo; já a experiência pessoal, a socialização e a ideologia moldariam o apoio difuso.

Para Norris (1999) a legitimidade como orientação dos cidadãos tem cinco componentes baseados nas opiniões críticas ou favoráveis de alguns objetos, como:

- Comunidade política (nação)
- Princípios do regime (valores centrais)
- Desempenho do regime (funcionamento do regime na prática)

- Instituições do regime (instituições existentes de governo)
- Atores políticos (líderes no poder)

Essas dimensões contemplam as divisões de Easton (1965) em apoio difuso e específico. De forma que uma nação pode variar seus graus de legitimidade conforme a variação de atitudes favoráveis nessas dimensões. Dependendo do caso a legitimidade pode ter três dimensões, cinco ou outras subdimensões conforme o caso. As variações no grau de apoio de cada uma podem suplantar atitudes negativas da outra, mantendo relativamente estável a legitimidade geral do regime.

Dalton (2004) por sua vez analisou quatro dimensões da legitimidade, testando sua validade para oito nações através do WVS<sup>25</sup>: apoio à comunidade política, à democracia, a instituições e as autoridades. Ambas as dimensões se mostraram correlacionadas.

Em pesquisa de Seligson, Both e Gómez (2006) foi encontrado um continuum entre o nível mais abstrato de legitimidade ligado ao apoio difuso, como os valores e normas sociais que supõe os regimes políticos (no caso democráticos), até os níveis mais concretos ligados a instituições em geral, e posteriormente as autoridades e instituições específicas que formam a dimensão do apoio específico da legitimidade política. As democracias realmente estáveis têm valores e princípios naturalizados pelos sujeitos a partir da sua experiência e da socialização política em um ambiente político estável, de modo que possíveis quedas na satisfação política ligada a eventos históricos e atores políticos específicos não comprometem a continuidade do regime. Certo afastamento e menor deferência com relação as autoridades pode ser inclusive uma característica saudável da democracia.

Outra conclusão importante é a dimensão positiva que os governos locais exercem sobre a legitimidade do sistema político, que precisa ser verificado com outras pesquisas nacionais em situações diversas de presença ou não de poderes locais.

Os autores também apontam o caminho de incorporar outras dimensões à análise de estrutura de legitimidade política nacionais, como a sociedade civil:

“Acreditamos também que valeria a pena explorar instituições da sociedade civil não estatais que integram a sociedade, tais como partidos, meios de comunicação de massa e grupos de interesse. Essas entidades teriam uma estrutura identificável de legitimidade política? Se assim for, como elas podem afetar as ligações dos partidos com a sociedade política?” (SELIGSON, BOTH E GÓMEZ , 2006, p.28)

Uma questão de pesquisa importante levantada pelos autores é sobre a importância da legitimidade para a estabilidade do sistema político, ela realmente importa? Quais as consequências que ela tem para o capital social, a cultura cívica, ou mesmo o desempenho

---

<sup>25</sup> World Value Survey.

institucional e a atuação da cidadania? A queda da legitimidade realmente traz perigos para a sobrevivência da democracia? Sobre a Costa Rica os autores chegam a algumas conclusões iniciais:

“Por exemplo, com outros fatores mantidos constantes, maior crença na comunidade política e apoio ao governo local aumentam o exercício do voto e a ativismo societal. O baixo apoio difuso aumenta a militância comunal, enquanto que a baixa confiança nas instituições do regime faz crescer o engajamento na sociedade civil.” (SELIGSON, BOTH E GÓMEZ, 2006, p.29)

Os dados corroboram hipóteses sobre as dimensões variadas e correlacionadas da legitimidade, como formuladas desde Easton (1965), Norris (1999), Dalton (2004). Os valores e as normas do regime importam sobremaneira para a legitimidade do sistema, bem como o apoio as instituições que fazem uma ponte entre a dimensão valorativa mais abstrata e o apoio a atores e instituições mais específicas, que no geral são altamente criticadas.

A outra variável identificada com a noção de comunidade pode ser útil na análise do capital social, que ao permitir uma eficiência maior das instituições em termos gerais pode favorecer o aumento da legitimidade geral do sistema ao relacionar-se com o nível intermediário das instituições, em especial os partidos políticos, os grupos de interesses e a mídia. Os efeitos positivos do capital social tipo colagem e tipo ponte podem permitir variações nas dimensões da legitimidade para cima, no nível de apoio abstrato, quanto para baixo no nível específico de atores e instituições como as do nível local. Essa conceituação continuada entre as dimensões do apoio político corresponde com a mesma conceituação do capital social de Norris (2008), que se distribui entre as dimensões tipo colagem e tipo ponte.

Da mesma forma a confiança interpessoal pode fluir do nível específico (amigos e família) para o nível mais geral e também abstrato (vizinhos e desconhecidos). Isso pode ter uma associação com a legitimidade do sistema político. Somente com a diferença de que na confiança interpessoal o nível mais concreto específico é o mais forte do que na confiança política, que tende a se realizar nas dimensões abstratas do regime político.

### **3.1.2. Capital Social**

Na sua formulação original de Coleman (AQUINO, 2000) e redimensionada por Putnam (2006) o capital social é um recurso capaz de resolver problemas de ação coletiva no

atendimento de objetivos comuns. Sem a existência do capital social os grupos sociais jamais atingiriam suas metas: como o desenvolvimento econômico e acesso aos recursos do Estado. A cooperação e a confiança mútua transformam sob o ponto de vista da teoria dos jogos, um dilema do prisioneiro em um jogo de segurança, quando os atores podem depositar sua confiança mútua baseadas num mesmo código que pune severamente a deserção.

A existência de confiança interpessoal diminui os custos de transação social, o dispêndio com a coerção é substituído pela pressão social de grupos e indivíduos que conectados por uma rede social densa. Essa densidade cooperativa favorece a intermediação social produzindo resultados positivos para o desempenho institucional do governo e do mercado. Esta idéia da confiança como fator positivo para a sociabilidade remonta a Tocqueville e Montesquieu. O último manifestou elogios ao mercado como meio de socializar e diminuir os conflitos sociais. E o primeiro apontou como fator de sucesso da democracia americana o espírito associativista da população, o que impedia a formação de maioria capaz de tyrannizar a minoria.

Conforme Borba e Silva (BAQUERO e CREMONESE, 2006) o conceito de capital social permite trazer a sociedade civil para o debate político. Movimento este iniciado nos anos 80 com a utilização de categorias que realçavam papel dos movimentos sociais e da sociedade civil na ampliação e consolidação das democracias da terceira onda. Conceitos como de democracia deliberativa (Habermas) e democracia radical (Mouffe) entre outros possuem o mesmo sentido de fazer arejar o Estado com os ares da sociedade privada ou não-política. Apesar dos perigos que críticas deste tipo podem ter para a própria democracia, quando procura tirar das relações de poder seus atributos políticos, e valorizar por um lado atributos racionalistas, voluntaristas e comunitaristas, o fato é que a sociedade é chamada a ter papel de protagonista no processo político.

A abordagem adotada nesse trabalho segue orientações teóricas de Robert Putnam (2006) que na obra original sobre a implantação da reforma política na Itália procura demonstrar que as sociedades internalizam através da cultura dois equilíbrios sociais para resolução dos dilemas coletivos:

Quadro 8 - Equilíbrios sociais conforme Putnam (2006)

	<b>Hasteadas</b>	<b>Reticulares</b>
<b>Equilíbrio Social</b>	Predomínio de relações hierárquicas e de dependência	Predomínio de relações horizontais e de colaboração

Fonte: Elaboração própria

Nas sociedades reticulares os intercâmbios sociais predominantes estão baseados na presença de capital social, definido por três aspectos relacionados “à organização social que

facilitam as ações coordenadas”: confiança, normas sociais e sistemas de participação cívica (PUTNAM, 2006). Esses três aspectos são atributos das relações sociais e se originam nas associações e organizações em que predominam valores de igualdade, reciprocidade e apoio mútuo que forma uma cadeia de reputações e estimulam hábitos de cooperação, bem como promovem as habilidades necessárias para seu uso. Efetivamente, o capital social oferece um modelo cultural para a solução dos problemas de ação coletiva que esta sociedade enfrenta ao longo da história.

A “confiança” é a característica da organização mais elementar do capital social, porque diretamente vinculada com a “reputação” do indivíduo que está envolvido em qualquer forma de interação social. Essa reputação também é apoiada por um forte sentimento de “dever” e “normas rígidas” que coíbem ao máximo as potenciais condutas de deserção. A reputação e a cadeia de dependência que ela cria entre todos os membros do grupo é que permite conceituar a confiança como “reciprocidade generalizada”: “A cadeia de relações sociais permite transmitir e disseminar confiança: confio em você porque confio nela, e ela me garante que confia em você” (PUTNAM 2006, p. 178).

A reputação diminuiu os riscos envolvidos na cooperação e troca voluntária porque torna-se, primeiro uma forma de garantia, um meio de informação e um recurso que aumenta quanto mais é utilizado. A confiança como reciprocidade generalizada torna-se um “bem público” do qual todos os membros do grupo podem se beneficiar, mas que pode minguar caso não seja adequadamente utilizado. Ou seja, quando deixa de haver reciprocidade na colaboração recebida ou reputação empenhada. A experiência da sociedade de ajuda mútua indica que a confiança é uma “expectativa” de comportamento que se efetiva.

Tão importante quanto a confiança para a geração de capital social estão as normas sociais que obrigam à reciprocidade, e mais do que isso, obrigam os indivíduos a limitarem suas ações de modo a evitar efeitos sociais negativos. As “regras de reciprocidade”, que Putnam (2006) relaciona a códigos de conduta que permitem a um membro estabelecer limites para o comportamento do outro, utilizando para isso, pesadas sanções. Ocupam, portanto, a função que seria exercida pela “coerção de um terceiro”. Nesse sentido, é que o autor afirma que as normas sociais diminuem os “custos de transação” e facilitam a “cooperação”.

Tanto para o mercado quanto para a democracia, a norma social mais importante é que obriga à “reciprocidade generalizada”: “uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro” (PUTNAM 2006, p. 181).

A reciprocidade generalizada gera uma expectativa realista quanto aos deveres mútuos de todos os membros de uma organização. Como forma de capital social, essa regra de reciprocidade pode ser extrapolada para outras organizações, entidades e esferas sociais, tanto na área econômica quanto política. Por isso, a importância dos intercâmbios sociais.

Aqui entra a terceira, e talvez mais importante forma de capital social: os sistemas de participação cívica. Para o autor, os intercâmbios contínuos ao longo do tempo tendem a criar regras de reciprocidade. Todas as sociedades possuem sistemas de intercâmbio e comunicação amplos, formais e informais. Mas o que caracteriza os “sistemas de participação cívica” é que os intercâmbios sociais predominantes são “horizontais”. A horizontalidade reside no fato de que os atores sociais se reconhecem como tendo o mesmo status e poder. Caso das associações culturais, voluntárias, clubes desportivos e partidos de massa em que “predominem relações horizontais” (PUTNAM, 2006).

A transmissão da confiança e das regras de reciprocidade promovidas pelos sistemas de participação cívica ocorre porque: a) a iteração e interconexão aumentam os custos para o membro que transgredir as regras; b) a interação em mais de um contexto social pode promover regras de reciprocidade, amparadas na cadeia ampla e relações e reputações; c) facilitam a comunicação e o fluxo de informações sobre o comportamento pregresso dos membros e seus atuais interesses, de modo que difundem e consolidam reputações; e d) por fim, corporificam o êxito de colaborações passadas, através de um “filtro cultural”, que torna a colaboração um “repertório histórico” para a solução de problemas de ação coletiva no presente.

É nesse sentido que o capital social apresenta uma estreita relação com a trajetória histórica de uma sociedade, pois nas palavras de Putnam (2006):

“Diante de novos problemas que requerem solução coletiva, homens e mulheres de toda a parte vão buscar soluções no seu próprio passado. Os cidadãos das comunidades cívicas descobrem em sua história exemplos de relações horizontais bem-sucedidas, enquanto os cidadãos das regiões menos cívicas encontram, quando muito, exemplos de suplicação vertical” (PUTNAM 2006, p.184).

Os modelos herdados da história de sociedades em que predominam os intercâmbios verticais são incapazes de sustentar a “confiança” e a “cooperação”, porque os fluxos de informação promovem de um único sentido, de baixo para cima, da cúpula para a base, de um lado; de outro, os subalternos também filtram a informação para se proteger. Mas a característica das relações verticais que impedem a formação do capital social está na incapacidade de constituírem-se regras de reciprocidade com sanções efetivas para os

segmentos situados no topo da hierarquia. Nestas condições, o oportunismo torna-se dominante de parte a parte: estimula a exploração de quem é “patrono”, e a omissão de quem é “cliente”.

Assim a qualidade e a densidade dos sistemas de participação cívica existentes em uma sociedade representam um indicador potencial de capital social estocado. Quanto mais abrangentes e variados os sistemas de participação cívica, maiores suas condições de promover a confiança social e gerar regras de reciprocidade que engajem diferentes grupos sociais para superar os dilemas de ação coletiva:

“Sistemas horizontais extensos, porém, isolados sustentam a cooperação dentro de cada grupo, mas os sistemas de participação cívica, que englobam diferentes categorias sociais, promovem uma cooperação mais ampla. (...) Se os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionar os dilemas de ação coletiva, então quanto mais horizontalizada for a estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral” (PUTNAM 2006, p. 185)

A questão ganha polêmica na abordagem de Putnam (2006) porque tanto os intercâmbios horizontais quanto os verticais tendem a tornar-se equilíbrios dominantes: a confiança, as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica tendem a reforçar-se cumulativamente, caracterizando as sociedades reticulares. Seu principal resultado é produzir círculos virtuosos de colaboração e cooperação que limitam a transgressão, o oportunismo e diminuem a incerteza que caracteriza a vida social moderna.

De outra parte, as relações verticais como forma de solução para os dilemas sociais também tendem a reforçar-se, nesse caso, em círculos viciosos de dependência, isolamento, desconfiança e coerção. A “solução hobbesiana” para a ação coletiva representa vantagens em relação a uma situação social de desordem e violência do estado de natureza. Assim para os indivíduos impotentes, o autoritarismo, o clientelismo e a valorização do núcleo familiar tornam-se modelos organizacionais e “mentais” para as sociedades hasteadas:

“Em outras palavras, tanto reciprocidade/confiança quanto dependências/explorações podem manter unida a sociedade, mas com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional. Uma vez inseridos num desses dois contextos, os atores racionais têm motivos para agir conforme suas regras” (PUTNAM 2006, p. 188).

A reciprocidade como resultado da história de uma comunidade não inclui expectativa de retorno imediato e sem o conhecimento prévio se o outro irá corresponder. A confiança específica nos membros da família, vizinhos e amigos cuja relação face-a-face permite previsibilidade nos comportamentos sociais se expande para níveis mais difusos, abstratos e gerais da comunidade política. O autor inclusive utiliza uma figura descritiva: altruísmo de

curto prazo é um auto interesse de longo prazo. A possibilidade de retorno é incerta, vaga e incalculável.

Como norma social depende de uma série de condições para se “institucionalizar”. É resultado de interações estáveis e previsíveis com outros atores sociais, por isso é mais fácil de ser criada entre os grupos sociais mais próximos (família e amigos) e somente depois pode ser expandido para outros grupos e esferas sociais.

Dessa confiança decorre a cooperação, que torna os ganhos individuais em ganhos coletivos. Para Tocqueville, a reciprocidade é o “auto interesse corretamente entendido”. Facilita as transações econômicas, sociais e políticas na qual a reputação e valores são empregados na mediação dos dilemas coletivos. As comunidades tornam-se mais eficientes se há maior reciprocidade entre seus membros. Essa seria a “*Golden Rule*” das sociedades que atuam pela lógica da reciprocidade e tem melhor servido seu auto interesse. Assim a cultura cívica (aqui como hábitos e costumes) explicaria a prosperidade e não o contrário.

A segurança nas relações sociais pode ser tanto efeito ou causa da confiança social. Um sistema legal, como a presença do Estado garantindo contratos, forçando acordos e cooperação mútua pode fornecer a previsibilidade necessária para as relações sociais. Mas é um mecanismo muito mais custoso, menos eficiente e menos “prazeroso”, do que outros mecanismos sociais que operam através de redes ou associações voluntárias.

Inglehart (1997) define que a coerção pode garantir uma ordem social, mas esta é menos eficiente do que o controle social exercido pela cultura (confiança). Uma ordem política garantida somente pela força tem sua estabilidade comprometida, pois a sua sobrevivência exige usos cada vez mais gradativos da força. Essa é uma forma de dominação que não tem legitimidade, como definida na seção anterior.

A obtenção de reciprocidade nas relações sociais que geram a confiança generalizada pode ser obtida através das redes sociais onde os indivíduos estão inseridos. Estas são meios capazes e promover normas efetivas de reciprocidade generalizada. Diminuindo drasticamente o custo das transações sociais. Se duas pessoas cooperam em uma ação em determinado tempo, podem vir a cooperar em um tempo futuro. As redes sociais são importantes porque conferem reputação aos indivíduos, e a reputação é um valor superior aos possíveis ganhos momentâneos das deserções.

“In that sense, honesty is encouraged by dense social network” (PUTNAM 2001, p. 136). A coesão social é obtida pela coerção do grupo, pelas suas normas de obrigação. Nessas condições o “capital social” exerce sua função de controle social (PORTES, 2001), impedindo ações de free-riders, atitudes unilaterais e oportunistas.

As relações pessoais contam menos no quesito honestidade e confiança. Saber de antemão o comportamento das pessoas próximas não representa confiança generalizada, pois o espaço para dúvidas e incertezas é diminuto, caso contrário das outras pessoas da rede social:

“There is an important difference between honesty based on personal experience and honesty based on a general community norm [...]. Trust embedded in personal relations that are strong, frequent, and nested in wider networks is something called ‘thick trust’. On the other hand, a thinner trust in ‘the generalized other’, like your new acquaintance from the coffee shop, also rests implicitly on some background of shared social networks and expectations of reciprocity. Thin trust is even more useful than thick trust, because it extends the radius of trust beyond the roster of people whom we can know personally” (PUTNAM 2001, p. 136).

O “thick trust” significa um tipo de confiança específica, grossa, densa ou forte, com pessoas que conhecemos a tempos, com quem temos familiaridade. Já o “thin trust” significa a confiança fina, delgada, estreita, com pessoas que recém conhecemos, como em um café, que não fazem parte do círculo familiar. Essa é a confiança mais importante para criar capital social, a reciprocidade generalizada e a legitimidade do sistema político. Quanto mais se generalizam as interações e a confiabilidade, melhor a eficiência das comunidades, e mais credíveis e legítimas podem se tornar as ações dos governos democráticos, na medida em que na intermediação dos problemas coletivos, terminam por refletir esse grau de confiança social.

A confiança social pode servir como um padrão de decisão para muitas pessoas. Dessa forma, honestidade, engajamento cívico e confiança social são mutuamente reforçados. Pessoas que confiam nos outros são favoráveis a respeitar o direito dos demais. Aqueles que estão engajados na comunidade têm mais autoconfiança e são mais confiáveis, enfim são bons cidadãos.

No esquema de Putnam (2001), a confiança densa remete a dimensão tipo colagem do capital social, que une e aproxima indivíduos de grupos sociais semelhantes pelo compartilhamento de valores, crenças e preferências comuns. A confiança delgada remeta a dimensão tipo ponte do capital social, que liga grupos sociais distintos tanto na origem social, como nos valores, nas crenças e nas preferências, mas que encontram objetivos comuns para colaborar. Norris (2006) segue a mesma definição:

“Bridging social capital refers to social networks that bring together people of different sorts, and bridge social capital brings together people of a similar sort. This is an important distinction because the externalities of groups that are bridging are likely to be positive, while networks that are bridging (limited within particular social niches) are at greater risk of producing externalities that are negative.”(PUTNAM, apud NORRIS 2002)

A autora realiza uma análise sobre as dimensões do capital social tipo ponte e tipo colagem (colagem), utilizando as definições de Putnam (2001) e ao mesmo tempo definindo-as

como existentes em um continuum da “colagem” para o “ponteamto” das relações sociais existentes em um determinado contexto histórico. Sua preocupação é como criar uma vida comunitária que restabeleça e coesão social. Em sua definição as redes sociais teriam as duas dimensões de capital social contempladas nas suas articulações societárias.

Nas palavras da autora: o capital social tipo ponte junta pessoas com diferentes classes de valores, crenças e fundamentos sociais diferentes, o que contribui para reforçar a coesão social, na medida em que junta ou cola indivíduos que de outra forma estariam dispersos na sociedade. Utilizando Putnam (2000), Norris cita o exemplo de clubes inter-raciais na África do Sul, ou clubes cívicos da Irlanda do Norte. Na sua dimensão tipo colagem, o capital social aproxima pessoas que compartilham crenças e origens sociais semelhantes, como uma consequência de atração mútua entre iguais, tal similaridade quando exagerada pode diminuir a coesão social e os laços de solidariedade. Causando um isolamento dos grupos.

Norris (2002) cita o papel da heterogeneidade do capital social tipo ponte na formação da confiança interpessoal:

“Heterogeneous local associations (such as parent-teacher associations and the Red Cross) are believed to have beneficial consequences for building social capital, generating interpersonal trust, and reinforcing community ties.”(NORRIS 2002, p. 03)

E sobre os riscos da homogeneidade exacerbada da função tipo colagem a autora conclui:

“Homogeneous bridging organizations can also serve these positive functions, but the danger is that they can exacerbate and widen existing social cleavages, especially in pluralist societies splintered by deep-rooted ethno-national, ethno-religious, or racial conflict. The dysfunctional types of bridging networks are exemplified by the Ku Klux Klan in Mississippi, La Cosa Nostra in Sicily, or the IRA in Belfast.” (NORRIS 2002, p. 04)

A principal preocupação de Norris (2002) com o capital social de colagem é quando este funciona em sociedades pluralistas e pode ampliar as clivagens sociais, especialmente de caráter étnico ou racial. Cujos exemplos mais claros são o Klu-Klux-Kan, Cosa Nostra e IRA. Em suas manifestações de junção quase fascista, há um prejuízo para a comunidade política que deseje viver sobre os princípios da democracia.

A autora não cita os perigos do “tipo colagem” quando estão presentes clivagens políticas (tratadas por Almond e Verba, como subculturas políticas). No entanto não se pode desprezar a hipótese que tais clivagens podem ultrapassar os limites políticos e invadir outros domínios simbólicos mais sensíveis como o religioso e étnico, alterando os conteúdos das

manifestações políticas. Vide o exemplo da Alemanha nazista e o fortalecimento político de sua identidade étnica.

Ainda é importante citar uma terceira dimensão do capital social que é a *dimensão vinculativa*, que é uma variação do capital social tipo ponte, mas que tem uma direção vertical entre grupos sociais subalternos e os ocupantes de espaços decisórios chaves. O *capital social de vinculação* permite analisar a ligação de grupos periféricos com o poder público, e como os outros grupos sociais permitem o acesso destes aos fóruns de decisão política. A *vinculação* tem um viés institucionalista que na aceção de trabalhos empíricos sobre a participação política (PORTNEY, 2003) e não se diferencia do *tipo ponte*, porque as autoridades políticas também formam um segmento social a parte.

A concepção de capital social aplicada ao caso Rio Grande do Sul segue o caracterizado por Baquero (2007) como confiança, comportamento associativo, relações de reciprocidade, e formação de redes entre grupos sociais, e retrata as condições de proximidade entre atores sociais distintos com vistas a promover a ação coletiva.

Do outro lado há percepção de que fragmentação social das crenças, valores e atitudes políticas dos cidadãos ordinários diminui a confiança mútua em uma sociedade e impede a formação de ações coordenadas duradouras o suficiente para resolver questões comuns. Isso no plano cotidiano, em termos políticos e institucionais mais amplos pode significar um baixo suporte (ALMOND e POWELL, 1969) para as ações governamentais e uma barreira a ser superada pelos partidos políticos na sua função de agregar os interesses sociais dispersos.

Concebido em seu caráter heurístico e descritivo das relações sociais o capital social ao resgatar a sociedade como ator político fundamental, pode ser útil na compreensão das relações público-privado, Estado e o mercado, a sociedade e a estrutura política. Ainda mais que no bojo de valorização da sociedade, o poder público abre espaço para a participação política na definição de políticas públicas em áreas determinadas: conselhos ambientais, de saúde, orçamento público e outros.

É importante analisar o papel da sociedade sob a formulação de capital social nessa articulação. Algumas análises desses processos de interação sociedade-sociedade e sociedade-Estado por autores nacionais em outros contextos estaduais (BONFIM e SILVA, 2003) apontam para efeitos perversos que determinada estrutura estatal (patrimonialista, clientelista, corporativa) pode ter para a desmobilização da sociedade e dissolução do capital social estocado.

Da mesma forma Salej (2003) e Portes (2001) apontaram para como as diferentes dimensões do capital podem ser mobiliadas sem ter necessariamente os efeitos esperados por

Putnam (2001) de reciprocidade e confiança mútua. O contrário também é plausível, na medida em que o capital social na dimensão “tipo colagem” pode levar a um fechamento dos grupos sociais em comunidades exclusivistas ou mesmo como já avançou Coleman (1990) ser utilizado para subjugar outros grupos sociais.

Na análise do Pacto pelo Rio Grande as dimensões do capital social estão articuladas com as dimensões da legitimidade política, com as relações sociais verticais entre Estado e sociedade, nas quais nota-se sinais de mudança surgindo nas críticas da sociedade civil à burocracia e a intervenção do Estado na economia. Os referenciais teóricos da cultura política e do capital social permitem analisar o comportamento dos atores envolvidos tendo como instrumento a análise de conteúdo das atas de reunião.

A legitimidade e a confiança interpessoal afetam diretamente o contrato social firmado entre os atores sociais e o Estado. Uma comunidade política eficiente possui um contrato social estável e coerente. O ambiente político e social apresenta níveis aceitáveis de disputa política em torno dos objetivos comuns, de modo que o sistema político possa encaminhar as mudanças políticas necessárias e impor as sanções decorrentes do não cumprimento do pacto político. Portanto uma das hipóteses é de que o nível político-institucional reflete nas democracias institucionalizadas com relativa coerência as relações de poder presentes no tecido social (PUTNAM, 2006).

Um contrato social em crise é indicado pelo afastamento dos partidos políticos da sociedade, situação que piora quando outros mecanismos de intermediação social como associações de representação também se afastam dos seus representantes. Ambas essas deficiências de representação social e política contribuem para fragmentação social e dilapidação das identidades coletivas.

Essa fragmentação dos grupos sociais tendencialmente provoca o aumento da desconfiança interpessoal e institucional. Favorecendo a apatia e o cinismo, e estreitando ainda mais a capacidade de coordenação da sociedade.

No que tange a cidadania a desconfianças social retira poder do cidadão. Quando este perde a crença nos partidos políticos, não confia nas organizações de mediação social, este indivíduo torna-se um cidadão incapaz, com pouco senso eficácia política, e não pode desafiar ou fazer frente as elites políticas. Esse último ponto é essencial para se definir a força de uma democracia em sua efetividade (WELZEL, 2003). Quando a sociedade desafia suas elites, diminuem as possibilidades de corrupção no sistema político na medida em que se exercita o accountability vertical.

### 3.3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA

No debate entre democracia e participação política, a concepção de democracia como procedimento (PATEMAN, 1975, BAQUERO 2007, O'DONNELL 2011) tem como ponto alto de envolvimento do cidadão em eleições periódicas ou em atos convocados pelas autoridades. A participação política entre os períodos eleitorais e suas outras formas convencionais ou não convencionais não são apresentadas como relevantes para a estabilidade do sistema político.

A literatura sobre participação política tem como pressuposto que uma das principais funções das instituições políticas democráticas e representativas é desenvolver valores que alimentem o próprio sistema e educar os cidadãos para a rotina democrática. A educação política é o principal subproduto do envolvimento do cidadão com a política para além da dimensão eleitoral (PATEMAN, 1975). O aprendizado político desenvolveria os valores de tolerância política e confiança necessárias para o cidadão interpelar o sistema político, legitimá-lo, e de forma residual qualificar a governança democrática em nível local.

Ao longo do século XX, a dimensão educativa e, portanto, participativa da democracia perdeu espaço para uma concepção elitista, verticalizada e com separação funcional entre a sociedade política e o cidadão. Segundo Norris (2007), para a escola “Schumpeteriana” de democracia, accountability e competitividade entre partidos e líderes políticos são mais importantes para a estabilidade democrática do que a participação dos cidadãos, que deveriam permanecer em um nível mínimo, porém com oportunidades de participação aberta.

Para outra vertente política (Democracia Participativa), seguindo uma linha de Rousseau e John Stuart Mill, GHD Cole e Barber (PATEMAN, 1992), advogam a necessidade de uma democracia forte ou participativa. Essa perspectiva, comum entre os comunitaristas americanos como John Dewey (PORTNEY, 2002), a democracia exige um “extensivo engajamento político do cidadão, incluindo amplo envolvimento em debates deliberativos, grupos comunitários, e processos de decisão descentralizados”. Como afirma Barber (PORTNEY, 2002), “sem falas não pode haver democracia”. A interação social é um elemento chave da democracia, e tem um conteúdo positivo em relação à escolha individual orientada por interesses.

Para os teóricos da democracia participativa, o ativismo político tem múltiplas virtudes: torna melhores as pessoas, desenvolve o fortalecimento dos laços de cidadania, o interesse nos assuntos públicos, tolerância social, reciprocidade generalizada, confiança interpessoal, além habilitar o indivíduo para cooperar. Como resultado, torna os governos mais responsivos e

eficientes, por gerar melhores decisões e resultados mais efetivos. Por isso, a participação política é um conceito fundamental para promover a legitimidade específica e difusa das instituições democráticas.

O desafio, nesse sentido, é desenvolver novas oportunidades de deliberação pública, e processos de decisão comunitária, por exemplo, pelo fortalecimento das ONG's, através do uso de referendos, bem como a adoção de outros processos de decisão com a comunidade, envolvendo processos interativos de consulta, conselhos de vizinhança, e reuniões locais (PORTNEY, 2002).

Conforme se pode ver, estes autores defendem existir um círculo virtuoso entre ativismo político, confiança interpessoal, a eficácia interna e legitimidade política. Processo semelhante ao que ocorre nos sistemas de participação cívica de Putnam que gera círculos virtuosos de cooperação e confiança entre comunidade e elite política, nas sociedades “reticulares”.

O cientista político Kent Portney (2003) analisando as associações comunitárias, defende que a participação política gera capital social, mas os resultados são mais evidentes em contextos nos quais os indivíduos estão culturalmente predispostos à colaboração e a cooperação. Portanto, a participação política per si, não gera confiança onde as predisposições atitudinais não são favoráveis. A cultura política, é uma condição anterior ao esquema institucional de promoção da interação horizontal, justamente por ter estreita relação com a motivação política dos indivíduos.

Para exemplificar a capacidade das associações comunitárias gerarem capital social, Portney (2003) apresenta a definição de comunidade de Amitai Etzioni (The Golden Rule):

“É definido por duas características: primeiro, uma teia de afetos carregado de relações entre um grupo de indivíduos, relações que muitas vezes cruzam e reforçam uns aos outros (em vez de apenas um-contra-um ou relações individuais encadeamento) e, segundo, um medida de compromisso com um conjunto de valores compartilhados, normas e significados, e uma história e uma identidade compartilhada - em suma, a uma cultura particular” (PORTNEY 2003).

Comunidade, teria como seus componentes principais: 1) uma teia de afetos que se cruzam e reforçam mutuamente, e 2) uma série de compromissos com um conjunto de valores, normas e significados compartilhados, e 3) uma história e identidade compartilhadas. O capital social seria um fluxo de ações resultantes dessas relações pessoais e valores compartilhados.

Portney (2003) cita ainda Mansbridge (1980), cuja obra intitulada “Além da Democracia Adversarial” (1980), o autor defende a interação face a face como a melhor forma de atingir a democracia unitária, podendo atingir consensos antes de partir diretamente para o voto. Colocar as pessoas numa sala para que reconheçam sua humanidade comum e suas propostas comuns.

A base da democracia seria a amizade política, a amizade provê os laços que facilitam transformar visões divergentes em uma ação unificada.

Assim, por exemplo, as associações comunitárias, através dos laços de amizade podem desenvolver capital social capaz de fortalecer o engajamento cívico e a participação política:

“The assumption behind them is that neighborhood government will build a commitment to shared values which will make citizens more involved, more tolerant of those they disagree with, more trusting of the governmental process, and more educated about public policy. When these practical goals are translated into the discourse of modern social science, such systems are designed to promote “civil society,” “civic engagement,” and the creation of “social capital.”(PORTNEY, 07).

O fundamental para o fortalecimento da democracia é o capital social tipo ponte que fortalece as relações secundárias entre grupos e comunidades:

“Generalized or bridging social capital constitutes another important process in civil society. Bridging social capital refers to the connections of groups of people to other groups of people. When one neighborhood association interacts with another, when members of one church interact with members of a synagogue, when parents of children from one school interact with those of children from another school, or when neighbors contact public officials, the result produces an expanded understanding of the community”. (PORTNEY 2003, p. 7)

O capital social é capaz de expandir a noção de comunidade, e prover acesso a outros recursos e bens que seria impossível obter agindo com exclusividade, oportunisticamente ou através dos laços internos ao agrupamento social. A função *tipo ponte do capital social* fornece os fundamentos para o diálogo e a governança democrática. O “*Democratic Talk*” ou “*dialogues morals*” é um efeito positivo do capital social capaz de tornar as sociedades melhor governáveis.

Dentro do conceito de capital social tipo ponte, é possível distinguir entre o tipo ponte vertical e o horizontal. No horizontal, as organizações e grupos que se reúnem são essencialmente iguais, tem relações simétricas. No vertical, há interação entre organizações diferentes funcionalmente ou geograficamente, e acrescentaria ainda, com recursos políticos diferentes ou desiguais. Portney (2003) cita como exemplo, nesse caso a interação entre associação comunitária e agentes públicos ou organizações do governo.

O capital social tipo colagem é importante para gerar o capital social tipo ponte, uma vez que os valores e interesses de um dado grupo ou organização podem ser importantes para o conjunto da sociedade, desde que aqueles sejam cívicos e amplos para permitir a interação social. Objetivos específicos estreitos, portanto, não geram engajamento cívico.

Recentemente as pesquisas desenvolvidas a partir da obra de Inglehart e Welzel (2011), tem identificado uma mudança qualitativa na participação política, especialmente nas formas convencionais, que fazem amplo uso das relações secundárias: a participação tem se

caracterizado pela contestação e o protesto de cidadãos “cívicos”, que não se orientam mais por partidos políticos ou ideologias tradicionais de caráter materialista. Conforme Norris e Dalton (2011) identificaram nos Estados Unidos e na Europa, os cidadãos que manifestam maior apoio às instituições democráticas, são os engajados em atividades de protestos ou de “desafio às elites”, exigindo maior liberdade individual e participação na tomada de decisões.

Nessa conjuntura de expansão dos valores pós-materialistas, portanto, a comunidade cívica está relacionada com a presença de valores de auto expressão individual e menos com o envolvimento de instituições de mediação política, como os partidos políticos ou organizações de articulação de interesses. Diferentemente do que argumentou Putnam (2006) em relação à adaptação das instituições representativas ao ambiente da comunidade cívica, as pesquisas em contextos pós-materiais apontam que os valores e normas de confiança tornam-se variáveis determinantes do apoio à democracia, quando superado determinado nível de desenvolvimento material.

Em relação aos Estado Unidos, as pesquisas de Dalton (2006) evidenciam que as novas gerações estão alterando as normas sociais sobre a cidadania e as expectativas que se tem dos governos e do papel da sociedade. Tais normas sociais indicariam uma mudança da dimensão da cidadania como “dever” para uma cidadania como “engajamento”. A cidadania como dever (*Citizen Duty*) implica compromisso com a ordem social, exercer o voto e ter deferência para com o Estado.

De outro lado, a cidadania como engajamento (*Engaged Citizenship*) está ligada a normas de participação comunitária, reconhecem o valor da solidariedade com a atividade em grupos de interesse e políticos em geral. Também há uma valorização da autonomia individual na formação de opiniões e posturas políticas. Mas, principalmente: “is linked to participation in the non electoral domain: working with voluntary groups or general policial interest. The engaged citizen is willing to act on his/her principles, be politically independent, and address social needs.”(DALTON, 2006)

A autonomia e a predisposição para o engajamento em momentos diferentes dos períodos eleitorais é que caracteriza os cidadãos dos segmentos pós-materialistas, que desafiam as elites políticas em nome de valores e princípios democráticos que justificam a existência destas instituições. Como afirma, Norris (2006) a democracia está radicada, no contexto pós-moderno nos ativistas, nos movimentos de demonstração política e na contestação aos governos. E somente podem desafiá-los porque há capital social e relações de reciprocidade que retiram dos atores políticos convencionais o protagonismo político, em favor das redes sociais.

As pesquisas recentes de Dalton e Welzel (2014) utilizando os dados da WVS e do Euro barômetro demonstra que há significativas alterações no conteúdo da cidadania e nas concepções de democracia. Os cidadãos tanto de países desenvolvidos quanto dos países em desenvolvimento vêm progressivamente adotando uma perspectiva mais *liberal* de democracia, valorizada mais por seus princípios do que pela dimensão institucional.

Dessa forma em vez do cidadão cívica “leal”, os cidadãos realmente democráticos têm uma cultura política “assertiva” e questionadora das ações governamentais. A participação política é fundamental em si mesmo para estes cidadãos, que priorizam a dimensão emancipatória da política em detrimento das preocupações protetivas e de segurança material.

### 3.4. MODERNIZAÇÃO E MATERIALISMO

Ronald Inglehart (1997) analisa mudanças no padrão de valores dos sujeitos após o processo de modernização por que passaram algumas sociedades no período pós II Guerra Mundial. Esse processo de modernização pode ser entendido como uma síndrome envolvendo processos econômicos, sociais e políticos tais como: industrialização, urbanização, especialização, educação formal, divisão sexual do trabalho, políticas de massas e presença de grandes burocracias, que se desenvolvem como um conjunto de fatores razoavelmente coerentes, que permitem aos pesquisadores identificarem um padrão coerente de mudanças: “some trajectories of change are more probable than others because certain configurations of values and beliefs, and political and economic institutions, are mutually supportive – while others are not.” (INGLEHART 1997, p. 10).

Mas nas sociedades “pós-modernizadas” ou em processo de pós-modernização a democracia é o resultado mais favorável das mudanças socioeconômicas e culturais. Essa “pós-modernização” tem o significado de que a modernização continua a avançar nas sociedades em novas direções: há um afastamento da ênfase nos resultados da economia, das formas de autoridade burocrática e da racionalidade científica, e uma atenção maior para a dimensão humana da sociedade, com valorização da autonomia do indivíduo, da diversidade e da auto expressão.

Para Inglehart (1997), o processo de pós-modernização e ampliação da capacidade de autonomia do indivíduo torna-se possível quando as sociedades superam as condições de “escassez”:

“(...) we suggest that Postmodern society is moving away from the standardized functionalism and the enthusiasm for science and economic growth that dominated industrial society during an era of scarcity – giving more weight to aesthetic and human considerations and incorporating elements of the past into a new context”(1997, p. 12)

O welfare state concedeu as gerações do pós-guerra a possibilidade de materializar um conjunto de valores e crenças modernas que estavam latentes na modernidade industrial coletivizada. Nessas gerações a racionalidade instrumental é substituída por uma racionalidade de fins substantivos, como qualidade de vida, bem estar, valores auto expressivos, libertação das formas “industriais” de autoridade. Uma outra visão de mundo passa a ser gestada, essa visão é nomeada pelo autor como uma síndrome de valores pós-materialistas: liberdade sexual, gênero, nova estrutura familiar e gestão da própria vida humana. Todos os valores e crenças distantes dos catalisados pelo mundo do trabalho e seus conflitos redistributivos. A condição material uma vez superada, permite aos indivíduos procurar novos horizontes e possibilidades de expressão, produzindo alterações substantivas no campo da política e da ideologia.

Para os propósitos deste trabalho é importante guardar a relação que o autor estabelece entre o ambiente de escassez e o uso da violência – coerção e seus correlatos – para manter a ordem social e, portanto, enquadrar os indivíduos dentro de papéis sociais pré-determinados pelas estruturas econômicas e políticas. Nas sociedades que vivem em um ambiente de escassez, as “necessidades econômicas” limitam estritamente os comportamentos individuais, suas possibilidades de ação, criação e imaginação. Em um ambiente em que o indivíduo é constrangido pela ordem social, a democracia é somente uma possibilidade política entre outras. A ordem e a hierarquia prevalecem como relação social dominante, sendo a violência (coerção física) um dos principais recursos políticos para manter a coesão social.

A partir da pós-modernização é que a democracia ganha maior ênfase e importância, pela emergência do que o autor chama de “mobilização cognitiva”: quando as condições socioeconômicas não mais constroem os comportamentos individuais, e novos horizontes se abrem aos indivíduos em termos de conhecimento, oportunidades de vida, atitudes e valores. O crescimento dos níveis educacionais aumenta a capacidade dos indivíduos intervirem na política, a pensarem por si mesmos e desenvolverem habilidades de articulação e organização que rompe com o monopólio das organizações de massa da Era Industrial.

Deste modo, em termos políticos, a democracia torna-se uma condição e ao mesmo tempo um resultado da vida social pós-modernizada em que o indivíduo ganha maior autonomia frente as estruturas hierárquicas e centralizadas no papel do Estado (burocracia e partidos políticos). De uma participação política “elite-orientada”, surgem novos modos de organização política caracterizados pela “mobilização cognitiva”. A mobilização política desenvolvida pelas elites era capaz de agregar grande número de pessoas, mas a participação, enfatiza Inglehart (1997) era praticamente restrito ao voto. Em geral, a mobilização cognitiva é orientada por temas questões pontuais da agenda política que reúne grupos ad hoc, que são mais objetivas, agudas, com foco na mudança política e com capacidade de expressar bem as preferencias individuais do cidadão.

Essa mobilização por demandas ou temas, representa também uma forma de desafiar as elites políticas<sup>26</sup>, porque ocorrem para além ou por sobre os partidos políticos que detinham o monopólio da representação:

“The new mode of political participation is far more issue-specific than voting is, and more likely to function at the higher thresholds of participation. It is new in the sense that only recently has a large percentage of the population possessed the skills required for this form of participation. And it is new in that it makes the public less dependent on permanent, oligarchic organizations” (INGLEHART 1997, p. 171).

Em termos culturais, a racionalidade instrumental<sup>27</sup> (WEBER, 2007) deixa de ser a característica dominante das sociedades modernas e novas orientações valorativas tornam-se possíveis, na medida em que aos indivíduos são permitidos não se preocupar mais com a sobrevivência física. De outro lado, as elites e as organizações hierárquicas e oligárquicas de mobilização política cedem espaço à mobilização cognitiva, com coalizões de grupos *ad hoc* orientadas por questões/demandas específicas.

Mas os impactos das transformações culturais e socioeconômicas são diferentes, conforme o contexto em que ocorrem. A partir de um determinado ponto do desenvolvimento socioeconômico os valores atuam autonomamente alterando as relações sociais, políticas e econômicas com maior força e intensidade. É este fenômeno que o autor percebe na transição geracional do pós-guerra: mudanças do universo material permitiram a segurança existencial suficiente para que os indivíduos pudessem valorizar e se dedicar a outros aspectos da vida

---

<sup>26</sup> Os movimentos de desafio às elites e as formas participação política não convencional mobilizam, justamente os mais “bem educados” e informados, vide as análises de Norris (2003) e Dalton (2006).

<sup>27</sup> A racionalidade instrumental é uma categoria que reflete as preocupações de Weber com as transformações ocorridas com a modernização das sociedades. A racionalização constante da vida social é uma consequência do desencantamento do mundo. Na sociedade moderna, a adequação de meios para se obter determinados fins seria uma norma que regeria a esfera econômica e política.

social. E esse movimento pode no tempo seguinte gerar alterações novas no universo material, favorecendo novos meios de gestão pública e de funcionamento das economias de mercado.

As mudanças e atitudes de comportamento pós-materiais estão ainda sob a marca da modernidade, portanto ainda vinculada ao processo constante de individualização das relações sociais, o que mantém em aberto o problema da solidariedade e com este a questão das identidades sociais. Na pós-modernização os valores reflexivos e a própria existência de “flexibilidade” nas relações sociais, a constituição de solidariedade, cooperação, confiança e, por conseguinte de identidade social coletiva é muito mais complicada, e tão mais complicada quanto se torna exigente.

Se o sujeito valoriza a sua auto expressão em termos não materiais, é no universo dos valores que se deve buscar o cimento da sociabilidade. Com isso se enfrenta dois tipos de problemas: diante das contradições de sua auto expressão, ou da falta de condições de exercê-la a contento, o sujeito pode procurar estabilidade em valores tradicionais – com os quais a própria modernidade rompeu- tais como fundamentalismo religioso, xenofobia, ultra direitismo e etc. para fornecer segurança e estabilidade diante das exigências de autonomia e liberdade que a pós-modernização faz.

Como enfatiza Inglehart (1997), a confiança interpessoal é uma condição funcional para a sobrevivência das sociedades pós-materialistas, caracterizada pela mobilização cognitiva, contestação política e com diversos canais de informação e instrumentos de organização da ação coletiva.

Nesse novo cenário a democracia depende, muito menos da vontade das elites políticas<sup>28</sup>, do que das orientações subjetivas da população. A confiança política, torna-se uma categoria chave para manutenção, estabilidade e operação da democracia no contexto pós-moderno. A confiança interpessoal promove a segurança nas regras do jogo democrático e promove a cooperação em larga escala com resultados positivos no campo da economia e da política, em processos de retroalimentação que reforçam a confiança social e a legitimidade da democracia. No campo econômico, propriamente dito, a democracia deve promover ganhos gradativos de bem-estar subjetivo para o cidadão. Dessa forma, não basta a democracia representar classes sociais ou operar as demandas dentro do sistema político. A instituições precisam promover valores e resultados substantivos.

---

<sup>28</sup> “Democracy failed to develop the deep-rooted allegiance among mass public that might have enabled it to weather difficult times. Formal democracy can be established by elites – but once politics is decided by free elections, the orientations of the masses become crucial”(INGLEHART, 1997).

Diferentemente de Putnam (2006), a confiança interpessoal é resultado de variáveis socioeconômicas e culturais vinculadas a duas hipóteses: a) hipótese de escassez e a b) hipótese da socialização e mudança geracional permitem ao pesquisador analisar comportamentos e atitudes dos indivíduos a partir da experiência histórica do país durante seu processo de formação. Indivíduos que passaram por fases de escassez durante a juventude, adolescência, valorizaram mais autoridade, auto interesse e ordem, instituições e formas de organização social vertical, bem como crenças em valores tradicionais e em ideologias que construam uma explicação completa sobre o mundo; de outra forma os que cresceram em situação de estabilidade e segurança material<sup>29</sup> poderão desenvolver ou favorecer crenças e valores mais universais, com fins substantivos como qualidade de vida, preservação ambiental, participação política direta, expressão das individualidades, tolerância, respeito às diferenças, disposição para a confiança interpessoal.

O quadro abaixo apresenta algumas diferenças entre as sociedades modernas ou em fase de modernização e as sociedades pós-modernizadas:

Quadro 9 - Comparação entre Sociedades Modernas e Pós-modernas

	<b>Sociedade Modernas</b>	<b>Sociedade Pós-modernas</b>
<b>Prioridade Econômica</b>	Materialistas	Pós-materialista
<b>Racionalidade</b>	Racionalidade Instrumental	Racionalidade valorativa
<b>Ambiente Econômico</b>	Escassez	Segurança material
<b>Relação com a autoridade</b>	Fundamentalismo/Nativismo <sup>30</sup> Adulação da autoridade Autoritarismo Orientação elitista	Ativismo político Desafio as elites Democracia Participação política não convencional Esfera Pública
<b>Valores sociais</b>	Mobilidade social Realização individual Crescimento econômico Divisão de classes e gênero Ordem social Verticalidade	Qualidade de vida Diversidade Estilos de vida Auto expressão individual Tolerância Horizontalidade
<b>Estrutura de Institucional</b>	Planejamento Econômico Organizações hierárquicas Burocracia Partidos oligárquicos	Mercado Organizações participativas Redes sociais Auto governo
<b>Capital social</b>	Formal	Confiança interpessoal

Fonte: Elaboração própria

<sup>29</sup> “Precisely because they attained high levels of economic security, the populations of the first nations to industrialize have gradually come to emphasize Postmaterialist values, giving higher priority to the quality of life than to economic growth”(INGLEHART, 1997)

<sup>30</sup> Segundo Inglehart (1997) as sociedades em processos de modernização, quando convivem com crises sociais podem apresentar manifestações de defesa da tradição, dos valores familiares, e rejeição ao novo. O nativismo ou nacionalismo também remete, segundo ao autor, a ênfase na autoridade.

Pela lógica do esquema montado por Inglehart e Welzel (1997) o papel da autoridade é relevante nas sociedades em fase de modernização, enquanto nos países que complementaram esta fase a atribuição de controle social da autoridade é desafiado, emerge com mais clareza a importância da confiança social. Nesse sentido, as instituições formais da democracia, especialmente o processo eleitoral são insuficientes para determinar a estabilidade de uma democracia, justamente por envolver o cidadão episodicamente com os eventos da política: “institutions have a major impacto on relatively narrow and highly formalized behavior such as voting turnout” (INGLEHART e WELZEL 1997, p. 206).

No contexto brasileiro e latino americano, as questões materiais da modernização ainda não foram superadas, e permanece sendo uma das regiões mais desiguais do planeta (BAQUERO, 2007). Podemos dizer que a modernização destas sociedades ainda convive com elementos das sociedades tradicionais e pré-industriais, na medida que as instituições de mediação social, como os partidos políticos de massa não lograram formas identidades secundárias estáveis, quando o universo rural foi substituído pelo urbano. Os laços secundários permaneceram fragilizados, e a modernidade se realiza mediada pelo conservadorismo (MARTINS, 2011).

De outro lado, a herança autoritária ainda persiste sobre a cobertura dos processos democráticos, o que aumenta a desconfiança social e afeta a legitimidade da democracia (Baquero, 2007, O’Donnell 2006), na medida em que o clientelismo é reatualizado na prática política, erodindo os princípios republicanos. O afastamento e os fenômenos de contestação das elites políticas no contexto latino americano são qualitativamente diferentes do fenômeno de desconfiança política dos cidadãos críticos e cognitivos das sociedades pós-modernas (Dalton 2004, Norris 2002).

### **3.4.1. Modernização no Brasil e América Latina**

Em relação a América Latina, Villegas (1995) inicia sua reflexão sobre seu desenvolvimento político demonstrando como a desconfiança das elites latino-americanas em relação ao povo, mesmo quando estas tinham posições liberais e progressistas terminou por fundar uma sociedade marcada pela desigualdade e a exclusão de mulheres, negros e índios. Essa desconfiança era baseada na incapacidade dessas populações em viver no mundo moderno,

seja pela ignorância, seja por serem populações pouco integradas ao universo social europeu das elites latinas.

A estratégia das últimas foi excluir esses setores das decisões políticas, centralizá-las no Estado e por meio do autoritarismo revolucionar essas sociedades para atingir um patamar semelhante aos países centrais do capitalismo. Tal lógica de relacionamento social e político aumentaram ainda mais a desigualdade e a exclusão, criando uma sociedade tutelada pelo Estado. Em termos de processo democrático, o autor assume o postulado substantivo de democracia como soberania popular, como o povo nessa conjuntura histórica não possui autonomia, nem política ou econômica, que permita que “desafiem as elites”.

Villegas (1995) rotula essas sociedades de antidemocráticas nas suas relações sociais, na família e no trabalho, nas relações inter étnicas e entre os gêneros, não há nenhum espírito democrático ou crença que sustente algum nível de igualdade entre os sujeitos. Para o autor mesmo possuindo as instituições democráticas e modernas, a experiência histórica no que tange a normas e valores torna a ditadura e o personalismo constante na América latina. Ou seja, temos a forma nos falta o conteúdo.

Assim enquanto os países modernos estão às voltas com o surgimento de valores e atitudes pós-modernas ou pós-materialistas: qualidade de vida, meio-ambiente, participação política não convencional e racionalidade substantiva; os países da América latina precisam responder a exigências do mundo material, em sociedades nas quais os valores pré-modernos de rejeição ao capitalismo e as instituições liberais ainda persistem, e mais do que isso ainda precisa responder aos valores e perspectivas pós-materiais dos países centrais, que podem por um efeito perverso, condená-las a um atraso permanente.

A principal característica da literatura nacional, é atribuir ao Brasil, uma modernização interrompida ou especial (SELL, 2007), dada as características do passado colonial, colocam Brasil e seus vizinhos em uma condição de “anomia” permanente (MARTINS, 2011). Assim, tanto o Brasil como a América latina, seriam um outro ocidente em relação ao processo de modernização da Europa e Estados Unidos (LAGOS, 1995).

Merquior (1989) demonstra como os países ibéricos trouxeram o “mundo moderno” em sua forma “mais primitiva e ao “ir-se embora” deixaram o atraso por herança. Esse atraso seria marcado pela filosofia tomista como forma precípua de ideologia e a organização social corporativista, ao estilo da Igreja Católica como modelo de todas as relações sociais. O humanismo da Contra-reforma encontrou solo fértil na América latina servindo inclusive de apoio a iniciativas de organização populares proto-socialistas. O comunitarismo católico e a valorização da pessoa humana são elogiados por Morse, em contraposição ao individualismo e

ao utilitarismo da sociedade americana (na verdade sua imagem especular). Ainda para Morse o futuro do ocidente estaria na afabilidade das relações sociais encontradas na América latina, dado que aqui se valorizaria mais as pessoas do que as regras.

Justamente contra essa concepção idealizadora da sociabilidade latino-americana que se insurge o liberalismo de Merquior (2009) com fina ironia:

“Ya no hace falta apuntar el déficit de bases sociales para el florecimiento de la libertad. Nosotros, se sugiere, no servimos para la democracia porque todavía traemos dentro de la cabeza el sano antiindividualismo de nuestros abuelos. El tomismo no es ideal, pero mil veces el tomismo antes que el atomismo de la cultura moderna. Tal es el mensaje dirigido al sur por Richard Morse.”(1989, p. 14)

Merquior (1989) como outros pensadores latino-americanos (Sarmiento, Zea, Paz) citados por ele apontam a falta de capital físico e humano, mas principalmente a falta de integração social como causadores do atraso e da lenta transição das sociedades latino-americanas no caminho da modernização, que este acredita ser o seu destino. À primeira vista parece um paradoxo falar em necessidade de integração em sociedades corporativistas, mas o fato é que esta anula e funde os indivíduos nas engrenagens sociais hierárquicas sem fornecer a estes nem um grau de autonomia, ou poder de agencia. A ruptura com o passado e a integração somente será possível se houver “la superacion de um complejo condicionante: el Estado patrimonial, el capitalismo periférico ya las modernizaciones sucursaleras” (MERQUIOR 1989, p. 19).

E estes três fatores têm que ser superados harmonicamente com a resolução de um problema de identidade e ao mesmo tempo de legitimidade da sociedade e das instituições latinas, reconhecer e incorporar valores modernos de caráter individual e contratualista. Aceitar esse destino é a única forma de sair da barbárie.

Em se tratando de modernização, a teoria social brasileira pode ser dividida em duas vertentes (SORJ 2000, TAVOLARO 2005): a primeira vertente, tem origem na obras de Sérgio Buarque de Holanda (1995) e Raimundo Faoro (2012) aponta as “carências” da sociedade brasileira quando em comparação com os processos sociais europeus e norte-americanos (ausência de estrutura de classes sociais bem definidas, partidos políticos de massa, separação clara entre Estado e sociedade); em contraposição, há uma vertente com origem nos trabalhos de Gilberto Freyre que enfatizam as particularidades e peculiaridades do processo de modernização brasileiro e latino-americano.

Nesse caso, o desenvolvimento político e econômico não seria nem inferior, ou imperfeito, mas apenas diferente do fenômeno da modernização como identificado por Marx e

Weber. Entre as categorias que permitem aproximação entre estas interpretações está a persistência do patrimonialismo, da desigualdade e da violência como categorias que compõem a sociabilidade brasileira às portas do séc. XXI

Os fundadores da sociologia brasileira também apresentam nas suas interpretações uma tensa relativa ao papel que o Estado e a sociedade cumpriram durante o processo de modernização:

“Por certo, no contexto da formação nacional o tema Estado-burocracia-corporação versus sociedade civil e mercado se destaca como uma das preocupações centrais dos que querem entender como se forma a nação. Uns creem que a alavanca é o Estado, outros, que são as classes” (CARDOSO,2013)

Os processos sociais e políticos da América latina ocorreram sob o signo da modernização conservadora, pelo alto, operada pelo Estado e com a exclusão da população (CARVALHO 2001, NOGUEIRA 2010, MARTINS 2011, FAORO 2012). Essa conjuntura predispõe a população a desconfiar e afastar-se das autoridades, sem criar por sua vez mecanismos de relações sociais baseados na confiança e reciprocidade.

O retrato da modernização que emoldura as análises de Inglehart (1997) foi caracterizada por rupturas, crises e conflitos que dilaceraram a solidez do modo vida tradicional em favor da “diluição” da sociedade capitalista. Significativamente, Faoro (2012) enfatiza justamente o aspecto de permanência, preservação e inautenticidade das transformações da modernização brasileira, limitada pelo patrimonialismo e sua camada estamental:

“A realidade histórica brasileira demonstrou (...) a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar” (FAORO 2013, p. 822)

A integração da estrutura formal do capitalismo moderno, com uma estrutura política verticalizada, oligárquica, por vez autoritária somente pode sobreviver ao caráter transformador do mercado capitalista porque o patrimonialismo não apresenta a mesma rigidez típica da dominação tradicional do feudalismo, assim:

“...o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” (FAORO 2012, p. 824).

Além das limitações que este processo apresenta para a economia, no plano político também limita o desenvolvimento da democracia e da cultura cívica, na medida em que a cidadania é objeto da manipulação política do estamento:

“Não se converte, o estamento político, entretanto, em governo da soberania popular, ajustando-se, no máximo, à autocracia com técnicas democráticas. (...) o governo arma, sobre o equilíbrio das bases, o papel de árbitro, sem que se possa expandir na tirania aberta ou no despotismo sem medida e sem controle” (FAORO 2012, p. 825)

Mais adiante, Faoro (2012) enfatiza o caráter maleável do estamento burocrático que adapta as transformações políticas e sociais em favor de sua sobrevivência, manipulando as forças sociais justamente por estar “divorciado” destas “desenvolve movimento pendular que engana o observador, não raras vezes, supondo que ele se volta contra o fazendeiro, em favor da classe média, contra ou a favor do proletariado. Ilusões de óptica, sugeridas pela projeção de realidades e ideologias modernas num mundo antigo, historicamente consistente na fluidez de seus mecanismos” (FAORO 2012, p. 826)

No comando deste estamento burocrático e administrativo do Estado patrimonial está o poder pessoal do chefe político, que manipula a participação popular com a distribuição seletiva de benefícios sociais. O poder pessoal, também será reproduzido sob diversas formas políticas ao longo da história republicana, no coronelismo, clientelismo e populismo:

“No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vida coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riqueza, na ambiguidade essencial ao tipo de domínio” (FAORO 2012, p. 827)

O personalismo político é a dimensão da herança política assinalada por Holanda (1995) com a tipologia do *homem cordial* e seu apego à dignidade pessoal e a desvalorização da disciplina e subordinação, fundamentou uma sociedade calcada paradoxalmente na hierarquia e valorização do inegalitarismo como condição da ordem social. Ser igual e obedecer a regras representa uma afronta a personalidade do sujeito.

A continuidade e a superposição de temporalidades também são destacadas por Martins (2011). Para o autor, essa situação promove uma condição de anomia social, no qual a tradição se perpetua pela adoção de formas modernas de discurso político:

“Desde o século XIX, suas elites oligárquicas vestem a máscara do liberalismo e das concepções políticas modernas sem abrir mão de seus compromissos com a tradição e o latifúndio empresarial, entorpecedor do progresso, e sem abrir mão de suas teias de clientelismo político que nos mantem muito aquém a política e até da civilização” (2011, p. 08).

Em termos de mudança social, para Martins (2011) somos uma “sociedade de história lenta”, cuja a característica é “um conjunto de relações sociais arcaicas mediatizando, viabilizando e, ao mesmo tempo, tolhendo e limitando o desenvolvimento econômico, social e político, ralentando-lhe o ritmo, e cobrando tributos, as vezes definidos como corrupção” (MARTINS 2011, p. 08).

A persistência de relações sociais arcaicas se manifesta na persistência dos mecanismos do favor político e do clientelismo, que sempre foram considerados legítimos pela sociedade brasileira. Com a modernização, os vínculos formais e contratuais foram subsumidos por “deveres” e “obrigações morais” que se baseiam em uma “reciprocidade desigual” capaz de normatizar condutas, mesmo no espaço urbano e industrializado. O resultado em termos de cultura política é que para Martins (2012):

“Aparentemente, é insuportável para amplas parcelas da população brasileira estabelecer relações sociais de qualquer natureza, políticas ou não, com base unicamente nos pressupostos racionais do contrato social e dos direitos do cidadão e com base no pressuposto da igualdade e da reciprocidade de direitos como princípios que regulam e sustentam as relações sociais” (MARTINS 2012, p. 93).

Souza (2004) adaptando Bourdieu a realidade brasileira aponta a existência de um “habitus precário” que inviabilizaria indivíduos de sociedades como as latino-americanas a conviverem com instituições modernas. Esse *habitus* seria uma predisposição dos indivíduos a autocontenção emocional, a calculabilidade das ações e a interação igualitária com outros sujeitos para produzir bens, seja material ou simbólico. Sem essas precondições a cidadania não pode germinar. Esse *habitus* é fruto de processos históricos de individualização constante do universo social, o que não implica individualismo, mas há cooperação entre grupos diversos no sentido de aprimorarem suas capacidades de sobrevivência diante destas mudanças. Retomando o tema, como o problema latino-americano de integração social permanece o chamado “habitus primário” em sentido ascendente de valorização e reconhecimento do sujeito não se estabelece.

Com isso chegamos ao século XX com a cidadania construída com sentido negativo (Damatta, 1986) que domina as relações sociais no Brasil, cuja sociabilidade imbrica situações tradicionais, modernas e pós-modernas. Nas palavras de Nogueira (2010):

“As concretas condições brasileiras não são apenas as da modernidade tardia, reflexiva, mas são também as da periferia do sistema capitalista. Isso faz com que o país conviva com uma verdadeira tragédia social, imposta pelo prolongamento do passado e aumentada pelos próprios termos da modernidade tardia” (NOGUEIRA, 2010, p. 31)

O sentido negativo da cidadania, heterônoma, é resultado da tradição política dependente, mas também porque a priorização de direitos sociais frente aos direitos civis e políticos, transformou os benefícios sociais em moeda de troca dos governos, democráticos ou autoritários para obter legitimidade política (CARVALHO, 2009)

Os parágrafos anteriores mostram aspectos importantes da configuração social brasileira. Em especial demarcam dois aspectos: especificidade de modernização incompleta, e a naturalização da desigualdade política. O argumento apresentando é de que importamos as formas modernas, mas os conteúdos permanecem tradicionais, ligados a visões de mundo até

mesmo contrarias ao espírito moderno (MARTINS 2011, FAORO 2011). As formas do progresso chegaram, mas os conteúdos da modernização baseados principalmente no contratualismo, individualismo igualitário, pluralismo político, respeito aos direitos civis, em suma todo o complexo que forma a cidadania (O'DONNELL, 2010) ainda não faz parte do cotidiano da maioria da população.

### **3.4.2. Materialismo e Modernização no Rio Grande do Sul**

Na configuração social brasileira, como um caso particular de patrimonialismo e clientelismo político, a herança política gaúcha pode ser caracterizada por seu acento militar e de violência política, além da defesa intransigente da autonomia política e econômica que afastou o estado de momentos decisivos de modernização sócio econômica do Brasil (LOVE 1971, TARGA 2003, CORTÊS 2007, GOLIN E BOEIRA 2007).

No campo econômico, a situação geográfica do estado em relação ao Brasil pareceu predominar nas escolhas econômicas realizadas pelos atores sociais e na interpretação dos eventos políticos e econômicos do estado. O caráter fronteiro do Estado e a imigração são variáveis fundamentais para explicar os processos de desenvolvimento socioeconômico do estado, e sua clivagem fundamental entre a “lavoura moderna” e a “pecuária tradicional” (IENSEN, 2007, PEREIRA E ARENDT, 2000).

A coerção, a violência e a disciplina militar predominante na fronteira oeste e sul forjaram uma comunidade política orientada para a autoridade estatal como forma de resolução de dilemas políticos e econômicos.

Love (1971) ao tratar do “regionalismo” gaúcho dá destacada atenção ao modelo de violência política instaurada pelos republicanos para afastar do controle político do estado a elite pecuarista da campanha. A coerção como instrumento político por excelência se revelou funcional para uma sociedade associada de forma subsidiária à economia nacional: riqueza inferior dos estancieiros e charqueadores em relação aos coronéis do Sudeste obrigavam ao mando mais direto e violento.

Outro brasilianista Carlos Cortês (2007) também destaca a violência e a herança militar do Estado, cuja a localização em uma fronteira instável, predispôs a população para o conflito. A história de presença em conflitos políticos armados começa com a fundação de forte militar

em 1725. Entre 1754, com as guerras guaraníticas, até o fim da Guerra do Paraguai em 1865, o estado conviveu com 109 anos ininterruptos de lutas e conflitos militares.

Com a ascensão da República o estado sofre novamente com a violência, nesse caso interna, pelo controle do poder. Targa (2003) chama a atenção para como a Revolução Federalista representou um momento de ruptura histórica fundamental para compreender o desenvolvimento político e econômico estadual no século XX. A minoria republicana retira totalmente do poder político a elite econômica do Estado representada pelos estancieiros da campanha. Essa cisão marcará o comportamento político estadual<sup>31</sup> decisivamente em dois campos antagônicos, com repercussão, pelo menos, até 1964.

Para Targa (2003) o rompimento da elite política com a parcela dominante da elite econômica favoreceu a modernização e ampliação do Estado no Rio Grande Sul, privilegiando outras frações da classe dominante, como os setores industriais da serra e litoral, bem como permitiu a diversificação dos interesses a serem atendidos pela políticas estaduais<sup>32</sup>. Entre estas políticas está a ampliação dos serviços públicos como transporte, energia e educação que forneceram condições de infraestrutura econômica para a elite política gaúcha ascender ao poder nacional em 1930. Nas palavras do autor, a ascensão dos republicanos representou a adoção de um modelo burguês estatizante e industrialista de modernização do Estado:

Essa revolução teria sido a disputa entre dois modelos burgueses: um “estatista” e outro “privatizador”:

“De fato, a sociedade meridional possuía inúmeros grupos sociais em plena prosperidade econômica (comerciantes, agricultores, artesãos, industriais e operários das colônias de povoamento), mas politicamente excluídos do Estado de tipo oligárquico. Eles se constituíam em grupos sociais suscetíveis de serem capturados por grupamentos de orientação política diversa da oligarquia rural que controlava o Estado patrimonial” (TARGA 2006, p. 129).

Na interpretação dominante na literatura (FONSECA, 1993) os liberais da campanha tinham como único intuito defender os interesses de classe da oligarquia rural dos charqueadores. Os interesses do Estado e das demais frações de classes dominantes eram representados pelos positivistas que tinham um ideário muito bem definido:

“O objetivo do projeto positivista era, então, tornar a economia regional menos dependente de um número muito reduzido de produtos exportáveis (aqueles justamente da pecuária de exportação) e, desse modo, torná-la menos vulnerável e

---

<sup>31</sup> “Visto que a política era uma guerra, a vitória era perseguida a todo custo. Força e violência legitimavam-se como métodos para resolver problemas políticos” (CORTÊS, 2007).

<sup>32</sup> “Dizendo de outro modo, para que todas as outras classes sociais (principalmente aquelas ainda em formação) pudessem desenvolver-se sob a tutela do Estado, era necessário bloquear qualquer acesso da oligarquia tradicional ao poder, pois esta esgotava os recursos públicos somente no interesse da acumulação privada, no seu projeto pecuário de exportação” (TARGA 2003, p. 148).

instável. Para tal, eles pretendiam encorajar, por um lado, a produção destinada ao abastecimento interno da região e, de outro, eles desejavam promover a diversificação das exportações.” (TARGA 2006, p. 138)

A diversificação da economia agroexportadora gaúcha ao longo da Primeira República é retratada pelo conjunto da bibliografia histórica e econômica como obra da intervenção do PRR no poder. A ideologia estatizante e industrialista teria sido responsável por fortalecer o mercado interno e oferecer estímulos a diversificação da produção de modo a tornar estado menos dependente da economia externa, e produzir um desenvolvimento capitalista “menos desigual” (HERRLEIN E CORAZZA, IN: GERTZ 2007). Essa visão quase elogiosa pode ser vista nas palavras abaixo:

“O Estado Regional nesse período apoiou o processo de colonização, combateu o contrabando, estimulou a indústria regional e o desenvolvimento dos transportes fluviais e ferroviários, acabando por encampar os portos de Porto Alegre e de Rio Grande, bem como a rede ferroviária, no contexto da chamada política de ‘socialização dos serviços públicos’ do Governo Borges de Medeiros” (HERRLEIN, 2000)

Dessa forma, a polarização política representa a expressão de uma polarização no campo econômico em relação a intervenção direta do Estado para atender a uma diversidade maior de interesses de classes, em relação ao patrimonialismo da oligarquia pecuarista. Assim a expansão da estrutura estatal forneceu ao Rio Grande das Sul condições de um desenvolvimento regional autônomo frente ao capital nacional e externo.

Gunter (2011) tratando do mesmo assunto da gênese do Estado Moderno no Rio Grande do Sul, demonstra que tanto na retórica quanto na prática política, o discurso da intervenção do Estado e o industrialismo nunca foram um objetivo ou a crença da elite republicana. Pelo contrário, sua aliança principal foi com os setores mercantil e financeiro da capital e do litoral. Em termos ideológicos o equilíbrio fiscal<sup>33</sup> e a isenção seletiva dos impostos de exportação foi o instrumento padrão de relação do governo com as frações da classe dominante:

“Em nível regional, o Estado castilhistas foi apoiado fundamentalmente pelo segmento charqueador e pelo segmento mercantil e financeiro litorâneo, que deslocou o conjunto da fração de estancieiros para segundo plano, combateu a preponderância do comércio de fronteira e pretendeu aprofundar o raio de influência sobre a atividade colonial-serrana. Em troca, a elite dirigente manipulou o orçamento estatal, a política tributária, as concessões e contratos públicos e implementou políticas para os setores de transporte de forma a privilegiar seus aliados” (GUNTER 2011, p. 404).

O estatismo somente foi adotado para manter os latifundiários da campanha longe de qualquer possibilidade de intervenção política (no caso da via férrea e do porto), e quando as

---

<sup>33</sup> Os Republicanos no tempo da propaganda faziam acerbadas críticas aos déficits fiscais do governo da província. Para resolver os déficits fiscais o partido político no governo recorria à demissão de funcionários ou ao aumento de impostos. Ambas as iniciativas eram utilizadas pelo partido na oposição durante as eleições acusando o partido no governo de prejudicar a economia estadual.

rendas advindas da execução direta dos serviços poderiam garantir o equilíbrio fiscal do Estado (como entre 1904 e 1912). Entretanto este mesmo equilíbrio comprometia os investimentos na qualificação dos serviços.

As concessões públicas e os contratos de obras foram um claro instrumento de concentração de recursos políticos e econômicos na rede coronelista mercantil-financeira. Essa rede coronelística envolvia prioritariamente charqueadores, comerciantes da capital, banqueiros, empresas de exportação e importação, produtores de carvão, banha, energia elétrica e transportadores (navegação e férrea). Quando os lucros não podiam ser auferidos, ou os investimentos eram demasiado elevados se dava abertura ao capital estrangeiro (americano):

“(...) a fração mercantil financeira litorânea alinhou-se à elite dirigente na convicção liberal que motivou a assinatura dos contratos de concessão da ferrovia e do porto (...) e subsumiu o sistema estadual de transportes ao regime monopolístico privado, organizado a partir do capital externo” (GUNTER 2011, p. 405)

No mesmo sentido de fortalecimento destes setores esteve a política fiscal e tributária, que elevou a arrecadação estadual em 99% entre 1890 e 1914. A criação de impostos sobre quase todos os setores da economia estadual (lenha, fumo, arroz, banha, trigo, couros, indústria artesanal e consumo em geral) era compensada, com isenções fiscais seletivas para os setores agroexportadores vinculados ao capital mercantil litorâneo. De modo que em 1925, último ano do governo Borges de Medeiros, 52% das exportações estavam isentas de impostos:

“Assim, a política fiscal do PRR borgiano, saudada como um agente propulsor da diversificação da economia e da dinamização do setor exportador, teve por escopo, antes de tudo, o fortalecimento do aparelho estatal, que desonerou parcialmente o setor exportador, mas fez recair a conta das reformas sobre os produtores rurais, e especialmente aqueles da região colonial” (GUNTER 2011, p. 408)

Uma característica fundamental da política estadual e que contribuiu para a manutenção subsidiária e tradicional da economia gaúcha, estava o controle político oligárquico dos investimentos. Os produtores de gado de corte que abasteciam as charqueadas estavam excluídos da rede clientelista por abrigarem os setores de oposição federalista da campanha: não tinham acesso a infraestrutura ou ao crédito necessário para modernizar o pastoreio e as raças. Já a lavoura da zona colonial tinha uma relação subsidiária para com a economia do litoral, ofertando produtos de subsistência em troca de produtos importados, estimulando a concentração de capitais no litoral e região metropolitana.

Em segundo lugar, estava a defesa intransigente do equilíbrio fiscal das contas públicas. O equilíbrio fiscal e orçamentária das primeiras décadas republicanas permitiu a capitalização do governo estadual e o aumento da burocracia pública, a expansão da Brigada Militar e da estrutura policial e judiciária. Os recursos auferidos pelo caráter fiscalista do Estado também transformou o emprego público em moeda de troca no cooptação dos coronéis do planalto e da

fronteira oeste. Também permitiu a solidificação da aliança entre Borges de Medeiros e a elite paulista. Somente em 1919 o Rio Grande do Sul tomou seu primeiro financiamento no mercado de capitais. Segundo Gunter (2011) “Até 1919, a elite dirigente empregara por estratégia o horror ao crédito, especialmente o externo, o acúmulo de superávits primários e o equilíbrio geral das contas públicas, amparando, assim, a autonomia federativa estadual (...)” (GUNTER 2011, 411).

A contrapartida desta ortodoxia liberal foi condenar a economia gaúcha a um baixo índice de capitalização quando comparada com São Paulo. A elite financeira de Porto Alegre e Pelotas cobrava juros altíssimos para os produtores rurais e coloniais não afinados com a rede coronelista. Como não podiam investir na modernização da produção, o caminho encontrado pelos produtores rurais foi a sonegação fiscal e o contrabando de gado uruguaio para continuarem competitivos no mercado nacional.

Nesse sentido, se descaracteriza a imagem de que o PRR combateu a sonegação e implantou o imposto territorial para coibir a especulação fundiária. Na prática o contrabando de gado, mais do que uma característica cultural da fronteira, foi uma fórmula política altamente vantajosa para diversos atores: permitia a diminuição da tensão entre a oligarquia rural e o governo, permitia aos estancieiros republicanos da fronteira oeste a invernar gado uruguaio para as charqueadas, permitia aos charqueadores ter uma carne de melhor qualidade, e por fim permitia ao governo obter mais recursos do imposto territorial pelo aumento da produtividade das terras<sup>34</sup>. Quem realmente perdia eram os produtores da zona colonial que pagavam proporcionalmente mais impostos que o estancieiro e não tinha acesso ao comércio de contrabando da fronteira com o Uruguai - duramente combatido, sendo obrigados a realizar trocas com a região metropolitana. Quando houve a expansão da rizicultura, fumo e vitivinicultura, muitos desses produtores coloniais perderam suas terras para a elite mercantil por não conseguir arcar com a carga de impostos (GUNTER, 2011).

No plano da infraestrutura a manutenção desse equilíbrio fiscal colocava as obras de infraestrutura para a responsabilidade de execução dos municípios que em geral tomavam elevados empréstimos para executar obras de infraestrutura urbana.

A partir dos anos 20, uma nova crise das exportações e a concorrência dos produtos industrializados do sudeste é que se inicia, efetivamente, a intervenção direta do governo estadual na economia com a encampação dos serviços públicos de transporte e energia. Seguida de uma política de aumento das isenções das exportações e do endividamento do estado para

---

<sup>34</sup> A relação gado x área era uma considerada uma benfeitoria que valoriza os imóveis rurais. Assim se o governo perdia com a fraude das guias de passagem, ganhava com o imposto territorial.

fazer frente ao atraso de infraestrutura e logística<sup>35</sup>. De modo que em 1927, as contas do governo do Rio Grande do Sul estavam em situação de “moratória disfarçada”. Na acepção de Axt (2011) ocorreu efetivamente a falência política, econômica e financeira do modelo de dominação borgiana de isolamento do estado, de um lado, e de controle político e econômico das zonas colonial e da campanha, de outro, para beneficiar os capitais do litoral e da capital.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, inicia efetivamente a disposição do estado intervir efetivamente na economia com a expansão dos serviços públicos, a concessão de créditos as exportações estaduais e a continuidade das desonerações fiscais dominantes desde 1910. A partir de 1928 é que a elite rural terá seu primeiro grande acesso a financiamentos para a aquisição de raças bovinas europeias por meio do Banco do Rio Grande do Sul. Getúlio também realizou um grande empréstimo nos Estados Unidos para cobrir os déficits do Estado e iniciou a organização das classes produtivas do estado.

A aliança, predominante do republicanismo gaúcho nada teve de industrializante ou preocupação com a “socialização dos serviços públicos”. Os interesses da elite estatal mantiveram a economia estadual como subsidiária e de caráter tradicional, depende de capitais regionais altamente custosos. Além de manter o estado com sua característica agrário exportadora ao longo do século XX.

Os efeitos do isolamento econômico e político da Primeira República produziram efeitos sobre a produção pecuária, e com menor ênfase, na produção agrícola, respondendo pelo predomínio da produção tradicional e dependente da economia gaúcha. As limitações de infraestrutura e de crédito se repetiram ao longo de todo o século XX.

Mesmo ascendendo ao poder nacional em 1930, economicamente o Rio Grande do Sul continuou isolado (HERRLEIN, 2000). O governo Flores da Cunha deu continuidade ao trabalho de melhoria do transporte e da infraestrutura produtiva do estado, investimento principalmente nas indústrias de beneficiamento de produtos alimentícios (CORTES 2007, GERTZ IN: GOLIN E BOEIRA 2007). Mas os principais investimentos federais visando a modernização socioeconômica foi realizado em São Paulo e Rio de Janeiro para implantar as chamadas indústrias de base, como a mineração e siderurgia (CORTES, 2007). O “oposicionismo” e “partidarismo” gaúcho transformaram o estado em alvo de controle federal (CORTÊS, 2007). Mas nesse período foi que a zona colonial foi efetivamente integrada à

---

<sup>35</sup> Em 1924 e 1925 se instala no estado os primeiros frigoríficos. Estes tinham capital americano e foram instalados por pressão do Governo Federal. Mas em vez de serem instalados próximos aos produtores, Borges de Medeiros os fez na zona colonial.

economia estadual, a partir da política de “nacionalização” das populações alemãs e italianas no contexto da Segunda Guerra<sup>36</sup> (GERTZ IN: GOLIN E BOEIRA 2007).

O período de 1930 até 1961 foi caracterizado por descontinuidade do isolamento e crises sucessivas durante as aberturas econômicas. As quais demonstravam a precariedade e o atraso da economia estadual:

“(…) até meados dos anos 50, pelo menos, a restrita integração do mercado nacional para a produção industrial e a escassez de oferta de bens industriais permitiram que a indústria gaúcha se expandisse no período com escalas de produção antieconômicas e elevados custos de produção, que se revelariam insustentáveis quando a integração do mercado interno brasileiro impôs condições concorrenciais mais severas aos produtores gaúchos” (HERRLEIN 2000, p. 08).

O Estado Novo representou também a perda da capacidade do governo estadual de tomar iniciativas no campo econômico. A concentração de das decisões econômicos no governo federal afetou também a economia estadual, que desde o final dos anos 1920 vinha em estrita dependência das ações governamentais (HERRLEIN 2000, p. 08).

A República Populista também não traz vantagens maiores a economia gaúcha, que não a manutenção da situação de subsidio ao desenvolvimento do Sudeste. Mais uma vez, as lutas políticas estaduais afastam o estado dos investimentos prioritários do Plano de Metas do governo Kubstchek (1955-1960). A abertura econômica demonstrou o tamanho da crise econômica do estado. Para fazer frente ao atraso o Governo Brizola (1958 – 1962) realiza uma série de pressões políticas afim de obter apoio federal para atrair investimentos com tecnologia de ponta para modernizar o parque industrial, priorizando empresas de bens de capital e intermediárias. Em relação ao déficit de infraestrutura e logística, o governo estadual encampa (repetindo Borges de Medeiros nos anos 20) as empresas de energia elétrica e telefonia (HERRLEIN 2000, CORTES 2007).

Nesse período se constitui pela primeira vez o discurso da crise estadual como obra do governo federal que teria privilegiado o sudeste<sup>37</sup>. A concentração de recursos na União era é a principal causa da crise estadual para os setores conservadores ligados ao PSD. Como herdeiros

---

<sup>36</sup> Essa aproximação das lideranças da zona colonial com as autoridades do Estado Novo vai se repetir durante a democratização com o apoio da Serra aos candidatos do PSD (CORTÊS, 2007).

<sup>37</sup> “O período em que cresceu o “gap” da economia gaúcha em relação ao centro hegemônico da acumulação de capital no país (São Paulo) foi justamente o da instalação do bloco de investimentos do Plano de Metas, que determinou o predomínio das indústrias de bens consumo durável sobre a dinâmica da expansão industrial. Decorreu daí a noção de que o caminho para superar o “atraso” seria atrair para o RS os investimentos que fizeram a pujança de São Paulo naquele período” (HERRLEIN, 2000, p. 14)

do Estado Novo, estas forças políticas defendiam a proteção e o apoio estatal para a indústria oriunda da produção agropecuária tradicional do Estado (HERRLEIN, 2000, BAQUERO, 2007). É somente a partir dos 1970 que a economia gaúcha se modernizará com a mecanização do setor agrícola e aumento do crédito rural (PEREIRA E ARENDT, 2000).

Se a análise econômica do desenvolvimento do Rio Grande do Sul aposta em uma dualidade causal explicativa a partir da divisão regional da economia (JANSEN, 2006), Cortes (2007) destaca entre as características definidoras da política gaúcha, começando pelo “impulso” para a divisão em dois campos políticos; o equilíbrio eleitoral entre os dois campos políticos, com alternância constante de poder, que acarreta descontinuidade administrativa; e o personalismo político como elemento organizador e dinamizador do jogo político.

E podemos destacar também, a precedência do Estado sobre a sociedade e a economia como elemento deletéria a formação do capital social e a constituição dos valores cívicos capazes de promover o desenvolvimento econômico. Os eventos políticos entre 1930 e 1960 acentuaram a concentração de recursos no eixo norte do Estado entre a Serra e a região metropolitana, e o período democrático de 1946-1964 não representou ganhos na participação política para o cidadão ordinário socializado durante a ditadura do Estado Novo. A mobilização político-eleitoral continuou se dando entorno de personalidades políticas de Vargas, Jango e Brizola e seus antagonistas<sup>38</sup>, cuja experiência política se deu na burocracia do Estado Novo (GERTZ IN GOLIN E BOEIRA, 2007).

Fontoura (GOLIN E BOEIRA 2007) faz um paralelo entre o desenvolvimento da pecuária e da lavoura estadual entre 1930 e 1985, e identifica o Governo Vargas como o momento de transformação da relação entre os atores econômicos e os atores. A política de Vargas de acesso a crédito rural e organização produtiva das classes patronais, estimulou as primeiras iniciativas de tecnificação nas lavouras de arroz e trigo, o início da produção de suínos e o começo da pecuária comercial no planalto médio.

Em relação a pecuária, as mudanças estruturais foram muito menores, mesmo com a frigorificação e o crédito para aquisição de matrizes europeias, os produtores privilegiaram a diminuição os custos com a adoção de zebuínos indianos que tinham resistência maior às intempéries climáticas. Com isso o tempo de abate permaneceu na média dos 4 anos e meio

---

<sup>38</sup> Um indicativo da presença do personalismo político e de práticas de clientelismo pode ser observado na distribuição eleitoral das forças políticas no período 1946-1964: a base política do PTB foi a região da fronteira oeste, a área rural mais atrasada do estado, mas que fora domínio dos Vargas, além dos municípios mais urbanizados; já a base do PSD foi a região serrana e colonial mais urbanizada e economicamente dinâmica, que fora incorporada a esfera política estadual durante o Estado Novo.

entre 1950 1970<sup>39</sup>. E o pastoreio permaneceu tradicional, dependente das alterações climáticas, levando a muitas mortes de animais e perdas de produtividade com a seca, as geadas ou as enchentes. Com a diminuição da produtividade os campos se tornam objeto de arrendamentos, especialmente para o arroz.

Com os arrendamentos e a expansão do crédito rural, novos atores econômicos oriundos da classe média urbana passaram a adquirir terras para diversificar investimentos. Em muitos casos, segundo Fontoura (GOLIN E BOEIRA 2007) por não estarem familiarizados com os instrumentos de crédito rural muitos produtores fizeram investimentos equivocados e perderam suas terras para as instituições financeiras. Muitas famílias tradicionais tiveram suas terras perdidas para granjeiros urbanos:

“Poucos produtores realizavam investimentos que aumentassem a produtividade, como divisões de poteiros, bretes etc. alguns compravam geradores elétricos que utilizavam apenas com fins de iluminação das dependências da estância, não como forma de investimento na produção” (GOLIN E BOEIRA 2007, p. 125).

Mesmo os granjeiros também não incorporaram a mentalidade e o comportamento empresarial, repetindo as práticas seculares dos pecuaristas transformando as fazendas em “atividades lúdicas”. Por outro lado, também uma especulação com gado para engorde e venda rápida. O lucro auferido era investido em automóveis e telefones que não depreciavam com a inflação. Enfim, a pecuária permaneceu mais de cinquenta anos com a mesma estrutura inercial e práticas comportamentais dos atores econômicos.

Por outro lado, a lavoura de origem colonial relativamente diversificada e com desenvolvimento autônomo nas áreas de imigração facilmente incorporou a política de modernização agrícola implementada nos anos 1970. Especialmente a cultura do arroz e do trigo que já vinham recebendo subsídio estatal desde 1930, mas também foram incorporados o fumo, a batata, a banana, o abacaxi, a vitivinicultura, para o comércio interno, e a soja para exportação.

A mecanização da agricultura, segundo Fontoura (GOLIN E BOEIRA 2007) estimulou a integração com a indústria de beneficiamento de alimentos, tornando a agricultura o espaço ideal para reprodução do capital no estado. Houve uma intensa diferenciação de produção e regiões, com a empresa industrial recebendo os maiores dividendos e os minifúndios sendo dominados pelos complexos agroindustriais que impunham política de preços mínimos aos produtores. Com isso a concentração havido na década de 1910-1920 com a expansão da

---

<sup>39</sup> Segundo o autor, com técnicas mais refinadas de manejo do pastoreio e cuidado com a alimentação do gado, o tempo do abate pode ser reduzido para 16 meses.

lavou de arroz voltou a acontecer nos anos 1970- 1980, aumentando a emigração de gaúchos para o centro-oeste do país.

Conforme o autor, no fim dos anos 1980 o campo no Rio Grande do Sul estava dividindo entre os pecuaristas tradicionais da época da formação do espaço estadual, e os produtores de origem alemã e italiana, que com a modernização tornaram-se granjeiros ou integrados a complexos agroindustriais. Pela defasagem estrutural da economia primária, a indústria gaúcha ficou presa na dependência da agricultura tradicional, não logrando desenvolver os ramos mais dinâmicos desta atividade até o início dos anos 2000 (PEREIRA E ARENDT 2003, JANSEN 2006). Além desse fator, a crise de financiamento dos 1980 e uma sucessão de fatores como seca, baixa do preço internacional, aumento dos custos de produção e a concorrência com produtos de Santa Catarina e Paraná favoreceu provocou queda de produtividade e de renda dos produtores estagnando a economia estadual no fim dos anos 1980 e início de 1990.

Até 1950, a indústria gaúcha ainda tinha estrutura predominantemente regional, perdendo espaço para indústria paulista de forma acelerada desde o início dos anos 1910. Em 1907 as indústrias dos dois estados representavam 15% da produção nacional, mas em 1950 a indústria gaúcha representava 09% da indústria nacional e a indústria paulista 50%. Na prática, segundo Pereira e Arendt (2003):

“A economia gaúcha, diferentemente da economia paulista, sempre se voltara para o abastecimento do mercado interno. Disto resultou, até meados dos anos 50, uma indústria de caráter regional, caracterizada pela produção de bens de consumo não duráveis, pelo aproveitamento das matérias-primas de base local em função de sua forte ligação com o setor agrícola e, também, voltada ao fornecimento de alguns equipamentos e insumos a esse mesmo setor e a outras indústrias.” (PEREIRA E ARENDT 2003, p. 08).

A opção pelo mercado interno foi resultado do relativo isolamento dos capitais coloniais em relação ao resto do Brasil e da incapacidade de os capitais das charqueadas dinamizarem a produção industrial gaúcha. Como a produção colonial se especializou em atender a demanda urbana da região metropolitana e depois do centro do país, a indústria “possível” no Rio Grande do Sul foi a de beneficiamento de produtos primários. Dessa forma, a posição subsidiária política e econômica do Estado resultou em que a indústria dinâmica do estado representava 6,2% da produção nacional em 1960, enquanto a paulista representava 82% (PEREIRA E ARENDT, 2003).

Conforme estes autores, a modernização dos anos 1970 não alterou esse perfil, embora a abertura ao mercado internacional tenha feito pressão pelo desenvolvimento de indústrias dinâmicas, o ramo tradicional de bens de consumo não duráveis representava 40% da produção industrial em 1980, e a indústria de bens intermediários 42% e a de consumo durável 6,5%.

Esse crescimento das indústrias dinâmicas<sup>40</sup> foi perdido ao longo dos anos 1990, quando nova abertura de mercado afetou a competitividade da produção agroexportadora gaúcha. Com isso, as indústrias tradicionais<sup>41</sup> voltam a ganhar projeção:

“No período de recessão, essa participação aumentou no estado gaúcho, subindo para mais de 50% e, entre 1993-98, situou-se em torno desta marca. As indústrias tradicionais desempenharam tamanha importância no Rio Grande do Sul em razão de sua forte dependência ao setor primário” (PEREIRA E ARENDT, 2003)

Em 1990 o Relatório Sayad<sup>42</sup> apontou o endividamento público dos anos 1960 e 1970 para modernizar a economia e oferecer crédito facilitado aos produtores como responsável pela crise econômica estadual, na medida em que os investimentos feitos não superaram os déficits de infraestrutura acumulados.

A abertura econômica e a estabilização financeira do Plano Real, revelaram não somente o atraso no desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul frente ao país, mas também revelou a completa desestruturação das contas públicas estaduais (HERRLEIN, 2003, CALAZANS, 2006, FRAGA DOS SANTOS 2011). Como tratado no capítulo 1, a estabilização econômica terminou com a receita da inflação que falseava o desequilíbrio fiscal estadual desde 1973, período reportado pelo relatório Sayad.

Em termos econômicos, o final da década de 1990 e início dos anos 2000 recoloca, novamente o debate havido nos anos 1950 entre proteger a agroindústria local e estimular seu crescimento endógeno, ou atrair investimentos no ramo das indústrias dinâmicas que alterem o perfil produtivo do Estado. Esta última orientação foi tentada durante o Governo Antônio Britto com a atração de empresas do setor automobilístico e a adoção de políticas fiscais, especialmente a isenção ou financiamento do ICMS através do FUNDOPEM<sup>43</sup> por um período de até 08 anos (KAPRON E LENGELER, 2006).

A partir de 2003, o fundo foi regionalizado em uma tentativa de atrair e promover investimentos privados priorizando as regiões econômicas menos dinâmicas, no sentido de

---

<sup>40</sup> Nesse grupo estão indústrias predominantemente produtoras de bens de capital e de consumo durável, englobando os ramos: mecânica; material elétrico e de comunicações; material de transporte. (Pereira e Arendt, 2003)

<sup>41</sup> Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não durável, agrupando os ramos: mobiliário; farmacêutico; perfumaria; têxtil; vestuário; produtos alimentares, bebidas, fumo; e editorial e Gráfica. (idem)

<sup>42</sup> O relatório Sayad foi um trabalho realizado pelo Ex-Ministro da Fazenda de José Sarney, o economista João Sayad. Este estudo sobre a economia e as finanças públicas estaduais foi encomendado pela FIERGS em parceria com o Governo Estadual e teve como finalidade identificar as causas da crise econômica do Estado. O estudo realizou uma comparação entre investimento público e desenvolvimento econômico estadual. Segundo o relatório nos anos 1960 e 1970 o governo estadual teria feito uma série de empréstimos para estimular a economia com obras de infraestrutura viária e energia (Polo Petroquímico) e financiamento aos produtores. A conclusão do relatório é que os resultados econômicos se desenvolveram em sentido contrário ao esperado, comprometendo a receita pública.

<sup>43</sup> Fundo Operação Empresa, criado nos anos 1972, mas efetivamente utilizado a partir de 1990. Em 1997 houve uma mudança na legislação que o tornou o principal instrumento de atração de investimentos.

diminuir a desigualdade entre a metade norte e a metade sul do estado. Entretanto, os dados de 1997 – 2004 demonstram que a indústria tradicional recebeu 80% dos incentivos fiscais (fumo, petroquímica, bebidas, metais e calçados), totalizando algo próximo aos R\$ 3 bilhões. Em contrapartida, geraram apenas 32% dos empregos entre todos os setores incentivados. Repetindo, portanto, as contradições apontadas no Relatório Sayad.

Mesmo no século XXI, a situação da infraestrutura, a necessidade de investimentos públicos e o caráter dependente e exportador da economia gaúcha permanece. Entretanto a capacidade de investimento do governo estadual vem se deteriorando nos anos 2000, depois da expansão dos anos 1990. Segundo Calazans (2006) os governos gaúchos adotaram a estratégia *stop and go* ou de ajustes gradualistas no curto prazo, que implica oscilações na política salarial do funcionalismo e redução do investimento.

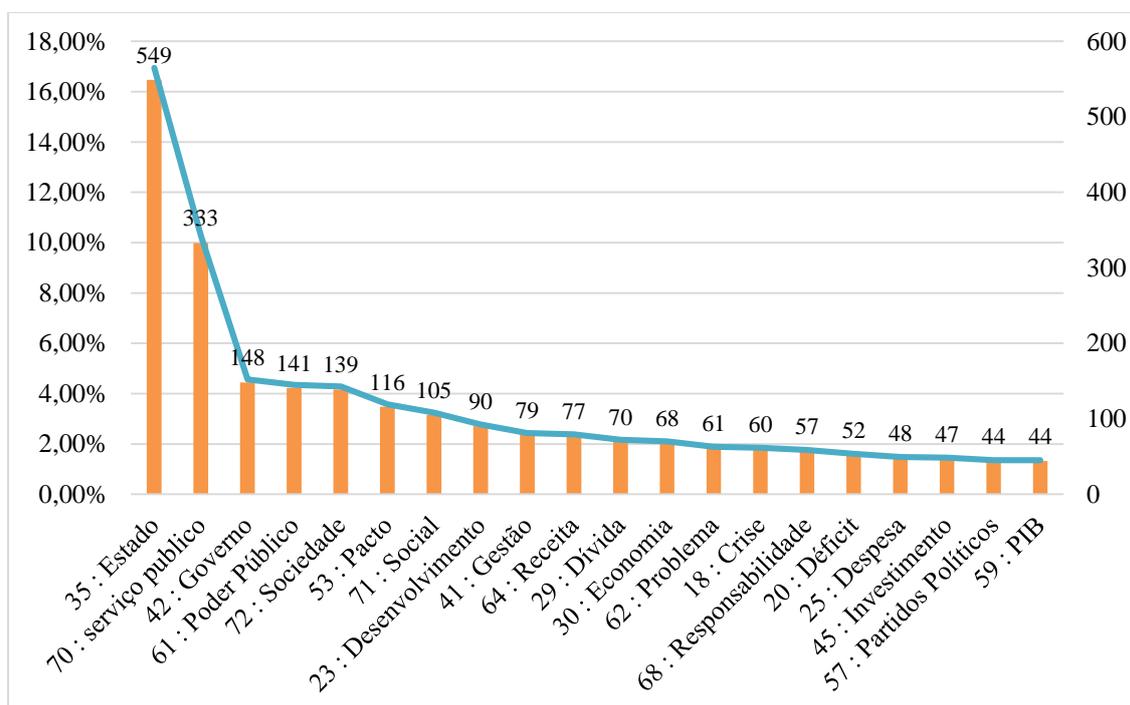
Os dados econômicos e políticos até aqui analisados indicam que há uma situação inercial da economia estadual em termos de modernização desde o final dos anos 1920, com picos de crescimento e diversificação forçada pela substituição de importações dos anos 1940-1950 e a mecanização da agricultura nos 1970. A expansão da lavoura mecanizada e da indústria tradicional ampliou as divergências regionais da economia estadual, demonstrando que há questões estruturais e sistêmicas que vão além da capacidade institucional, exigindo que outras alternativas e metodologias de desenvolvimento sejam aplicadas no sentido de diminuir a dependência dos recursos e da coerção estatal. O Pacto pelo Rio Grande em 2006 representou uma tentativa de alterar o padrão de formulação de políticas com o envolvimento da sociedade civil.

## 4. ANÁLISE INTERPRETATIVA

### 4.1 – RELAÇÃO DE TERMOS GERAIS

Como aproximação para análise de conteúdo da documentação do Pacto pelo Rio Grande foi realizado um levantamento de 79 termos especializados que tratam das principais noções que poderiam indicar a presença de capital social (PUTNAM 2006, INGLEHART 2011) e normas de engajamento cívico (DALTON 2010, NORRIS 2010) ou termos que podem indicar a presença de posturas materialistas e hierárquicas. A tabela abaixo apresenta a relação dos 20 termos mais frequentes encontrados nas atas do Pacto pelo Rio Grande, com ajuda do programa NVIVO for Windows 2010:

Gráfico 1 - Os 20 principais termos constantes nas Atas do Pacto pelo RS – 2006

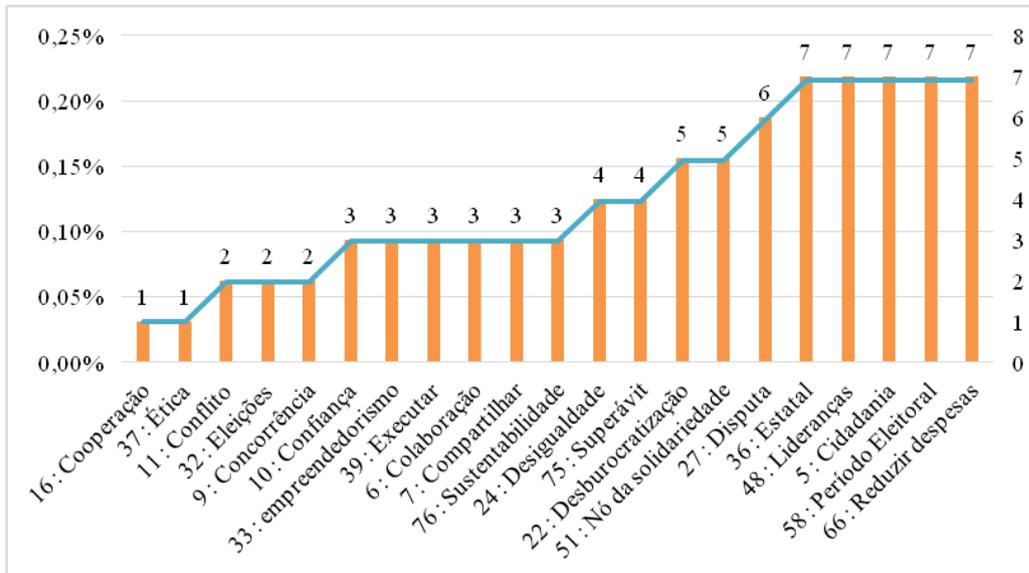


Fonte: Elaboração própria

Os dados do Gráfico 1 indicam que os termos de maior frequência se referem ao Estado, Serviço Público e Governo e Poder Público. Por outro lado, a preocupação com a Crise, Déficit, Despesa aparecem no fim da lista juntamente com os Partidos Políticos e o PIB.

Em contrapartida, os 20 termos selecionados que menos apareceram nas atas são apresentados no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Os termos selecionado com menor presença nas atas do Pacto pelo Rio Grande - 2006



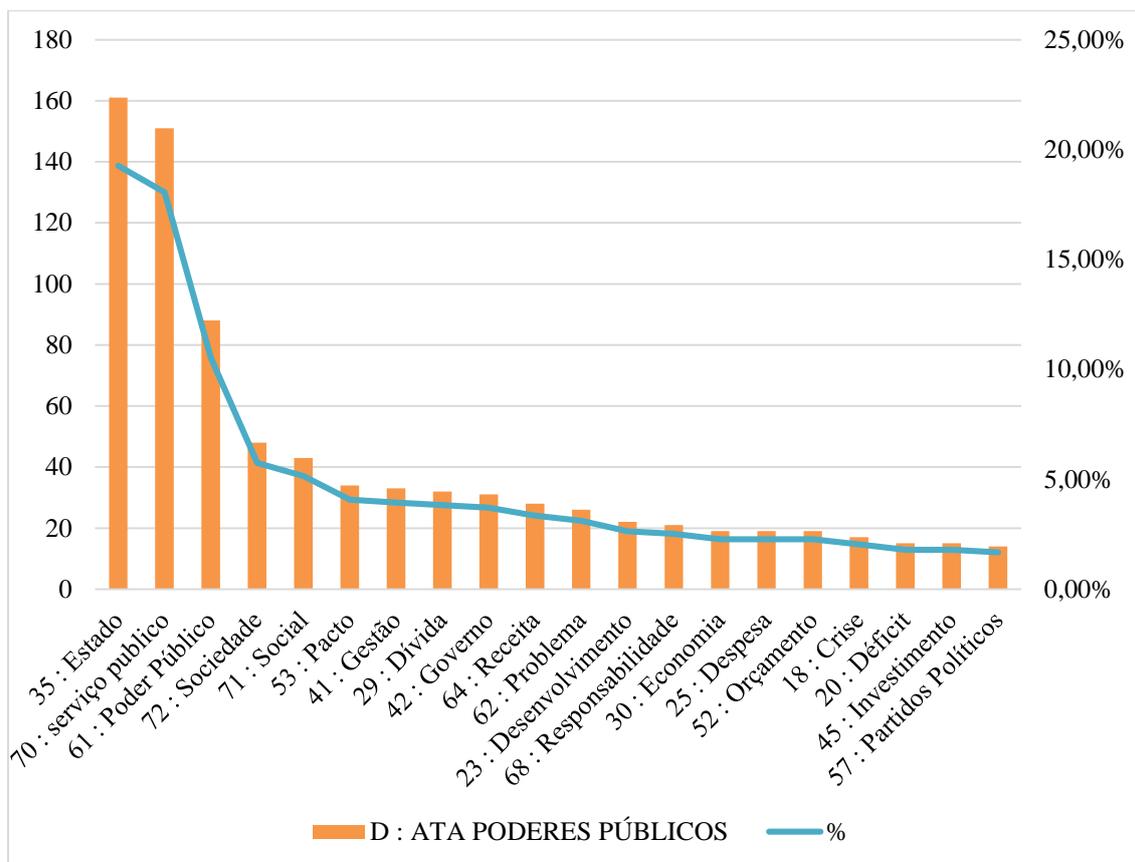
Fonte: Elaboração própria

Os termos que fazem referência direta ao conceito de capital social ou a valores pós-materialistas são os que menos frequência apresentam: cooperação aparece uma única vez ao lado de ética, confiança aparece três vezes, juntamente com confiança, colaboração, compartilhar e sustentabilidade. Cidadania e liderança aparecem 07 vezes.

Por esta primeira aproximação ao conteúdo das atas podemos aventar a hipótese de que os atores envolvidos no Pacto tinham preocupações, preponderantemente, materialistas e com atitudes de deferência ao governo. O próprio termo democracia aparece somente 08 vezes, e a participação é enunciada 33 vezes nos documentos.

Diante do predomínio de termos referidos ao Estado, iniciamos a apresentação dos dados coletados na ata de reunião do grupo dos Poderes Públicos, a qual reúne as manifestações do Presidente da Assembleia Legislativa, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, Secretário de Coordenação e Planejamento, Subprocurador-Geral de Justiça, Presidente do Tribunal de Contas do Estado, e são apresentados no Gráfico 03:

Gráfico 3 - Os termos que mais aparecem nas manifestações dos Poderes Públicos - 2006

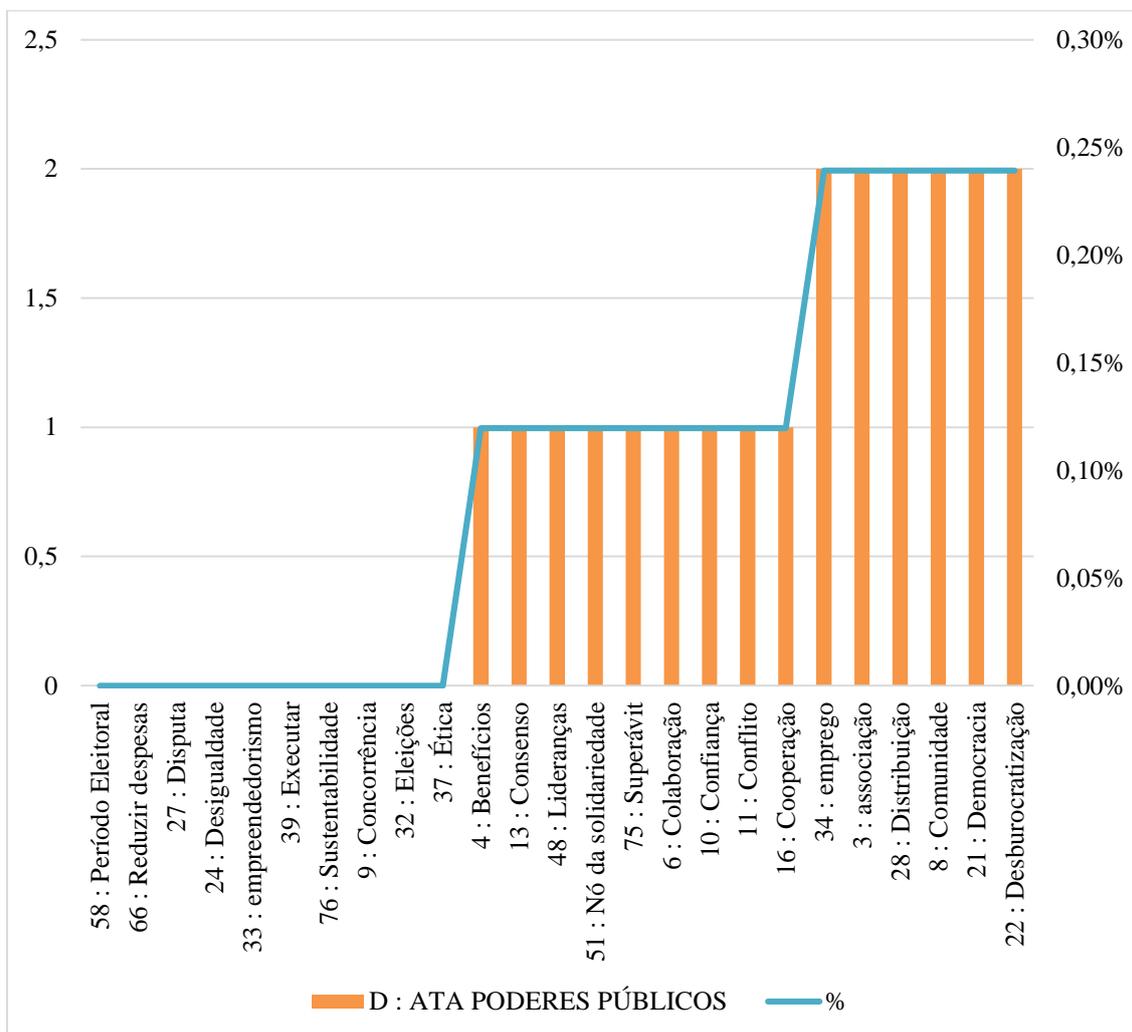


Fonte: Elaboração própria

Nas 56 páginas da ata de reunião dos Poderes Públicos há 161 referências ao Estado, 151 ao serviço Públicos e outras 88 referências ao próprio Poder Público. Há também a presença de termos como Social e Sociedade. E como não poderia deixar de ser referências ao próprio Pacto, a dívida e aos problemas do Estado. Os partidos políticos também são citados 14 vezes.

Em relação aos termos selecionados que menos aparecem temos a seguinte configuração:

Gráfico 4 - Termos que menos aparecem nas manifestações dos Poderes Públicos - 2006



Fonte: Elaboração própria

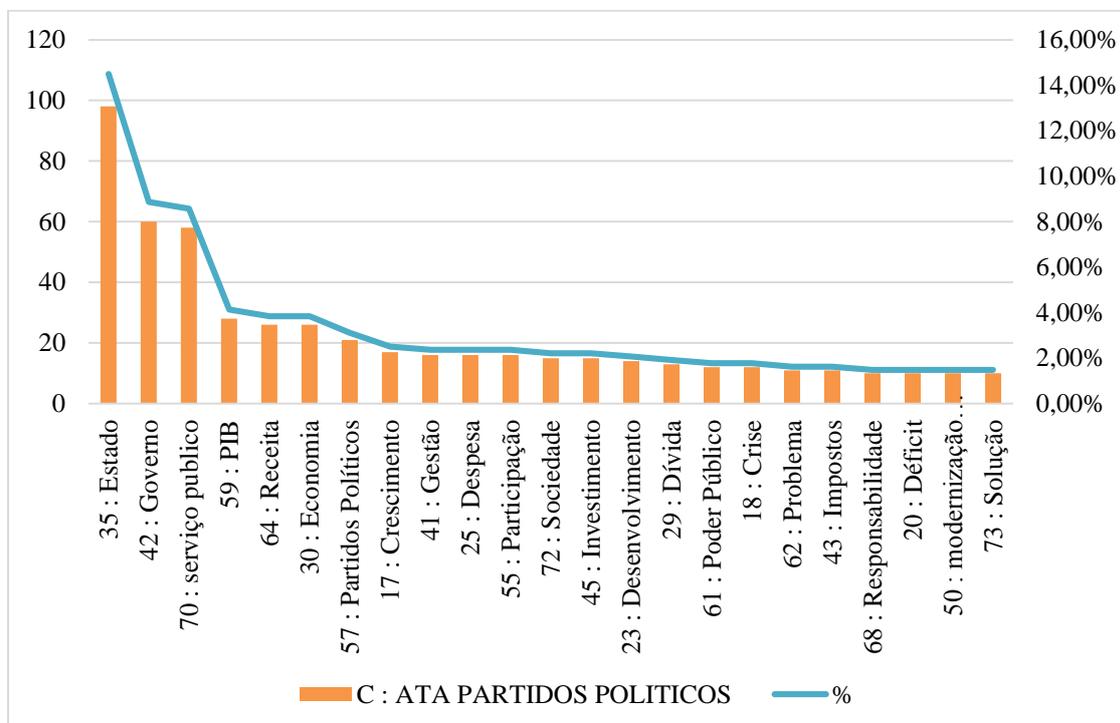
Sintomaticamente, não há nenhuma referência à ética, sustentabilidade, desigualdade, ou a redução de despesas, como pode ser visto no Gráfico 4. A distribuição dos termos menos citados é homogênea. Os termos benefícios, consenso, liderança, confiança e colaboração aparecem uma única vez. Democracia, comunidade e distribuição aparecem duas vezes, juntamente com o tema do emprego e da desburocratização. Percebemos que termos relacionados a valores, princípios e preocupações sociais (emprego e sustentabilidade) não se constituem como temas prioritários nas crenças dos representantes dos poderes públicos.

No que se refere à análise dos Partidos Políticos, a ata de reunião dos representantes do PT, PMDB, PDT e PP<sup>44</sup> composta de 33 páginas revelou algumas diferenças em relação as

<sup>44</sup> A primeira leitura e seleção de dados se deu sobre todas as Atas de reunião dos segmentos partidários. Mas com os temas se repetiam, a análise foi detida sobre os Partidos Políticos que governaram o Estado até 2006.

manifestações dos Poderes Públicos, com o aparecimento de preocupações com a economia e o crescimento econômico:

Gráfico 5 - Os termos que mais aparecem na manifestação dos Partidos Políticos - 2006



Fonte: Elaboração própria

No gráfico 5, além da referência ao Estado, aparece o tema do Governo em segundo lugar, com 60 referencias, seguido pelo tema do Serviço Público (58 vezes). Diferente do que ocorre com os Poderes Públicos aparecem as preocupações com o crescimento econômico (PIB), a arrecadação estadual (Receita) e o desenvolvimento econômico (Economia, Crescimento).

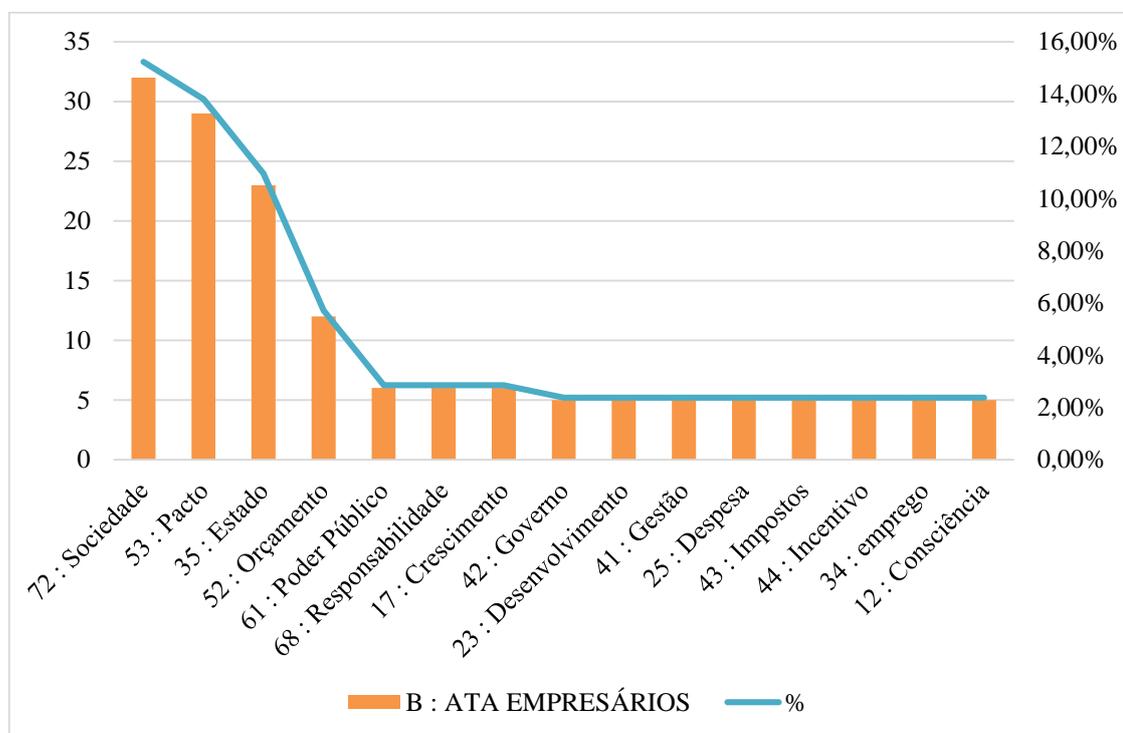
Ganha relevância o papel dos Partidos Políticos (21 referencias), os temas relacionados com a gestão. Em um nível intermediário aparece referências à Participação, à Sociedade (15 vezes). Já a preocupação com o déficit fiscal e a modernização administrativa (10 vezes) ocupa um espaço menor nas manifestações dos representantes partidários.

Pela exposição inicial das manifestações das lideranças partidárias, conclui-se que da mesma forma que DALTON (2004) e MAIR (2005) indicam em suas análises, os Partidos Políticos estão ocupando um papel mais de agência do Estado do que de representantes da sociedade civil. Esse fenômeno explicaria a presença dos temas de governo, gestão e as preocupações com o desenvolvimento econômico (valores materialistas).



inicial. O Gráfico 7 abaixo apresenta o resultado da ata das organizações empresariais: FIERGS, FEDERASUL, FECOMÉRCIO, FCDL e Programa PGQP:

Gráfico 7 - Os Termos que mais apareceram nas manifestações da classe empresarial - 2006



Fonte: Elaboração própria

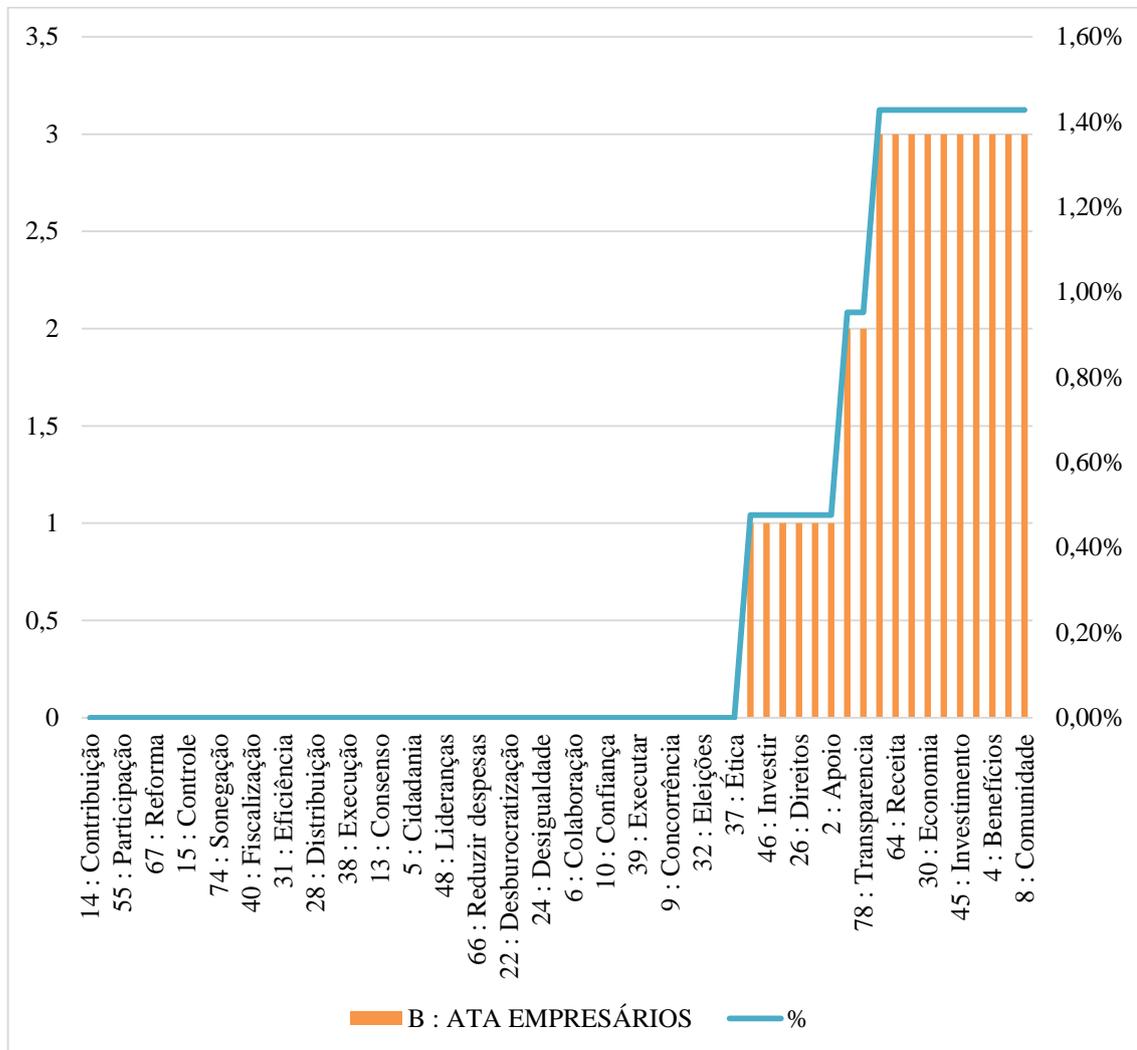
As 14 páginas de manifestações da classe empresarial revelam significativas diferenças em relação ao observado nas manifestações dos atores políticos. Há mais referências à sociedade do que ao Estado (32 à 23). Chama a atenção as referências a proposta do Pacto pelo Rio Grande que é citado 29 vezes ao longo do documento. O orçamento público para ser preocupação importante também, já que é referido 12 vezes, em percentual superior ao observado nas manifestações dos Poderes Públicos.

O tema do orçamento público ganha destaque em relação ao Poder Público, responsabilidade fiscal e crescimento econômico. A temática dos impostos, desenvolvimento, incentivos fiscais e geração de emprego tem um peso menor do que poderia se esperar, em se tratando de segmentos empresariais. A economia parece ter uma importância muito maior para as lideranças partidárias do que para a classe empresarial.

Também entre os principais termos não estão termos como crise ou problema, ou qualquer menção a déficit fiscal. A questão parece ficar restrita ao orçamento público e as

necessidades ou exigências da sociedade. O Gráfico 8 apresenta as concepções da classe empresarial em relação aos termos menos presentes:

Gráfico 8 - Os termos que menos aparecem nas manifestações empresariais - 2006

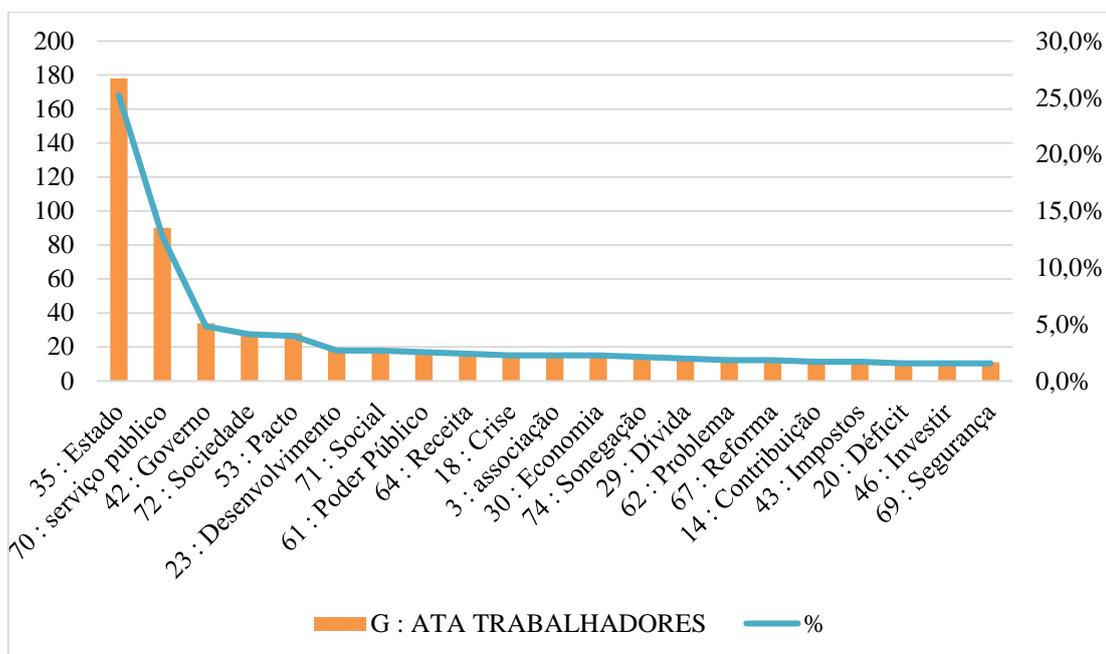


Fonte: Elaboração própria

Nesse Gráfico 8 destacam-se pela ausência nas percepções do empresariado, o tema da desburocratização, da reforma do Estado ou da eficiência. Mesmo o orçamento público quando em destaque, não há referências a redução de despesas ou controle de gastos. Há apenas duas referências à transparência. Em relação a atividade econômica propriamente dita, a economia é mencionada 03 vezes, juntamente com investimentos. Quanto aos valores e temas que poderiam significar presença de capital social, na medida em que a sociedade é a principal referência do discurso, notamos que não há qualquer referência à participação, confiança, colaboração, cooperação ou consenso, mesmo com o Pacto sendo citado 29 vezes.

O próximo tema a ser avaliado se refere às manifestações dos sindicatos de trabalhadores que reuniu CUT<sup>45</sup>, FESSERGS, Força Sindical, União Gaúcha pela Previdência Social, cujas manifestações somaram 38 páginas:

Gráfico 9 - Os termos que mais apareceram nas manifestações de organizações sindicais - 2006



Fonte: Elaboração própria

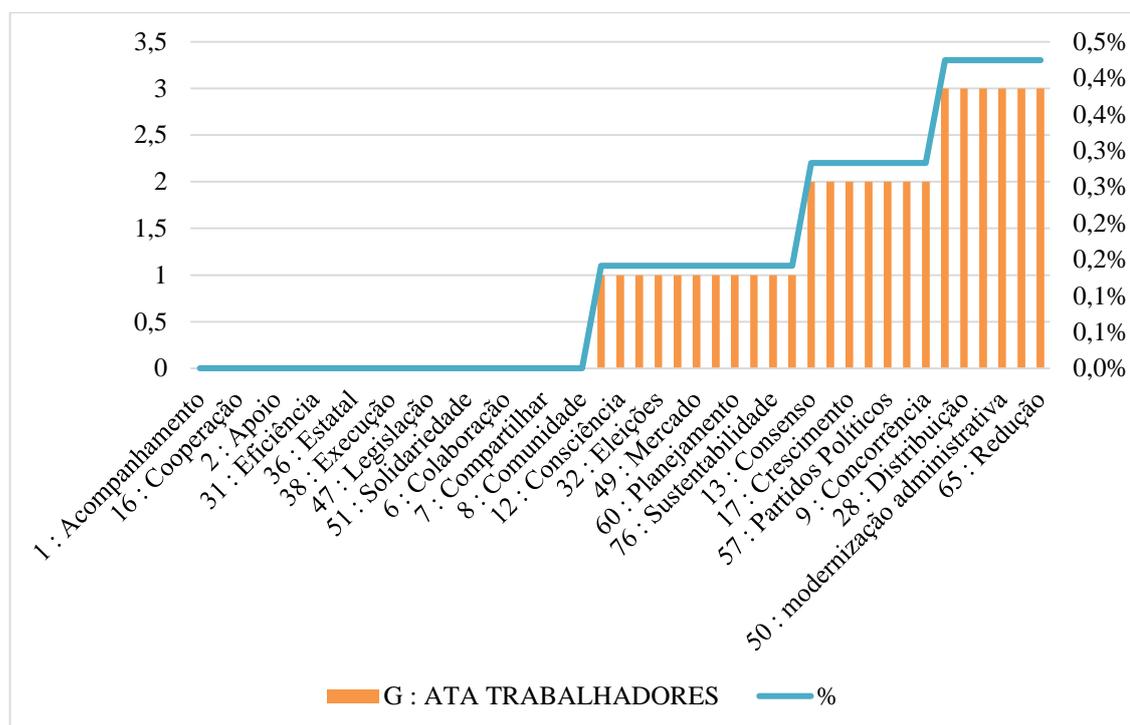
As manifestações dos segmentos de trabalhadores públicos e privados se aproximam da distribuição dos atores políticos. O Gráfico 9 destaca, sobretudo, as 178 menções aos Estado, e 90 menções ao serviço público. Secundando estes termos aparecem as referências a governo, sociedade e ao próprio Pacto mencionado 28 vezes.

Em uma linha intermediária aparecem menções a questão do desenvolvimento, preocupação social e com a receita pública (arrecadação do Estado). Há 16 menções há a algum tipo de crise e outras 15 referências à sonegação fiscal. Este termo não foi destacado nos grupos anteriores. Entre as políticas públicas, 11 referências aparecem em relação à segurança pública.

Se a classe empresarial está mais preocupada com o orçamento e a despesa, os representantes dos trabalhadores, por sua vez, apresentam maior preocupação com os serviços públicos e a receita estadual. Talvez devido a isso, a sonegação fiscal é citada 15 vezes pelos trabalhadores e nenhuma vez pelos empresários.

<sup>45</sup> A representação da CUT leu um documento apresentando os motivos para sal retirada do Pacto pelo Rio Grande. Entre os motivos figurava a crítica à ausência de representantes de movimentos populares como MST, Sem Tetos e outros batalhadores sociais.

Gráfico 10 - Os termos que menos aparecem nas manifestações das organizações sindicais - 2006



Fonte: Elaboração própria

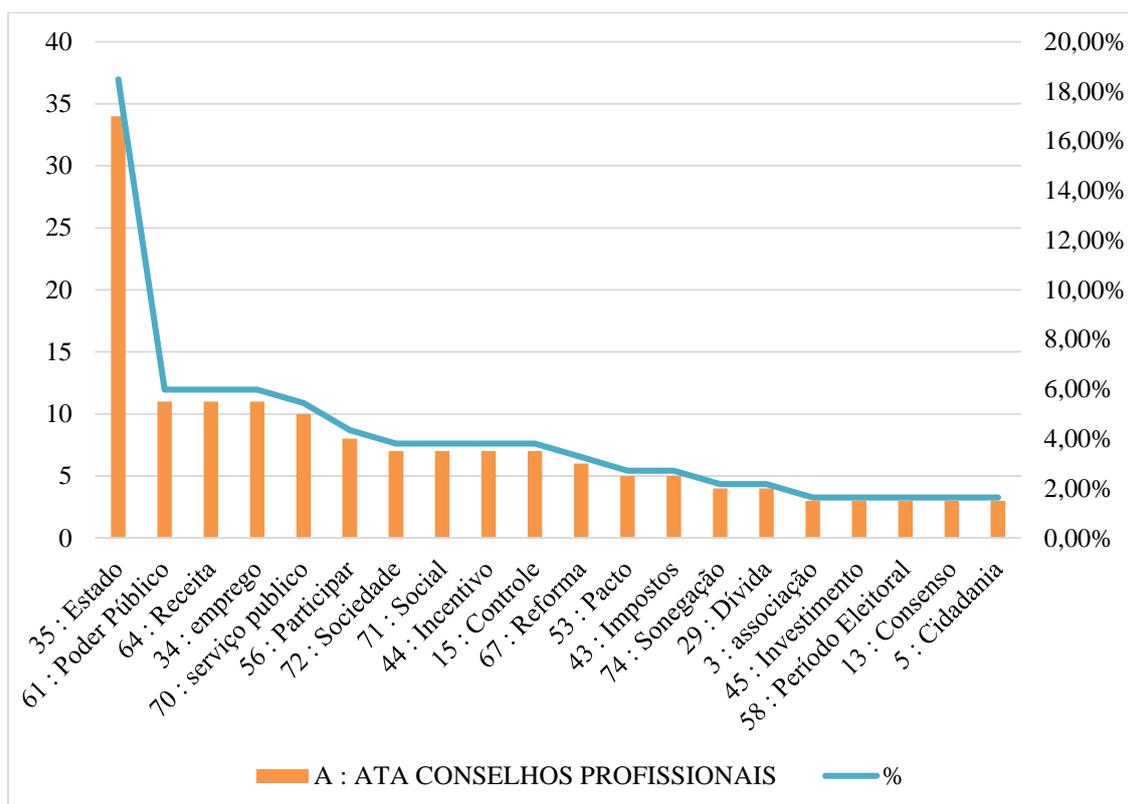
Entre os termos que menos aparecem no Gráfico 10, não há nenhuma menção ao acompanhamento, cooperação, solidariedade ou cooperação. Os termos consenso, consciência e sustentabilidade aparecem uma única vez cada. Há duas referências à crescimento econômico e aos partidos políticos. E também há apenas três referências à redução de gastos e a modernização administrativa na percepção dos trabalhadores.

Igualmente não figura entre as principais preocupações dos representantes das organizações sindicais o tema democracia ou da participação política para superação da crise. Também, como observado nas manifestações da classe empresarial os termos referentes a mudança ou reforma do Estado não são questões importantes, o que reduz a solução do problema fiscal às medidas de gestão (empresários) ou de governo (trabalhadores). Como veremos adiante, os representantes da classe empresarial e dos trabalhadores foram os que menos atitudes favoráveis demonstraram para com a proposta do Pacto pelo Rio Grande.

Quanto às percepções da sociedade civil, o Gráfico 11 apresenta os termos que mais apareceram nas manifestações dos representantes de conselhos profissionais<sup>46</sup>:

<sup>46</sup> Conselho Regional de Administração, Contabilidade, Economia, Educação Física, Enfermagem, Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Farmácia, Fisiologia e Terapia Ocupacional, Medicina, Nutricionistas, Profissionais de Relações Públicas, Psicologia, Química e da Ordem dos Músicos do Brasil.

Gráfico 11 - Os termos que mais apareceram nas manifestações dos Conselhos Profissionais - 2006



Fonte: Elaboração própria

Nas 11 páginas de manifestações dos representantes de Conselhos Profissionais observa-se uma maior presença do Estado com 34 referências e ao Poder Público (11), percebemos significativas diferenças em relação aos representantes de empresários e trabalhadores. Tirando a preocupação com a arrecadação do Estado, surge a preocupação com o emprego (11 menções) a frente das referências ao serviço público.

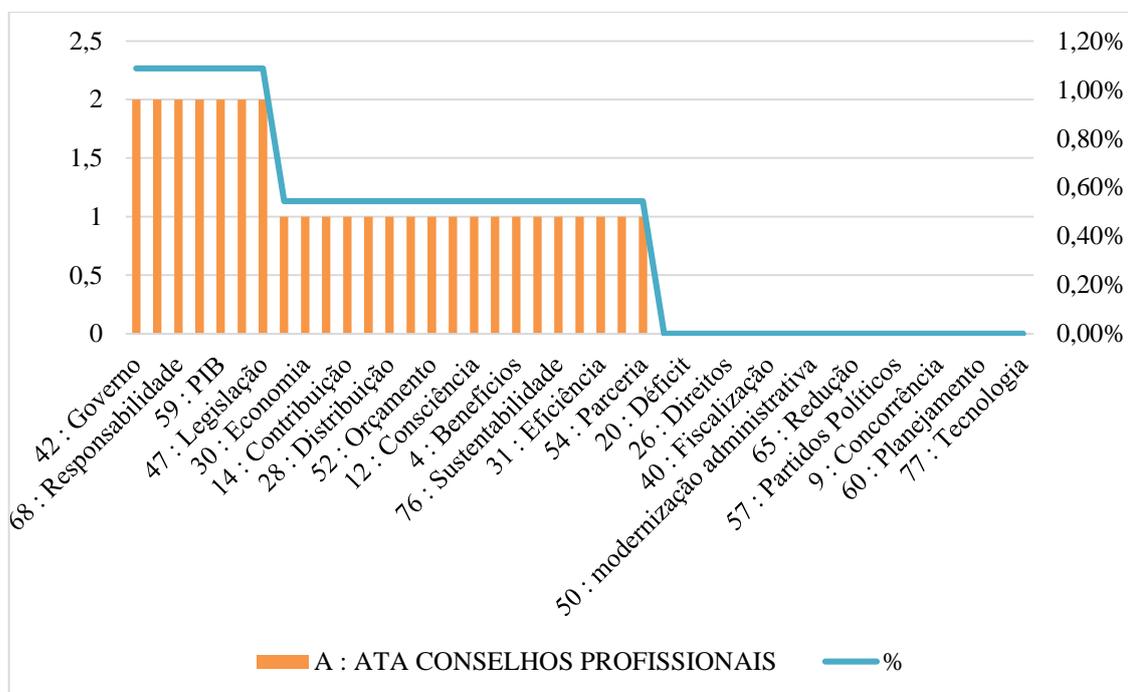
Ganha destaque pela primeira vez, entre os grupos analisados, o tema da participação (com 08 menções), e um conjunto de referências formado pelo tema da concessão de incentivos, controle social e reforma do Estado. Ao fim da lista aparece como importante o consenso e a cidadania.

Entre os trabalhadores a questão da segurança pública apareceu como assunto importante, e para os conselheiros regionais destaca-se a questão do emprego. Para os postulados teóricos que subjazem esta dissertação constata-se, que há percepção por parte dos atores sociais de que as demandas materiais não foram adequadamente resolvidas. Talvez isso permita entender a importância do serviço público e da receita estadual destacado nas manifestações desses dois últimos grupos.

No entanto, em termos de normas sociais e capital social, o segmento dos conselhos regionais avança significativamente ao destacar a importância da participação, do controle

social e da reforma nas suas manifestações. Para entendermos melhor as concepções e crenças que orientam as manifestações dos conselheiros profissionais o Gráfico 12 apresenta os termos menos frequentes na percepção desses atores:

Gráfico 12 - Termos que menos apareceram nas manifestações dos Conselhos Profissionais - 2006



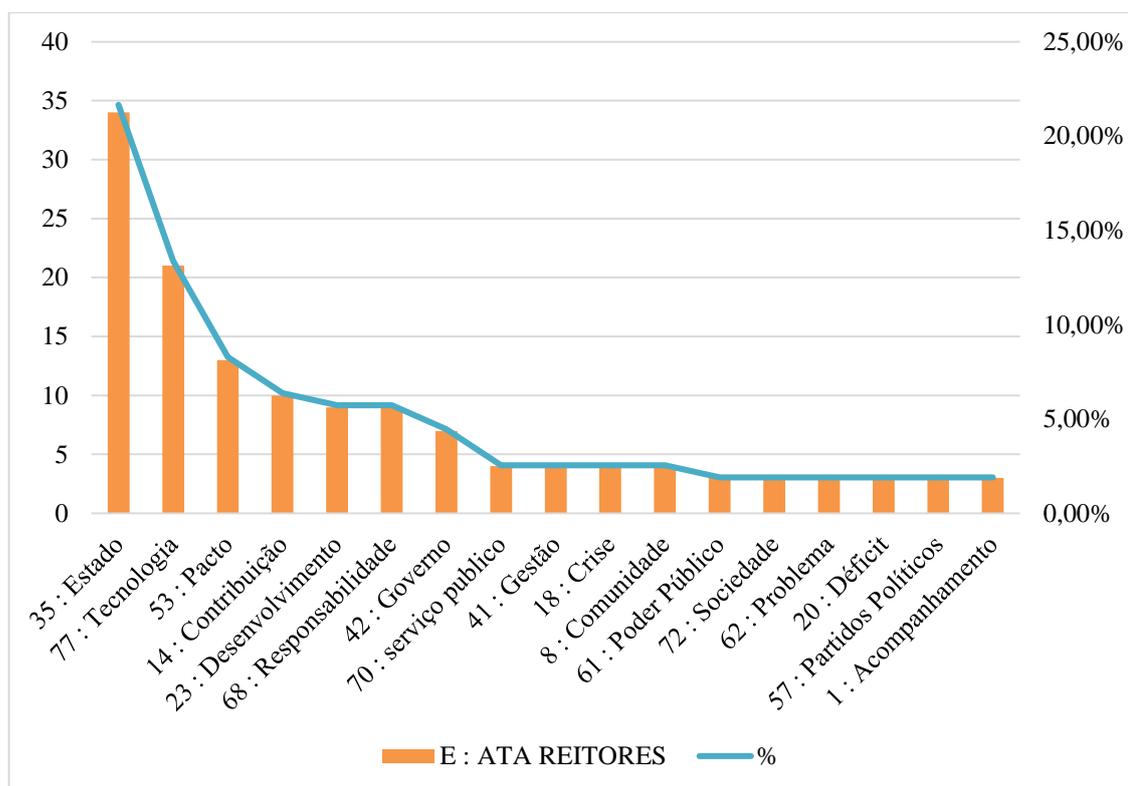
Fonte: Elaboração Própria

Pelo Gráfico 12 podemos perceber que não há referências ao déficit fiscal, ao termo crise e a redução de gasto público. Embora o emprego seja um tema relevante para os conselheiros profissionais, a economia é citada uma única vez e o PIB duas vezes. A palavra governo foi citada apenas duas, embora tenha havido 11 referências ao Poder Público e 29 ao Estado. Também a questão do orçamento tem um peso menor nas manifestações dos conselheiros profissionais. O que demonstra haver posicionamentos diferentes quanto ao Estado como poder público e o governo como gestão.

O outro grupo do segmento da sociedade civil é formado por reitores e diretores de instituições de ensino superior públicas e particulares<sup>47</sup>. Os termos mais frequentes na percepção deste grupo estão no Gráfico 13.

<sup>47</sup> UFRGS, UFPeI, UERGS, UCPeI, Fundação Faculdade Federal de Ciências Médicas de Porto Alegre; UFSM, PUC; Ulbra, FURG, UniRitter, IPA, FAPERGS, Unisc, Fames.

Gráfico 13 - Termos que mais apareceram nas manifestações dos Reitores - 2006



Fonte: Elaboração própria

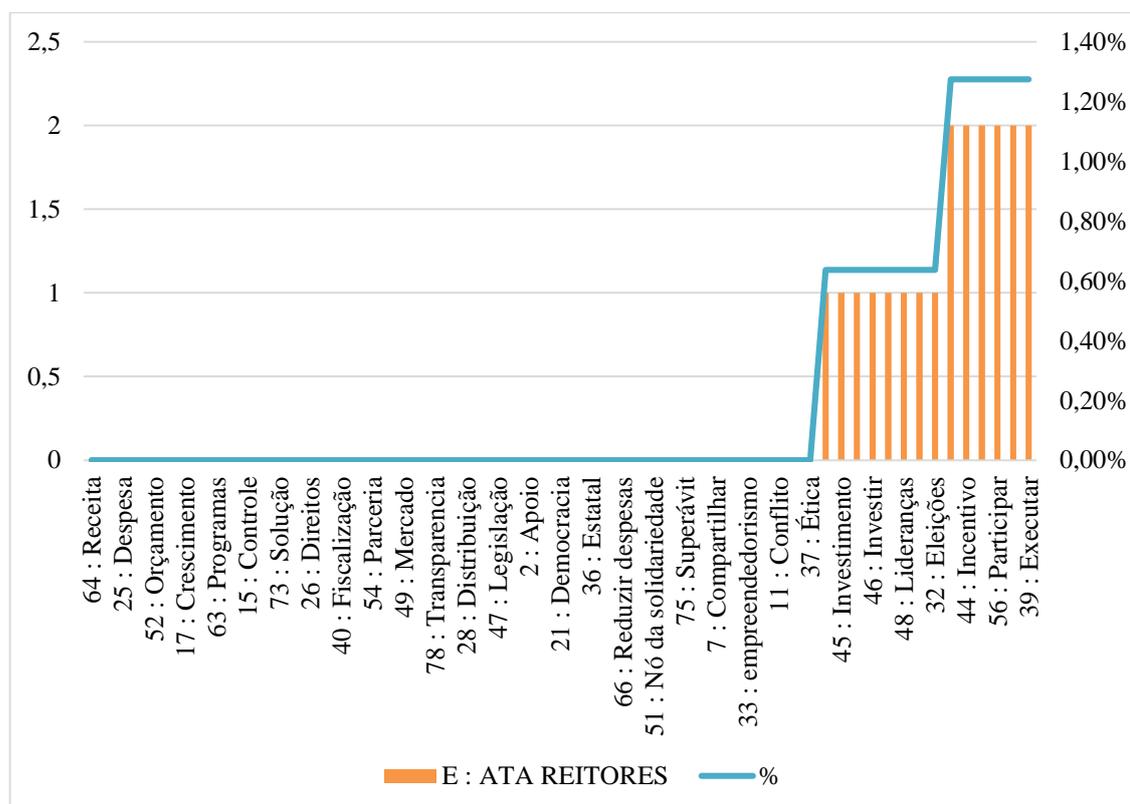
Nas 10 páginas de manifestações dos reitores e diretores de faculdades há 34 referências ao Estado, somente 07 menções ao governo e três ao Poder Público, conforme notado no Gráfico 13, em uma linha próxima as manifestações dos conselhos profissionais. Destaca-se também uma menor presença de menções ao serviço público, à gestão e a crise fiscal (04 cada).

Entre os membros desse grupo há ênfase nas questões de tecnologia com 21 citações e de desenvolvimento (economia) com 09 citações. O tema do pacto em si, também é importante fazendo conexão com a ideia de contribuição (11 vezes) e responsabilidade (09 vezes).

Em termos da investigação de capital social, verificamos que além da disposição em contribuir com o Pacto, há referências à comunidade em geral e a necessidade de acompanhamento das políticas pela sociedade civil. Também importa destacar as referências aos partidos políticos, que não haviam aparecido na ata dos conselheiros profissionais.

O Gráfico 14 apresenta os termos menos frequentes na percepção dos reitores:

Gráfico 14 - Termos que menos apareceram nas manifestações dos Reitores - 2006



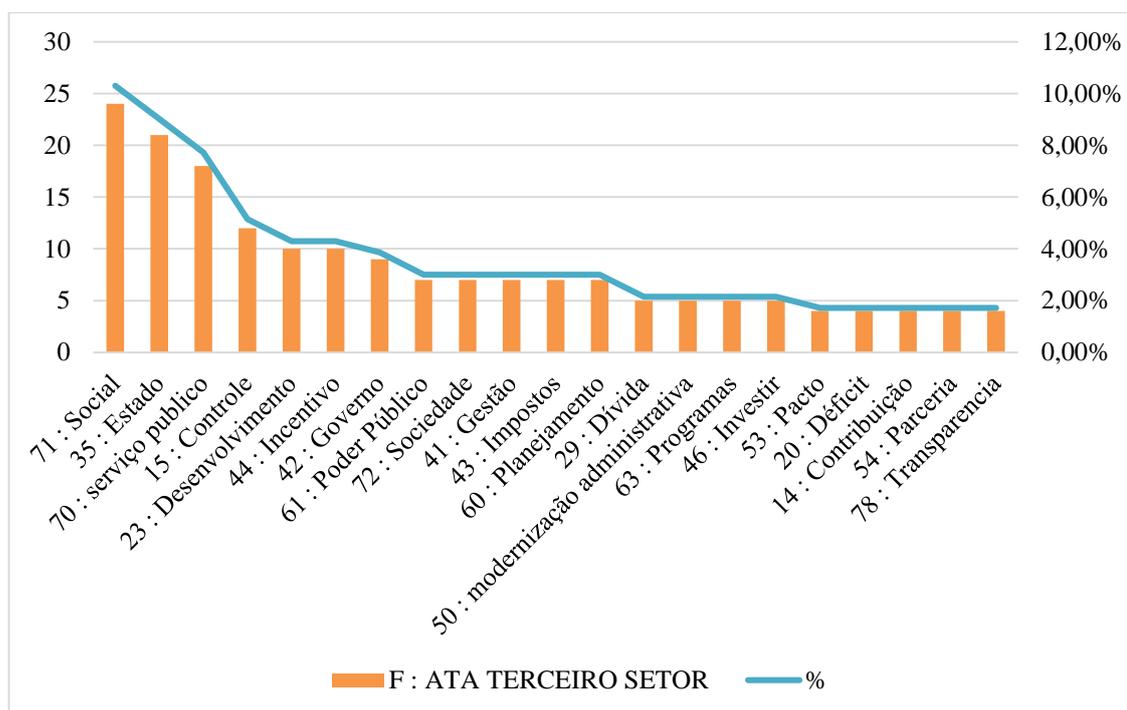
Fonte: Elaboração própria

Diferentemente das manifestações dos conselhos profissionais, o Gráfico 14 mostra que não há manifestações em relação ao orçamento estadual, receita ou despesa, embora haja 04 menções a crise fiscal, também não há referências a propostas de reforma ou modernização administrativa. No campo político mesmo que preconize a necessidade de acompanhamento, não há menções à transparência, democracia e apenas duas menções à participação. Em relação a economia, tirando as menções ao desenvolvimento e tecnologia, aparecem duas manifestações em relação à incentivo (fiscal ou econômico).

O último grupo do segmento da sociedade civil examinado é formado pelas organizações qualificadas como pertencentes ao Terceiro Setor<sup>48</sup>:

<sup>48</sup> Cruz Vermelha Brasileira, Instituto Amigos de Lucas, Arevipa, Revista Brailleana, Assistir – Direito de Família e Sucessões –, Sindaf, Lar Santo Antônio dos Excepcionais, Fórum RS, Instituto da Mama, Unesco, OCERGS, Fundação Thiago de Moraes Gonzaga, UAMPA, Fundação Gaúcha – Centro Vida –, Rotary Club Porto Alegre, Associação de Cegos Louis Braille, Associação Beneficente Internacional Women’s Club, Fundação Irmão José Otão, Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, Comitê da Solidariedade, Hospital Mãe de Deus, ONG Maria e José, FASE, Sigaud, USBEE Cesmar, Conselho Regional de Contabilidade, União das Associações dos Moradores de Porto Alegre, Via Vida, Sociedade dos Moradores na Vila Olímpia, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Fórum Permanente de Responsabilidade Social do Rio Grande do Sul, Sinep, ICI/RS, Associação Rio-Grandense de Fundações, Kindlin e Vicentini Advogados, Hospital Divina Providência, Movimento de Mulheres Marlene Martini, Garimpo Brasil, Associação Hospitalar Moinhos de Vento, Associação dos Amigos do Arquivo Público, Sigri Estratégias para Responsabilidade Social,

Gráfico 15 - Termos que mais apareceram nas manifestações do Terceiro Setor - 2006

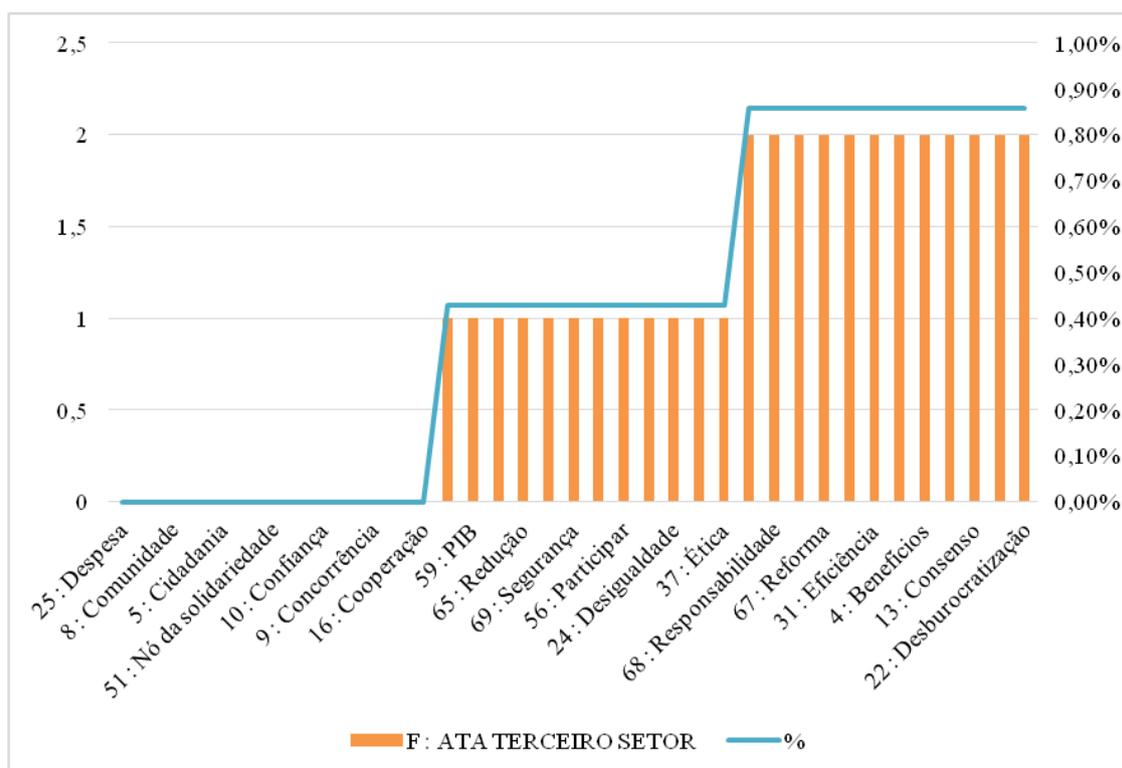


Fonte: Elaboração própria

Nas 11 páginas de manifestações de organizações o termo social aparece 24 vezes, a frente de Estado mencionado 21 vezes, como mostra o Gráfico 15. Menções ao serviço público aparecem em terceiro lugar com 18 citações. Em uma segunda linha de frequência aparecem as referências a controle (12 manifestações), desenvolvimento e incentivos com 10 citações.

Governo é o sexto termo mais citado seguido de Poder Público. Também há a presença de referências importantes à gestão, planejamento e modernização administrativa. Em suma, cabe destacar também as referências a parceria e a transparência, temas importantes para a constituição de capital social, foram enfatizadas em todas as apresentações.

Gráfico 16 - Termos que menos apareceram nas manifestações do Terceiro Setor - 2006



Fonte: Elaboração própria

No que se refere aos termos que mais aparecem na percepção do terceiro setor, observa-se manifestações em relação a temática social, ao controle e transparência, porém não há nenhuma menção a participação, cooperação, a democracia ou a cidadania. Em relação a atividade econômica aparece uma menção a crescimento e empreendedorismo, e o termo economia aparece duas vezes, juntamente com investimento e sonegação de impostos. Em relação a consenso e a desburocratização há apenas duas menções.

Encerrando esta primeira sessão destacamos que o segmento da sociedade civil, para o qual embora predominem as referências ao Estado e ao serviço público, o tema governo aparece com menor relevância em relação a área social, ao emprego e ao desenvolvimento. Também se percebe uma demanda de maior ingerência da sociedade nos assuntos públicos seja na forma de controle, acompanhamento ou transparência nas ações. Apesar dessas concepções não estarem vinculadas com o reconhecimento de que a democracia ou participação política seja um valor importante para superação dos problemas apresentados no fórum representa importante diferença para com os demais grupos.

Para ampliar o horizonte sobre as condições subjetivas dos atores que se envolveram no Pacto pelo Rio Grande, é importante não apenas verificar os termos recorrentes, mas

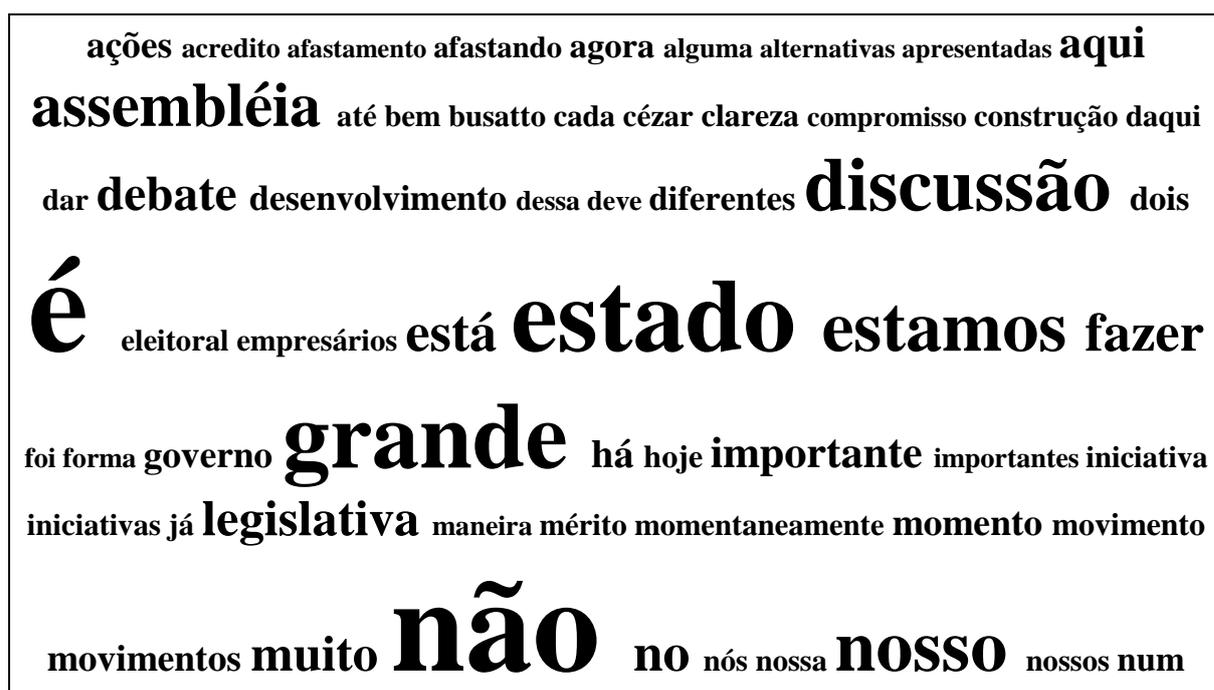
compreender as atitudes dos participantes em relação a proposta de construção de um pacto social. A próxima sessão destacará as atitudes favoráveis, imparciais ou de rejeição ao Pacto pelo Rio Grande identificadas nas documentações examinadas.

#### 4.2. ATITUDES EM RELAÇÃO AO PACTO PELO RIO GRANDE

A análise das atitudes dos atores envolvidos no Pacto pelo Rio Grande foi possível com o uso do software **NVIVO 10 for Windows**. Este programa tem uma série de recursos que possibilitam realizar análise qualitativa de textos, imagens e sons, permitindo identificar padrões no conteúdo das mensagens. As categorizações são obtidas por meio da identificação de “nós” que agrupam expressões-chaves que podem indicar crenças, sentimentos, opiniões e ideias dos atores selecionados para a pesquisa.

Uma outra ferramenta importante de exposição e visualização dos conteúdos de texto são as “nuvens de termos” que apresentam os conceitos mais relevantes identificados nos documentos analisados. O Quadro 10 abaixo apresenta a nuvem de conceitos relevantes da categoria que agrupa as atitudes dos atores selecionados em relação ao Pacto pelo Rio Grande:

Quadro 10 - Termos mais frequentes na Categoria Atitudes em relação ao Pacto pelo Rio Grande - 2006



onde **pacto** país parte participação **participar** passo pode  
 poder política político possa possibilitando pouco **PROCESSO** projeto proposta  
 queremos responsabilidade **rio** são sentido **Ser** será setores sim situação  
 só sociais **sociedade** sul também tem têm **temos** ter  
**trabalhadores** união vamos vez

Fonte: NVIVO

Assim o tamanho da palavra indica a sua relevância no documento analisado. Bem como a proximidade com outras palavras que permitem lhe completar o sentido. Nesse sentido, destacam-se termos como discussão, estado, grande, assembleia, além de pacto e o termo “não” que pode ser um indicativo de certa atitude de rejeição ao fórum.

A Tabela 10 abaixo, apresenta algumas expressões selecionadas como indicadores da categoria Atitudes em relação ao Pacto:

Quadro 11 - Unidades Registro da Categoria Atitudes em relação ao Pacto - 2006

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de Registro</b>
<b>Atitudes em Relação ao Pacto pelo Rio Grande</b>	<i>“este processo do Pacto pelo Rio Grande é importante, fundamental e qualificado, mas não é o único que está acontecendo no nosso Estado”</i>
	<i>“o conceito do pacto é uma peça chave, visto que é preciso uma mobilização de todos no sentido de que se assuma, de uma vez, a necessidade de se corrigir a gestão das finanças públicas e de zerar o déficit”</i>
	<i>“Diferentes atores sociais têm proposto debates como este. A FIERGS, a Federasul, a Farsul, a Fecomércio e a federação dos CDLs propuseram um processo denominado Agenda Estratégica, que, consideramos, propicia um momento importante de debates.”</i>
	<i>“É importante que o relatório circule entre os participantes, até para cada entidade poder ler e adendar. O que menos devemos fazer é procurar consensos artificiais”</i>
	<i>“criação deste movimento que visa à obtenção de um pacto entre os diversos segmentos da sociedade rio-grandense”</i>
	<i>“Agora, que responsabilidade quando dizemos que estamos fazendo um pacto buscando as estratégias e o desenvolvimento econômico, social e ambiental, projetando tudo para o futuro.”</i>
	<i>“visando a um pacto que possa ser permanente, passando por aqueles que administram as instituições ou os Poderes”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Ao total foram identificadas 106 expressões ou manifestações que indicavam as atitudes, os sentimentos e as percepções dos atores em relação ao Pacto pelo Rio Grande, relacionando com seu significado e importância na superação da crise estadual.

A Tabela 1 apresenta a frequência de expressões da categoria das atitudes em relação ao Pacto pelo Rio Grande dividida por cada agrupamento participante.

Tabela 1 - Frequência da Categoria Atitudes em relação ao Pacto conforme as atas analisadas - 2006

<b>FONTES</b>	<b>FREQUENCIA</b>	<b>%</b>
<b>7 : ATA TRABALHADORES</b>	31	29,25%
<b>4 : ATA PODERES PÚBLICOS</b>	22	20,75%
<b>2 : ATA EMPRESÁRIOS</b>	21	19,81%
<b>3 : ATA PARTIDOS POLITICOS</b>	13	12,26%
<b>5 : ATA REITORES</b>	12	11,32%
<b>6 : ATA TERCEIRO SETOR</b>	6	5,66%
<b>1 : ATA CONSELHOS PROFISSIONAIS</b>	1	0,94%
<b>TOTALIZAÇÃO</b>	106	100,00%

Fonte: NVIVO 10

Os dados da Tabela 1 indicam que o grupo das organizações sindicais foi o que mais registrou atitudes em relação a proposta do Pacto, com 29,25% das manifestações.

Em seguida aparece o grupo formado pelos Poderes Públicos, como não poderia deixar de ser, visto que a iniciativa partiu da Assembleia Legislativa. Entre os conselheiros profissionais foi possível identificar, claramente, apenas uma única manifestação de atitude presente na ata de reunião.

As expressões de atitudes foram classificadas em outras três subcategorias: atitudes positivas, atitudes negativas ou atitudes imparciais. Os critérios adotados para a classificação levaram em consideração a presença de termos que indicassem um sentido favorável ou desfavorável em relação a proposta do Pacto pelo Rio Grande, principalmente pela presença de adjetivos ou advérbios que pudessem indicar apoio ou ceticismo. As atitudes imparciais incluíram expressões protocolares, ou que não podiam ser classificadas nas duas subcategorias anteriores. A tabela 2 apresenta a distribuição de resultados:

Tabela 2 - Categoria Atitudes dividida por subcategorias - 2006

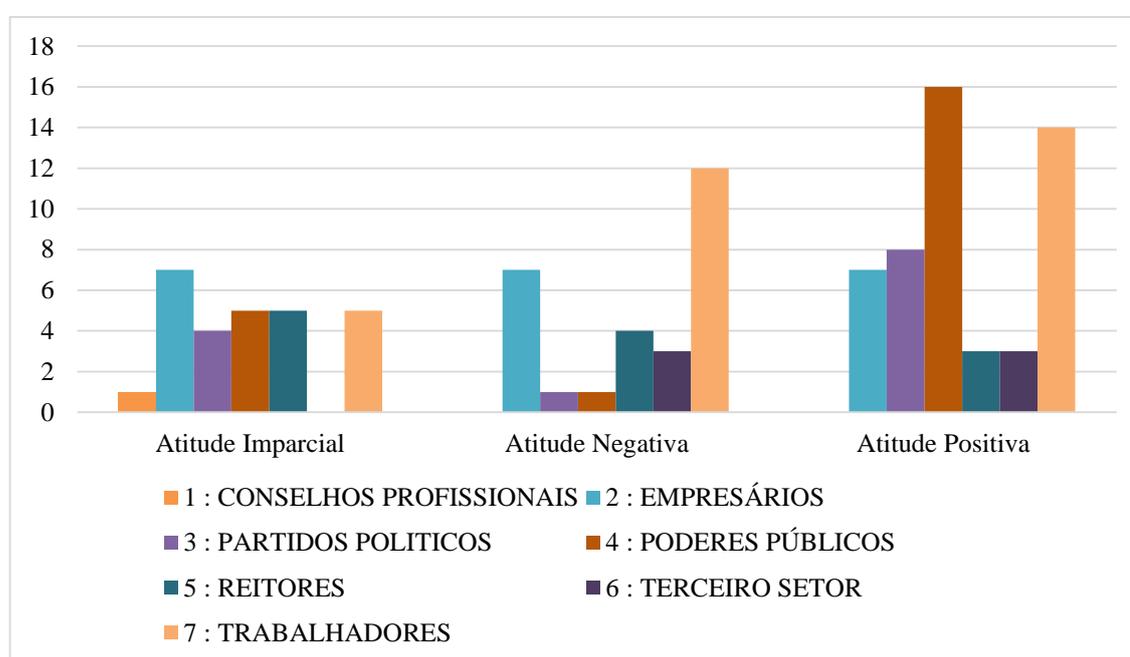
<b>ATITUDES EM RELAÇÃO AO PACTO</b>	<b>FONTES</b>	<b>FREQUENCIA</b>	<b>%</b>
	7	106	100,00%
<b>Positiva</b>	7	51	48,11%
<b>Negativa</b>	7	28	26,41%
<b>Imparcial</b>	6	27	25,47%

Fonte: NVIVO 10

Embora a atitude positiva em relação a proposta de realização de um pacto seja relativamente majoritária entre as atitudes, não se pode deduzir a existência de um amplo apoio entre os atores presentes, na medida em que os valores ficaram em torno de 48%, sendo secundados por 26%, aproximadamente de manifestações negativas ou céticas. Ou seja, entre os que participaram do fórum, o contingente dos céticos ou do que demonstraram pouco entusiasmo foi significativo

Os gráficos abaixo apresentam a distribuição de subcategorias pelos grupos de atores analisados:

Gráfico 17 - Frequência da Categoria Atitudes em relação ao Pacto conforme as atas analisadas - 2006



Fonte: Elaboração própria

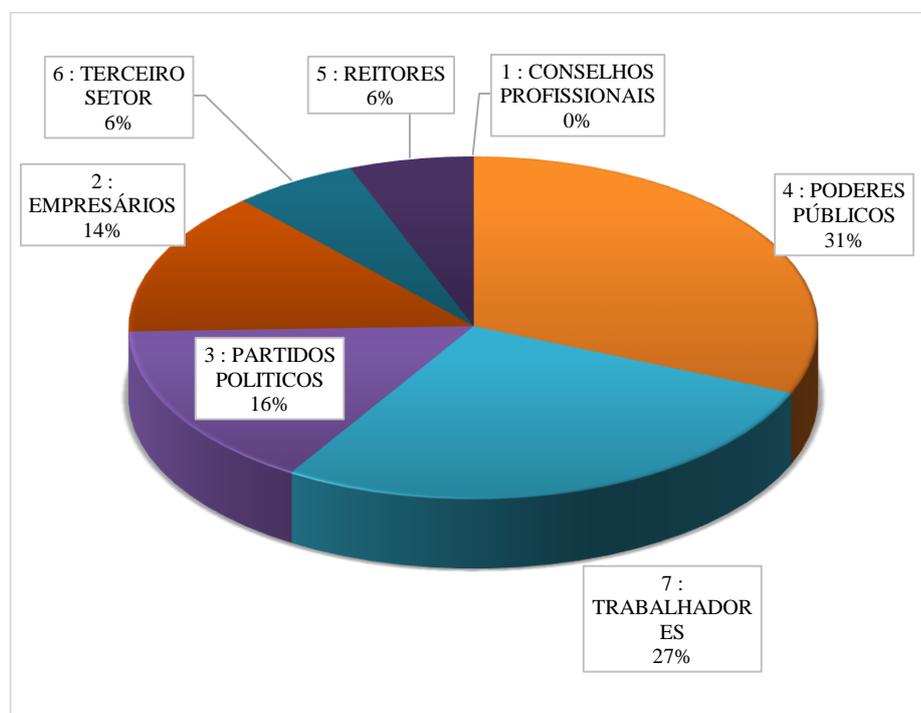
Começando da esquerda para a direita verificamos que entre as Atitudes Imparciais destaca-se o grupo formado pelas entidades empresariais. Não há nenhuma atitude que possa ser considerada imparcial no grupo formado pelo Terceiro Setor, e apenas uma do grupo dos conselheiros profissionais.

Na subcategoria de Atitudes Negativas se sobressai o grupo dos trabalhadores, seguido pelo grupo dos empresários, demonstrando que o segmento vinculado ao mercado apresentou a maior ceticismo em relação à proposta do fórum. Sintomaticamente, o segmento formado pelos partidos políticos e os Poderes Públicos apresenta a menor proporção de ceticismo.

As atitudes positivas partiram dos representantes dos Poderes Públicos e das organizações sindicais, e partidos políticos. Como os representantes dos trabalhadores predominam entre as manifestações negativas podemos deduzir que houve uma forte divisão

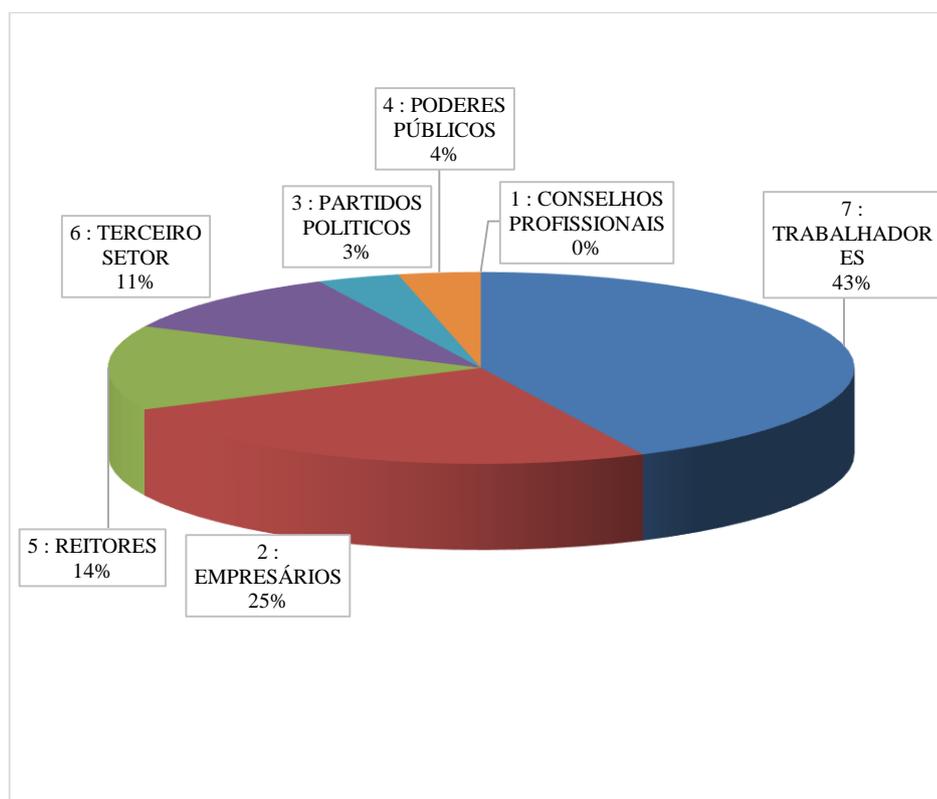
neste grupo. Para melhor exemplificar o peso de cada grupo no conjunto das Atitudes Positivas e Negativas apresentamos o Gráfico 18 e o Gráfico 19:

Gráfico 18 - % de Atitudes Positivas por grupo analisado – 2006



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 19 - % de Atitudes Negativas por grupo analisado - 2006

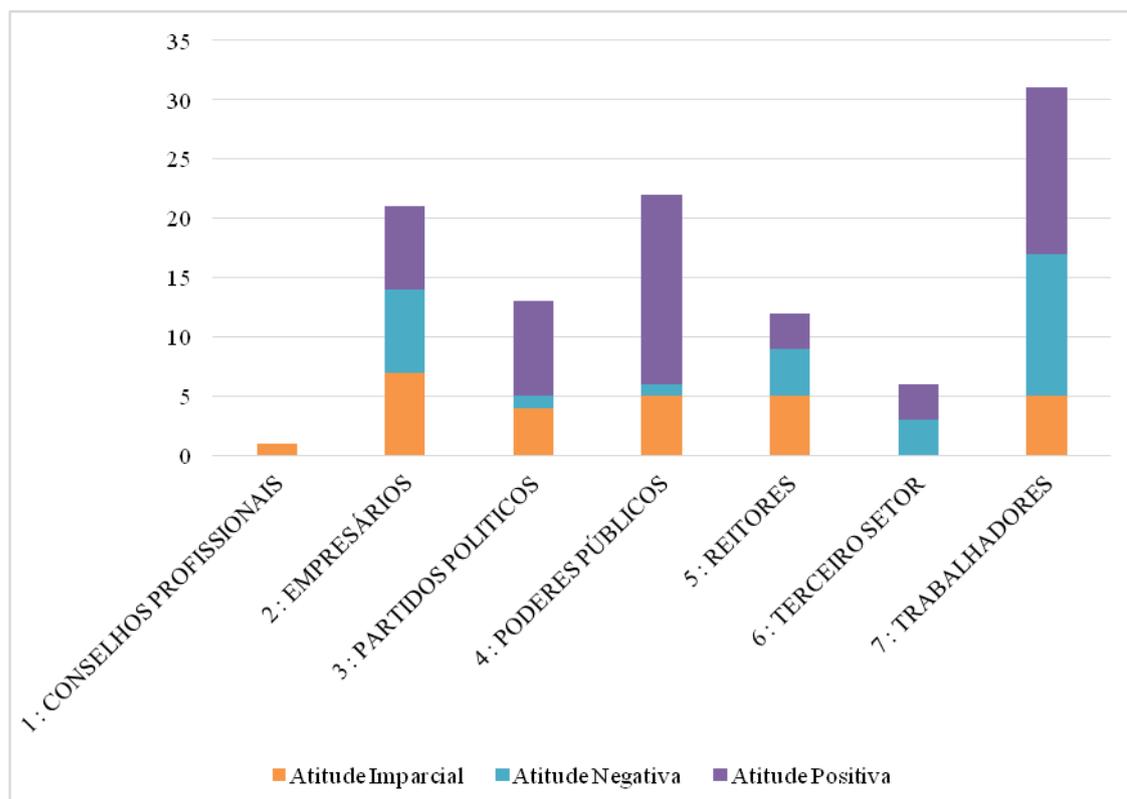


Fonte: Elaboração própria

Com relação às atitudes positivas, 31% provinham dos Poderes Públicos e 27% das organizações dos trabalhadores, e outros 16% dos partidos políticos. Em relação às atitudes negativas, vemos que 43% tem origem entre representantes dos trabalhadores, e 25% entre os representantes das federações empresariais. O terceiro grupo mais cético é formado pelos dirigentes de instituições de ensino superior.

Estes dados nos permitem deduzir que as atitudes de apoio ao Pacto têm origem, principalmente, nos próprios atores políticos e representantes dos Poderes Públicos, não encontrando a mesma receptividade entre os grupos que atuam no mercado, sejam empresários ou trabalhadores. O Gráfico 20 abaixo agrega os dados de atitudes pelos grupos analisados:

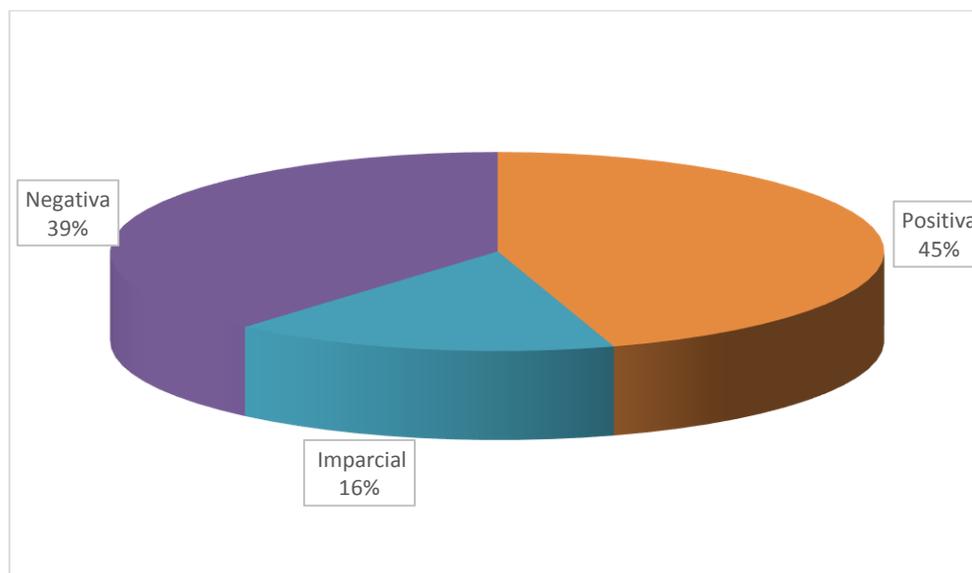
Gráfico 20 - Atitudes em relação ao Pacto dividido pelos grupos analisados - 2006



Fonte: Elaboração própria

Os dados do Gráfico - 20 demonstram que o grupo dos empresários e do terceiro setor estavam divididos quanto as suas atitudes em relação ao Pacto: em relação ao primeiro há uma distribuição homogênea entre atitudes positivas, negativas ou imparciais, e quanto aos segundos há mesma quantidade de atitudes negativas e positivas. Entre os trabalhadores as atitudes positivas superam por pouca diferença as atitudes negativas (Gráfico – 21).

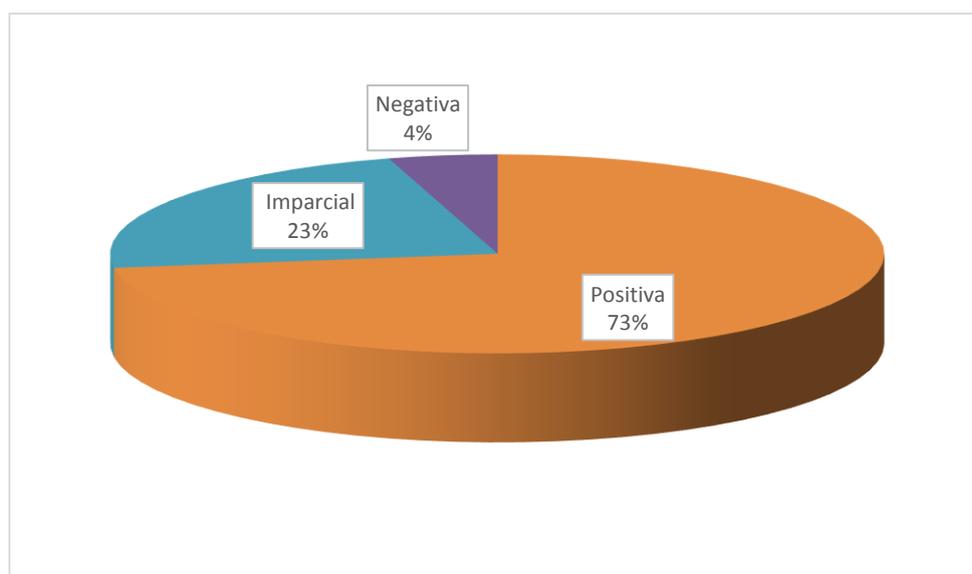
Gráfico 21 - Atitudes em relação ao Pacto do grupo dos trabalhadores - 2006



Fonte: Elaboração própria

Entre os atores do Poder Público é que há a maior numero de atitudes em favor do Pacto pelo Rio Grande com 73% de apoio, em relação a 4% de ceticismo ou posições negativas, como se pode observar no Gráfico 22:

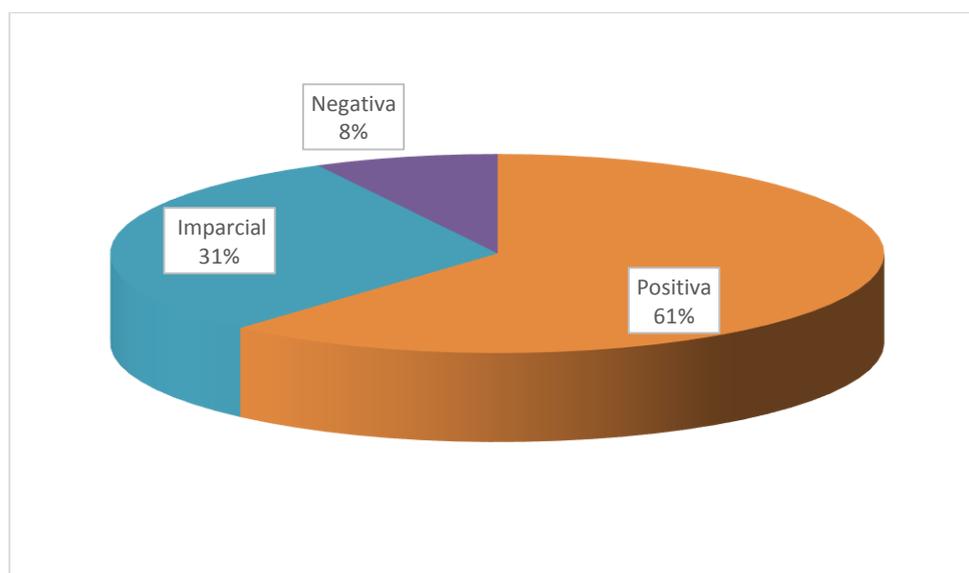
Gráfico 22 - Atitudes em Relação ao Pacto do Poder Público - 2006



Fonte: Elaboração própria

Entre os representantes dos Partidos Políticos a diferença também é relevante com mais de 60% de apoio com 08% de rejeição ou ceticismo (Gráfico 23):

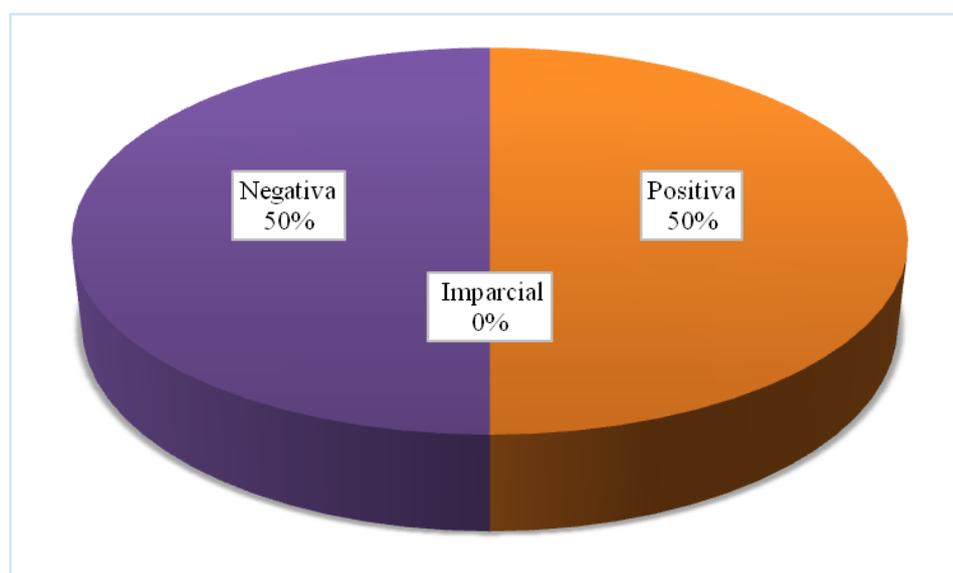
Gráfico 23 - Atitudes em relação ao Pacto dos Partidos Políticos - 2006



Fonte: Elaboração própria

Entre os representantes do Terceiro Setor, há poucas manifestações de atitudes em relação ao Pacto pelo Rio Grande. As atitudes positivas e de apoio se dividem igualmente:

Gráfico 24 - Atitudes em relação ao Pacto do Terceiro Setor - 2006



Fonte: Elaboração própria

Os dados revelam que o Pacto pelo Rio Grande afetou com mais intensidade os atores vinculados aos Poder Público, majoritariamente favorável de um lado, e os representantes dos trabalhadores de outro, que se mostraram divididos entre o apoio e o ceticismo. Entre os outros grupos, o mais afetado foi dos empresários que se mostraram claramente dividido entre o apoio,

rejeição e a imparcialidade. Contrariamente, os representantes da sociedade civil não apresentaram muito entusiasmo com a proposta do Pacto, representando menos de 17% das atitudes identificadas. É provável que os atores da sociedade civil se sentissem menos afetados por uma proposta de Pacto do que os atores da esfera política e econômica. A primeira querendo obter legitimidade para as suas decisões, os últimos a garantia de interesses materiais.

Para compreender melhor a atitude dos atores para com o Pacto pelo Rio Grande é pertinente avaliar outra categoria de análise: a das motivações para envolvimento.

#### 4.3. MOTIVAÇÕES PARA ENVOLVIMENTO NO PACTO PELO RIO GRANDE

O Quadro 12 abaixo apresentamos a nuvem dos termos mais repetidos na categoria “Motivação para Envolvimento”, que reúne as razões e justificativas dadas pelos atores durante as reuniões para seu envolvimento no Pacto pelo Rio Grande. Os dados foram obtidos através do programa NVIVO 10 para Windows e são apresentados quadro abaixo:

Quadro 12 - Termos mais frequentes na Categoria Motivações para Envolvimento no Pacto - 2006

ações agenda alguma algumas anos apenas apresentar **aqui** assembleia ato buscam  
 caminho causa claro **coisa** construir contribuição contribuições  
 contribuir criação dar debate deixa desse deve diálogo discurso discutir  
 dizendo encontrar então entendemos entidades está **estado**  
 estamos estão estou falando **fazer** federais fizemos foi foram gaúchos  
 gestão governo **grande grupo** idéia início  
 judiciário juntos legislativa medidas melhor mudança **muito não**  
 nós **nosso** objetivo ocasião  
 organizações pacto participar **partido**  
 passo pensar **poder** políticas pontos precisamos principalmente  
 processo programa **proposta** provocação público qualidade **querem**  
 questões **realizar** relação responsabilidade **rio sabemos** são  
 ser serviços sugestões **também temos** tempo tentar  
**trabalhar** traz universidades vamos ver

Fonte: NVIVO 10 for Windons

A Tabela 3 exemplifica as unidades de registro selecionadas como “Motivações para Envolvimento” com o Pacto pelo Rio Grande. Foram selecionadas expressões constantes nas

atas de reuniões que indicassem razão ou justificativa para se fazer presente nas discussões do fórum. Na medida do possível as subcategorias criadas utilizam os termos referidos pelos próprios participantes. Assim, é possível que algumas pareçam redundantes.

Tabela 3 - Unidades de Registro da categoria Motivações para Envolvimento no Pacto - 2006

Categoria	Unidade de Registro
Motivações para Envolvimento	<i>“cumprimentar os parlamentares gaúchos e o Poder Legislativo pela oportunidade que se abre no sentido de apresentar posicionamentos que, a nosso ver, são pertinentes nesta ocasião”.</i>
	<i>“Uma das recomendações que o nosso grupo trouxe – e penso ser importante encaminhar isto”</i>
	<i>“É este o sentido positivo, no nosso entendimento, de qualquer diálogo: construir e melhorar a qualidade do debate, não escondendo as diferenças e nem imaginando falsas concordâncias. É um processo de aprofundamento necessário.”</i>
	<i>“o Tribunal de Justiça do Estado não poderia se omitir, nesta hora, de trazer sua contribuição e sua colaboração ao Pacto pelo Rio Grande, não obstante haver recebido a agenda de hoje”</i>
	<i>“acho que é um espaço para a apresentação, e nós daremos a nossa contribuição institucional”</i>
	<i>“a participação neste ato é resultado de um trabalho coletivo de todas as entidades, e tem como finalidade fazer ver o quanto é imprescindível na nossa sociedade a prestação de serviços públicos pelo Estado.”</i>
	<i>“Pensamos em discutir as convergências, mas acabamos falando das divergências. Nosso grupo é extremamente plural”</i>

Fonte: Elaboração própria

Ao todo foram identificadas 82 expressões de motivos para a presença de algum dos atores nas reuniões do Pacto pelo Rio Grande. Novamente, há significativas diferenças entre os setores em relação a presença desta categoria nos documentos analisados. Se na categoria atitudes se destacou o Poder Público e os Trabalhadores, nesta categoria de “Motivações” se destacam os reitores de instituições de ensino superior e o grupo formado pelos empresários:

Tabela 4 - Frequência da categoria "Motivações de Envolvimento" - 2006

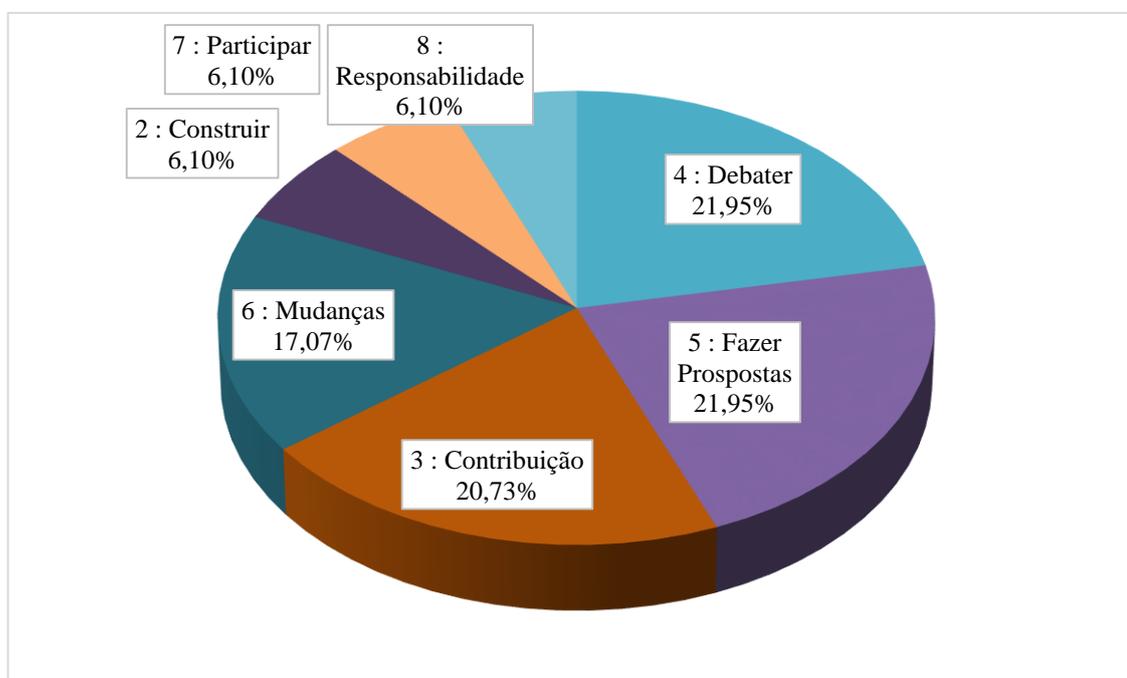
FONTES	FREQUENCIA	%
<b>7 : ATA TRABALHADORES</b>	8	9,76%
<b>4 : ATA PODERES PÚBLICOS</b>	13	15,85%
<b>2 : ATA EMPRESÁRIOS</b>	17	20,73%
<b>3 : ATA PARTIDOS POLITICOS</b>	15	18,29%
<b>5 : ATA REITORES</b>	18	21,95%
<b>6 : ATA TERCEIRO SETOR</b>	5	6,10%
<b>1 : ATA CONSELHOS PROFISSIONAIS</b>	6	7,32%
<b>TOTALIZAÇÃO</b>	<b>82</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria

O grupo dos empresários e dos reitores foram os que mais fizeram tentativas para justificar sua participação no Pacto pelo Rio Grande, contabilizando mais de 40% das participações nesta categoria. Trabalhadores e Terceiro Setor apresentaram um percentual bem inferior de iniciativas voltadas a apresentar as motivações de seu envolvimento, menos de 16%. O grupo do Terceiro Setor foi o que menos apresentou indicou motivações para se envolver nos debates do Pacto.

No Gráfico 25 são apresentadas as subcategorias identificadas de motivação para envolvimento:

Gráfico 25 - % das subcategorias de Motivação para Envolvimento no Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fonte: Elaboração própria

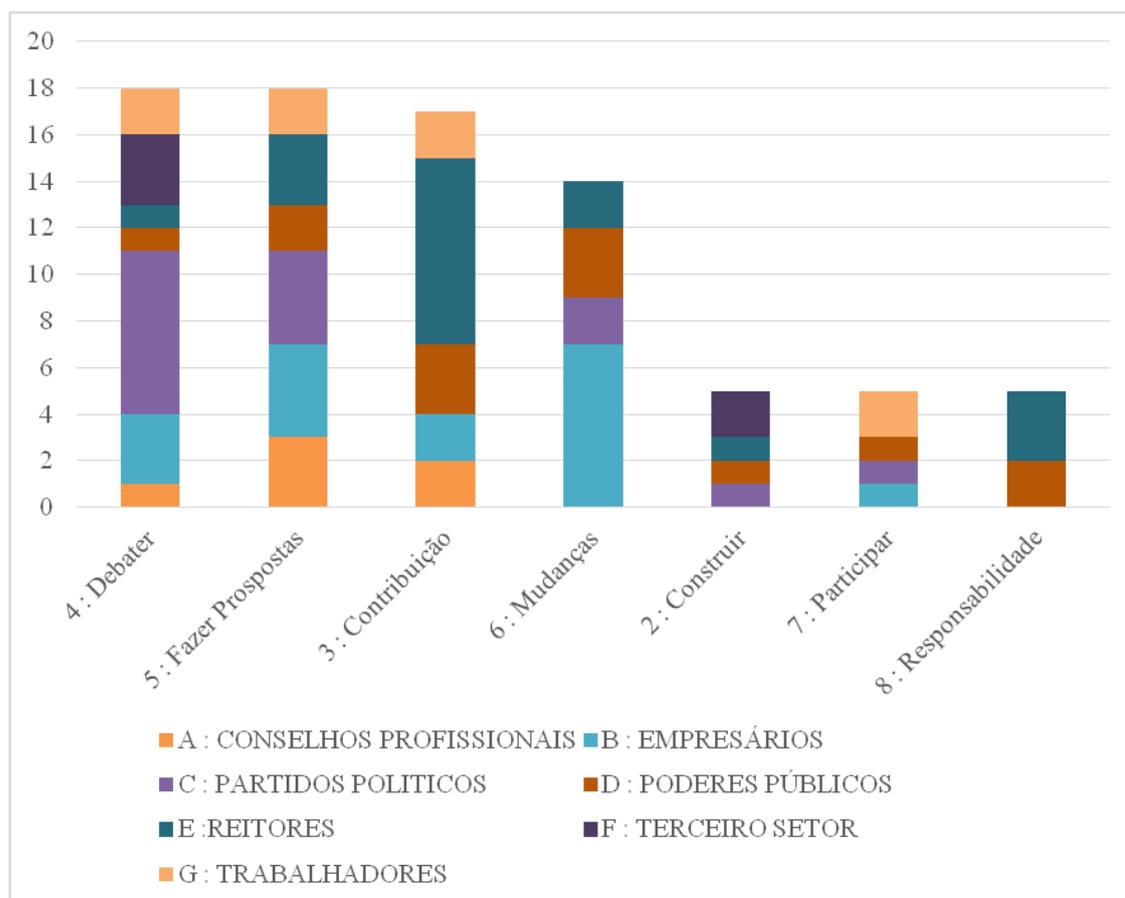
Três subcategorias se sobressaem entre as motivações dos atores envolvidos no Pacto pelo Rio Grande: 21,95% das expressões referem-se a debater os problemas identificados no sentido de gerar diagnóstico, a segunda subcategoria com os mesmos percentuais envolve a apresentação de propostas. Nessa perspectiva, o Pacto assume um caráter de esclarecimento, exposição e de caráter consultivo. Próximo a perspectiva consultiva, está à disposição à contribuição, a tomar parte na construção de soluções com pouco mais de 20%.

As perspectivas mais exigentes em termos de envolvimento pessoal e coletivo como a realização de mudanças, participar ou assumir responsabilidades está em um percentual minoritário de manifestações. No geral podemos dizer que houve mobilização da sociedade para a discussão e o escrutínio de propostas como uma participação orientada pelas elites, na

medida em que o chamamento parte dos atores vinculados ao Poder Público. A sociedade, portanto, apresenta limitações como ator protagonista de transformações sociais.

Para verificar melhor as disposições dos atores para como Pacto devemos analisar a distribuição das motivações pelos diferentes grupos de atores. O Gráfico - 26 abaixo apresenta estas disposições:

Gráfico 26 - Distribuição das Motivações por grupos de atores - 2006

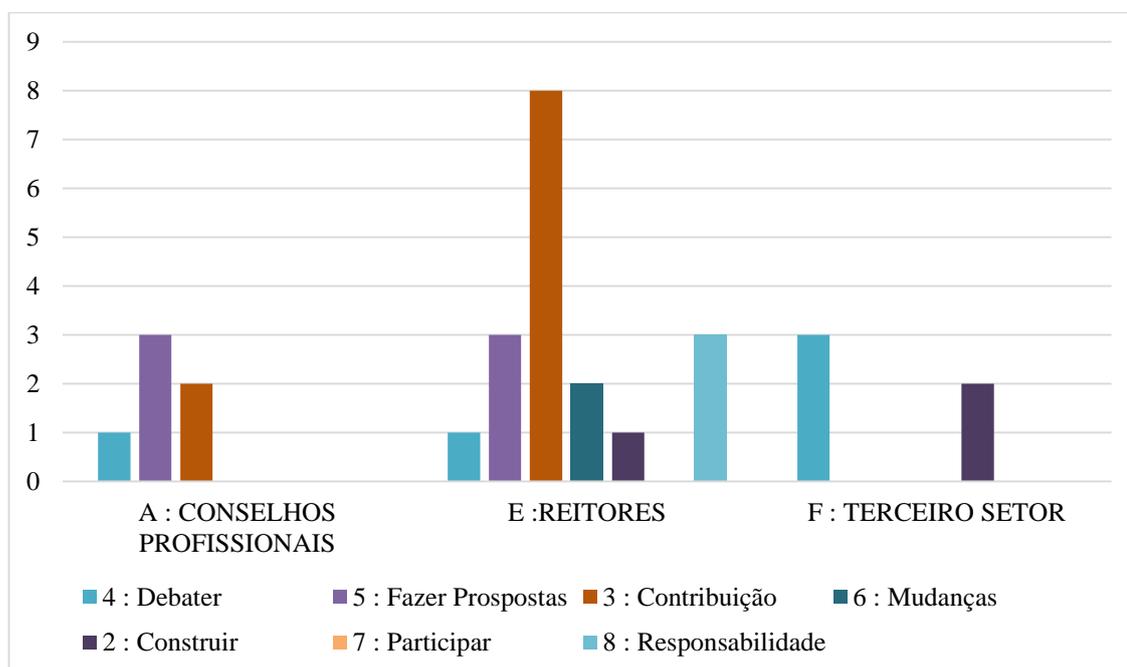


Fonte: Elaboração própria

Podemos verificar no Gráfico 26 que a disposição de “Debater” é muito maior entre os membros do Terceiro Setor e dos Partidos Políticos. Já “Fazer Propostas” é uma disposição maior entre os membros de Conselhos Profissionais. A disposição para “Mudanças” é maior entre o grupo dos Empresários, surpreendentemente, entre os membros dos Poderes Públicos. E “Participar” é uma disposição maior entre os membros do grupo dos Trabalhadores.

A seguir se examina as “Motivações” conforme cada um dos grupos analisados, começando pelos atores da sociedade civil:

Gráfico 27 - Motivações para Envolvimento da Sociedade Civil - 2006

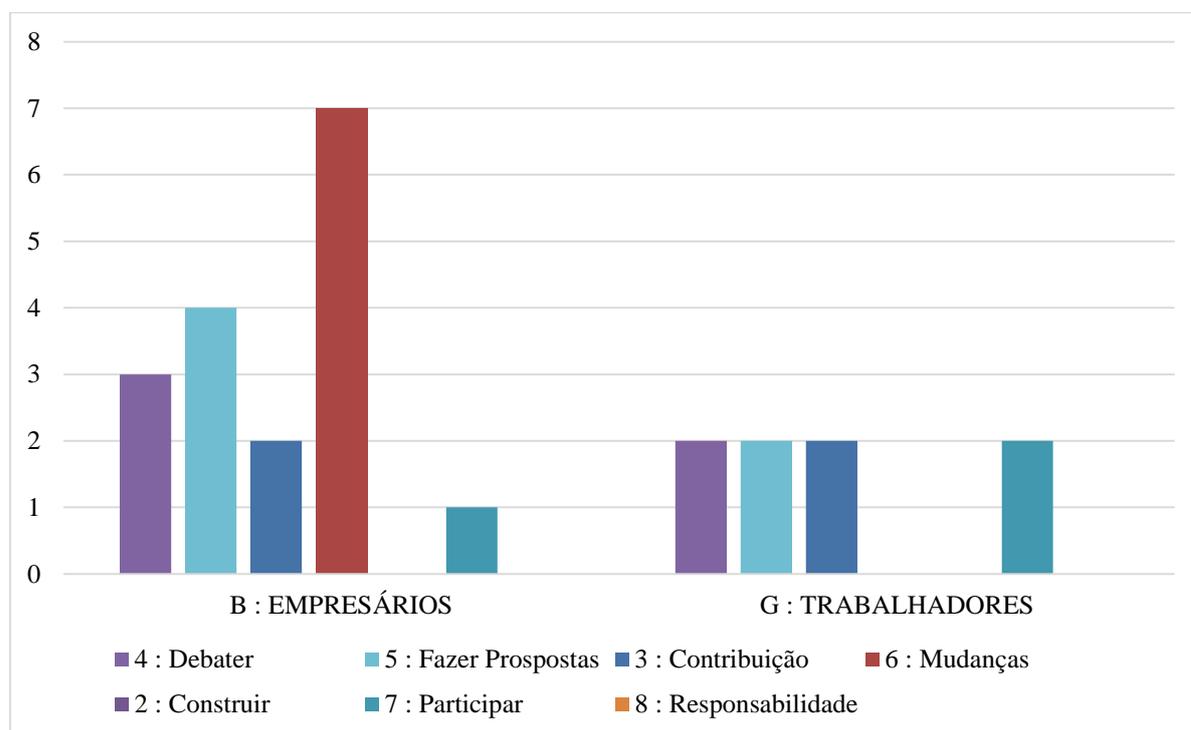


A primeira constatação a fazermos em relação ao Gráfico – 27, é que não há nenhuma manifestação em relação a motivações de “Participação” entre estes atores. Junto ao Terceiro Setor se sobressai a disposição de “Debater” e “Construir”, que indica em primeiro lugar um posicionamento em favor da troca e da transigência na sua relação com outros atores. Entre os Conselheiros Profissionais a principal motivação é “Fazer Propostas”, satisfeitas na apresentação de demandas e indicar alternativas para a saída da crise, sem maiores envolvimento.

No grupo dos representantes das instituições de ensino superior aparece com grande destaque a ideia de “Contribuição” como motivação principal para tomar parte, seguida da motivação de “Fazer Propostas” e assumir “Responsabilidade” pela solução dos problemas do Estado.

Em resumo, podemos afirmar que as disposições da sociedade civil estão mais próximas de um modelo de mobilização e envolvimento político orientado para as elites (INGLEHART, 2003), com pouca disposição para o engajamento político (DALTON, 2006). Essa orientação verticalizada e voltada para participação parcial revela que o capital social estocado através da presença de sistemas de participação cívica ou normas sociais é insuficiente para alterar o padrão de comportamento político no sentido de tornar a sociedade protagonista do seu próprio desenvolvimento.

Gráfico 28 - Motivações para Envolvimento do segmento de Mercado - 2006

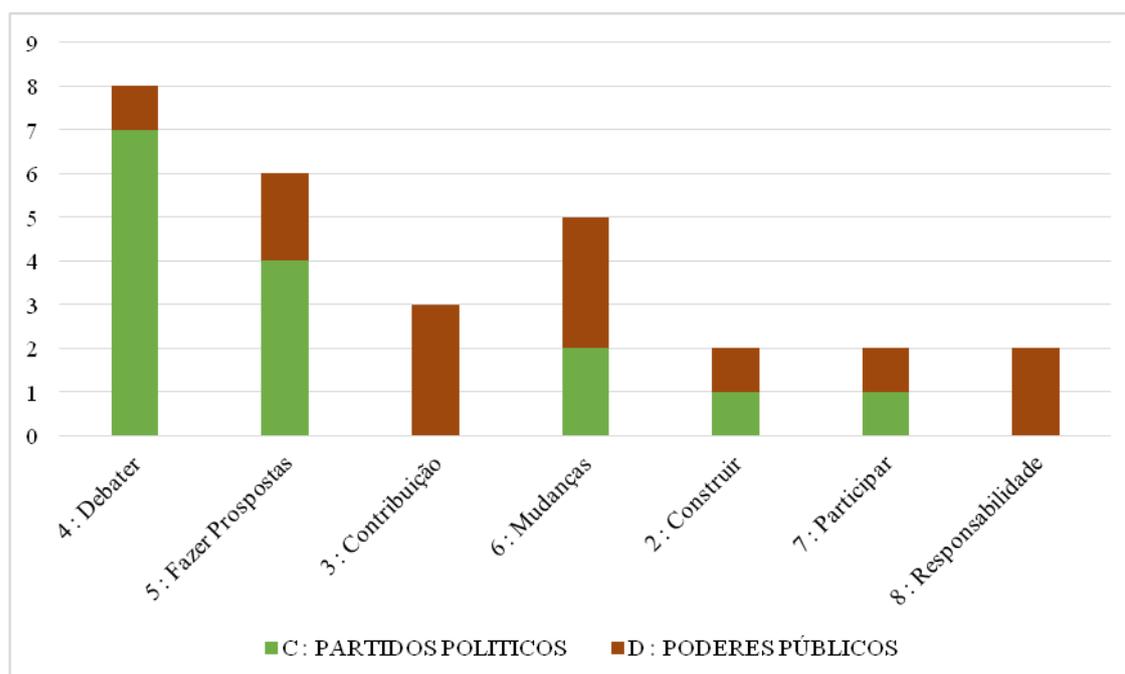


Fonte: Elaboração própria

Em relação às motivações dos atores do mercado, o que chama a atenção no Gráfico 28 é como a ideia de “Mudança” se faz presente entre os empresários, que também haviam manifestado uma atitude significativa de ceticismo quanto a proposta do Pacto. Já os trabalhadores, tem uma maior variação nas motivações de envolvimento, destacando, em relação aos demais grupos a motivação de “Participar”. Mesmo que tenha apresentado significativa presença de ceticismo, os trabalhadores não apresentam motivação para a “Mudança”.

Entre os grupos vinculados à esfera estatal, o leque de motivações é mais variado, como demonstra o Gráfico 29 abaixo:

Gráfico 29 - Motivações para Envolvimento no Pacto dos setores vinculados ao Estado - 2006



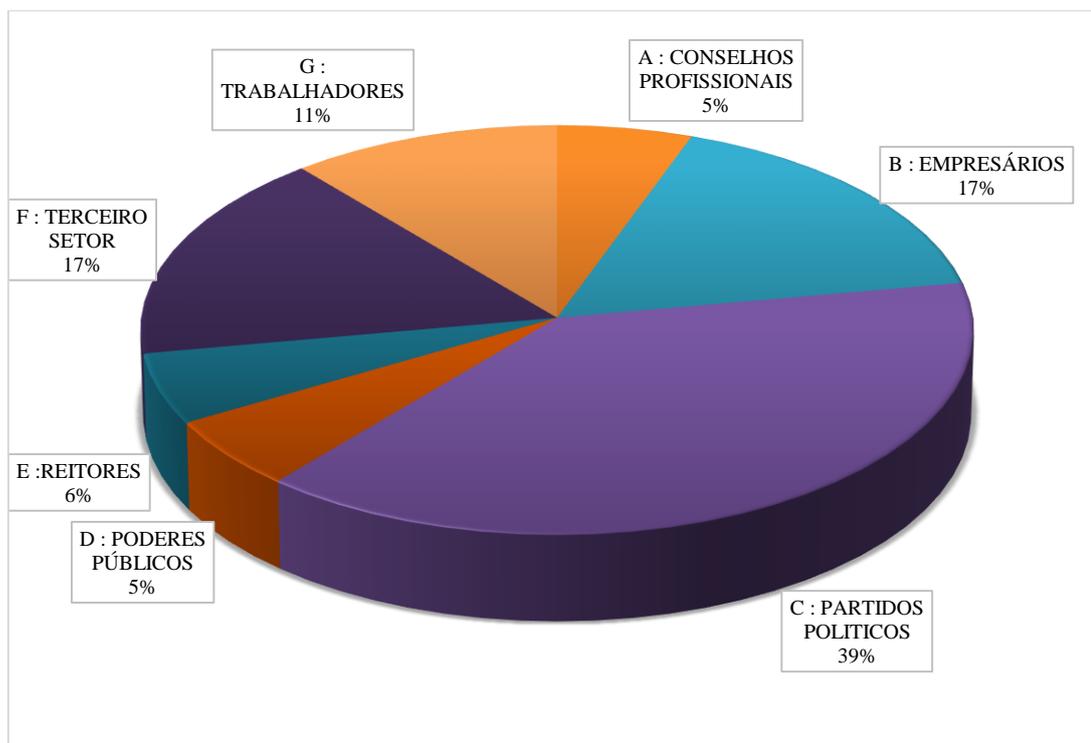
Fonte: Elaboração própria

Neste Gráfico 29 ganha destaque a disposição referente ao “debate” e a “proposição” por parte dos Partidos Políticos, que pode estar relacionada com a característica da função de mediação política exercida por estas organizações. Entre os representantes dos Poderes Públicos está presente a motivação para “contribuir” e promover “mudanças”, seguidas da ideia de que o envolvimento no Pacto é uma questão de “responsabilidade”.

A questão de a mudança pode indicar a percepção de que a situação fiscal é grave tanto para os atores da esfera estatal quanto para os empresários. Já para os grupos de trabalhadores e da sociedade civil estão priorizando a capacidade do Estado cumprir seu papel na disponibilização de serviços públicos.

A seguir busca-se examinar a distribuição de cada uma das subcategorias de motivações em cada grupo de atores envolvido no Pacto pelo Rio Grande:

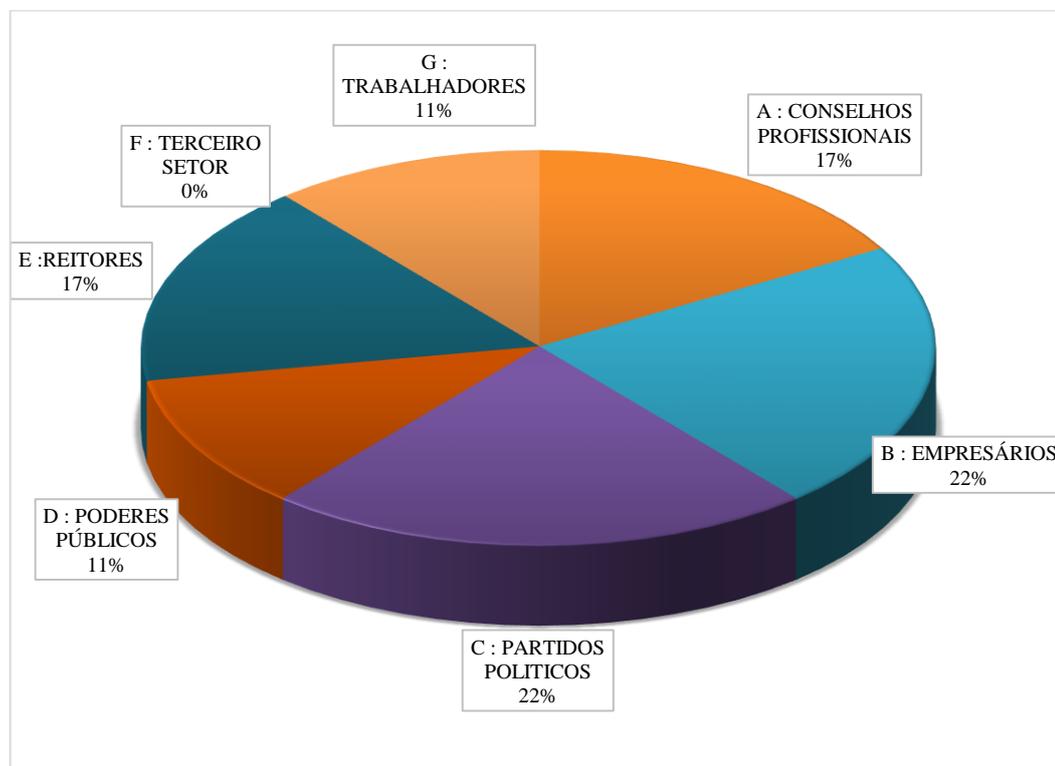
Gráfico 30 - Motivações para Debater conforme os grupos analisados - 2006



Fonte: Elaboração própria

A motivação para “debater” está principalmente entre os representantes de Partidos Políticos com 39%, os atores do Terceiro Setor (17%) e entre os empresários (também 17%). Conselheiros Profissionais, Poderes Públicos e Reitores tem uma frequência minoritária nesta subcategoria.

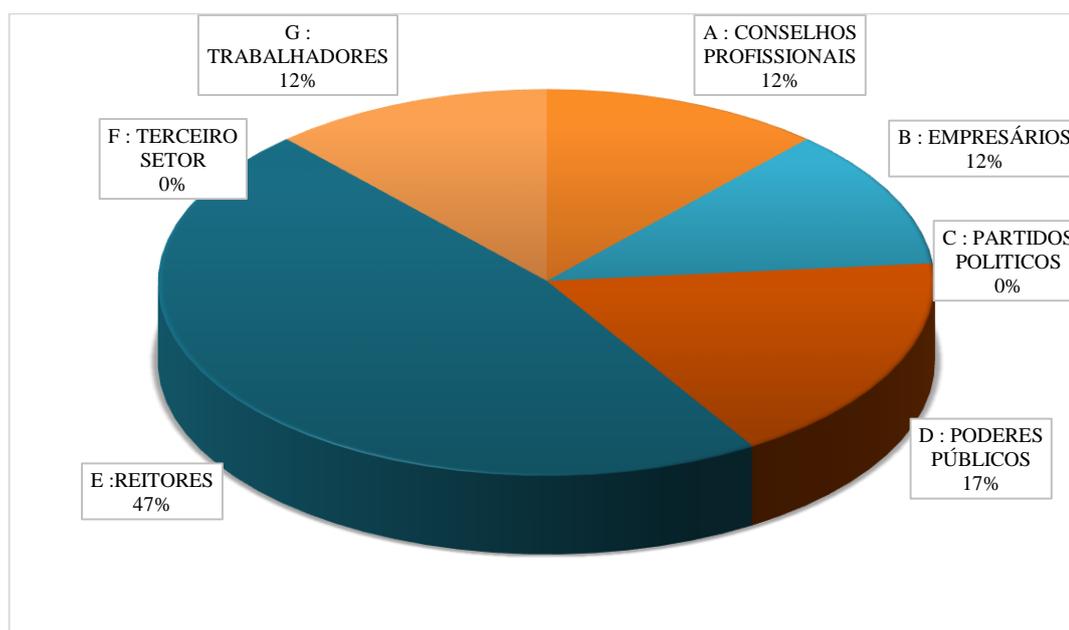
Gráfico 31 - Motivação para Fazer Propostas por grupo analisado - 2006



Fonte: Elaboração própria

A motivação para “Fazer Propostas” é mais frequente entre os membros de Partido Político e Empresários, com 22%. E depois vem os grupos dos segmentos da sociedade civil com 17%. Dentre as motivações para o envolvimento do Terceiro Setor não se anuncia esta disposição.

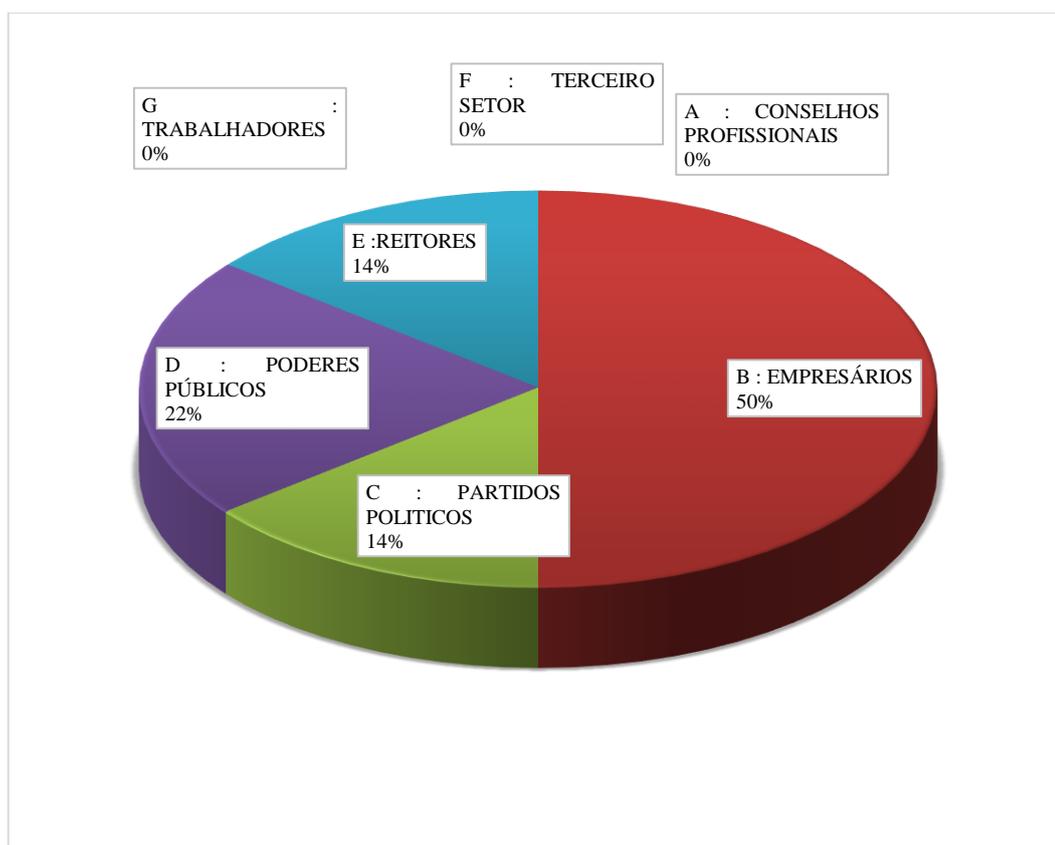
Gráfico 32 - Motivação para Contribuir por grupo analisado - 2006



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico – 32 demonstrar que a disposição a “contribuir” tem 47% de presença entre os diretores de instituições de ensino superior. Seguido pelos membros dos Poderes Públicos na ordem de 17%.

Gráfico 33 - Motivação para Mudança por grupo analisado - 2006

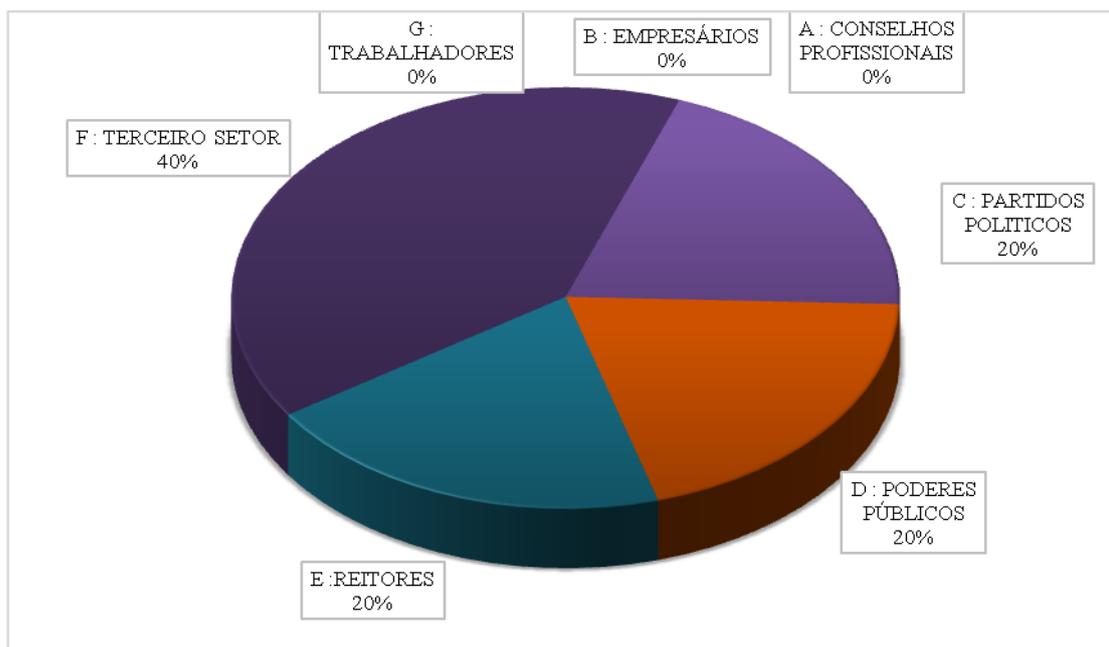


Fonte: Elaboração própria

A motivação para “mudança” (Gráfico 33) revela ser mais forte entre os empresários com um percentual de 50%. Depois vem os membros do Poder Público com 22%. Esta disposição não aparece entre os atores que representam os trabalhadores, os conselheiros profissionais e entre o Terceiro Setor. Grupos que como afirmamos anteriormente, tem mais preocupações com a qualidade dos serviços públicos e com dimensões materiais das políticas, como segurança, emprego e questões sociais. O atendimento destas demandas, não está relacionada a disposições para a mudança ou reformas.

Já o Terceiro Setor se destaca na motivação para construir, como demonstra o Gráfico 34:

Gráfico 34 - Motivação para Construir pelos grupos analisados - 2014

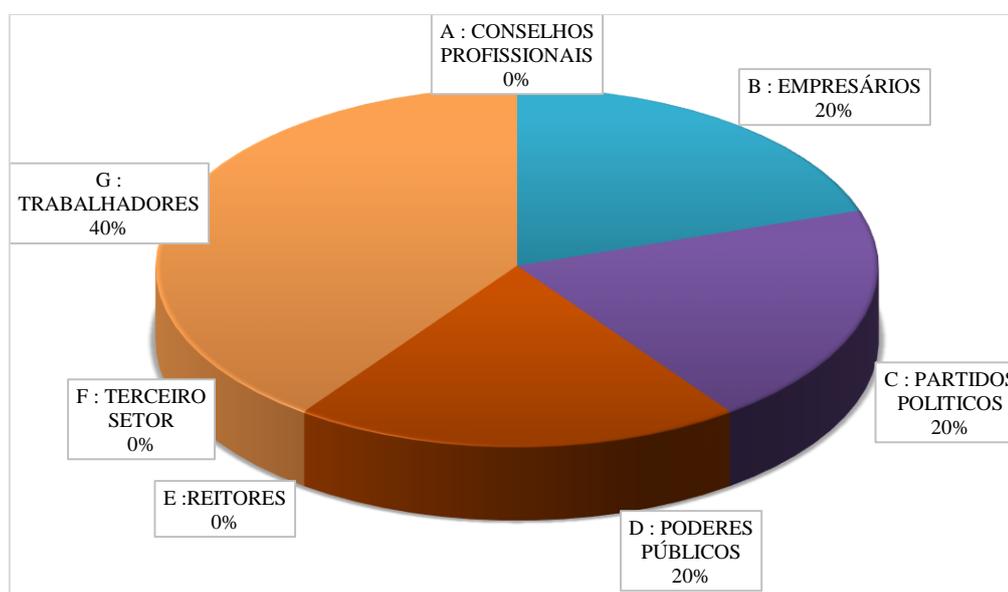


Fonte: Elaboração própria

A disposição para “construir”, envolve obrigatoriamente uma abertura para a transigência e o acordo: 40% representam motivações do Terceiro Setor. Esta dimensão não está presente entre trabalhadores, empresários e conselheiros profissionais.

Contrariamente ao esperado, a disposição para a “participação” não está entre as motivações expressadas pelos atores do Terceiro Setor (0%). Esta disposição é maior entre o grupo dos trabalhadores com 40%.

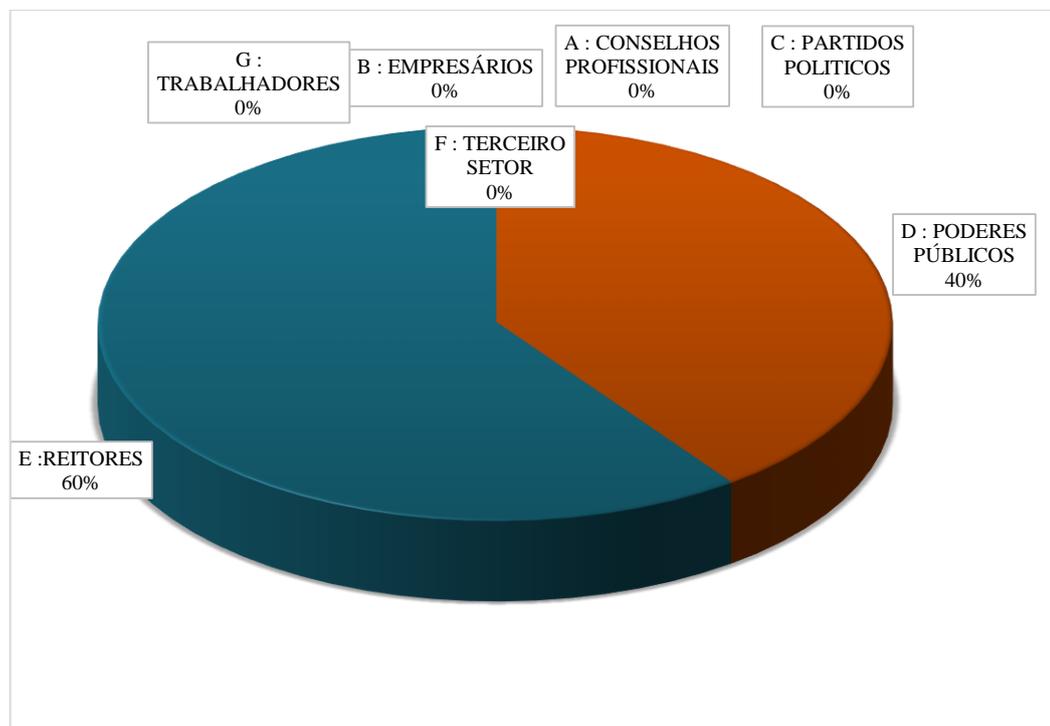
Gráfico 35 - Motivação para Participar por grupos analisados - 2006



Fonte: Elaboração própria

A disposição de “Responsabilidade” como envolvimento está presente ente os grupos dos “reitores” e dos Poderes Públicos, entre 60% e 40%, respectivamente.

Gráfico 36 - Motivação de Responsabilidade por grupo analisado - 2006



Fonte: Elaboração própria

Com base nos dados apresentados, podemos dizer que as principais motivações para envolvimento no fórum Pacto pelo Rio Grande foram: debater, fazer propostas e contribuir. Estes termos referem-se a uma disposição para verbalizar as demandas e percepções para os atores políticos, em uma interação que se aproxima do modelo de participação política “elite-orientado” descrito por Inglehart e Welzel (2003), ou do “Citizen Duty” (DALTON, 2006), da cidadania como dever. Chamado à tomar parte, a sociedade civil se dispõe ao envolvimento, sem exigir participação efetiva na tomada de decisão, ou mesmo formando coalizões e redes com o objetivo de aumentar o engajamento por meio do estoque de capital social tipo ponte.

Nesse sentido, a responsabilidade pelos resultados das políticas e a solução dos problemas identificados é vista como responsabilidade dos atores políticos – vimos que o Estado tem um papel central em grande parte das manifestações. E os atores políticos adotam essa mesma interpretação, que fica evidente no percentual de atitudes positivas presente neste grupo, e no número de expressões de motivação encontradas nas atas.

A segunda constatação é que o segmento de mercado demonstrou ser o mais cético quanto a proposta do Pacto e apresentar maior prioridade por “mudanças” no caso do empresariado e por “participação” no caso dos trabalhadores. O que pode indicar um maior distanciamento deste segmento em relação aos demais atores. A terceira constatação é que parece predominar um modelo de relacionamento e interação social verticalizado na cultura política gaúcha, na qual os dilemas da ação coletiva são resolvidos pela intervenção do Estado.

Essas características permitem levantar hipóteses sobre as expectativas que o ator social tem em relação ao seu papel e do governo na resolução dos problemas políticos. Parece haver uma disposição da sociedade civil para a cobrança e a vigilância em cima dos atores políticos encarregados da tomada de decisão. A legitimidade política depende muito do desempenho e do resultado das decisões tomadas.

Se os resultados não atingirem as expectativas, é provável que haja um movimento em direção ao ceticismo e a afastamento político, sem a construção de alternativas de ação coletiva pautadas em sistemas de participação cívica ou na constituição de normas sociais que estimulem o engajamento dos atores aqui estudados. A resposta ao ceticismo, como se visto adiante, parece residir em uma aposta em modelos de gestão que diminuam a interferência da política na administração dos serviços públicos. Retomando, portanto, crenças políticas em favor da tecnocracia.

Para melhor esclarecer este aspecto na próxima seção, examina-se a percepção dos atores quanto à política e a economia.

#### 4.4. PERCEPÇÕES SOBRE POLÍTICA E ECONOMIA NO PACTO PELO RIO GRANDE

Para acessar as percepções sobre política e economia entre os atores envolvidos no Pacto pelo Rio Grande foram selecionadas as manifestações que faziam alguma referência a atividade política ou à economia do estado e do país. Posteriormente, estas manifestações foram reagrupadas em subcategorias conforme indicassem percepção e posicionamento quanto aos temas apresentados. O Quadro 13 apresenta expressões selecionadas como unidade de registro para Percepção sobre Política:

Quadro 13 - Unidades de Registro de Percepção Política - 2006

Categoria	Unidade de Registro
-----------	---------------------

<b>Percepções sobre Política</b>	<i>“Estamos num período eleitoral e, daqui a pouco, vão começar a surgir propostas e sabemos que muitas são viáveis e realizáveis, mas outras são muito bonitas para efeito de campanha eleitoral.”</i>
	<i>“A política faz parte de nossas vidas, mas a técnica também é necessária.”</i>
	<i>Em especial, não podemos imaginar qualquer solução sem que se avalie que ações governamentais auxiliaram ou prejudicaram no sentido de melhoria da situação financeira do Estado.”</i>
	<i>“Os grandes partidos políticos do Rio Grande do Sul já foram governo, já tiveram a oportunidade de apresentar sua visão de Estado e de implantar seu sistema, sua maneira de governar”</i>
	<i>“E que não haja disputa política. A disputa política, evidentemente, é natural e bem-vinda, mas é preciso superá-la e pensar a longo prazo.”</i>
	<i>“Somente um Estado forte, indutor de políticas públicas é capaz de atender as demandas desses setores, criando e fortalecendo iniciativas para esses segmentos da sociedade.”</i>
	<i>“Este ano haverá eleição e temos que eleger candidatos comprometidos com essas propostas.”</i>

Fonte: Elaboração própria

Nos documentos analisados foram identificadas 104 manifestações em relação a política como atividade, processo ou governo. A Tabela 14 apresenta a distribuição destas manifestações por grupo analisado:

Quadro 14 - Percepções de política por grupo analisado - 2006

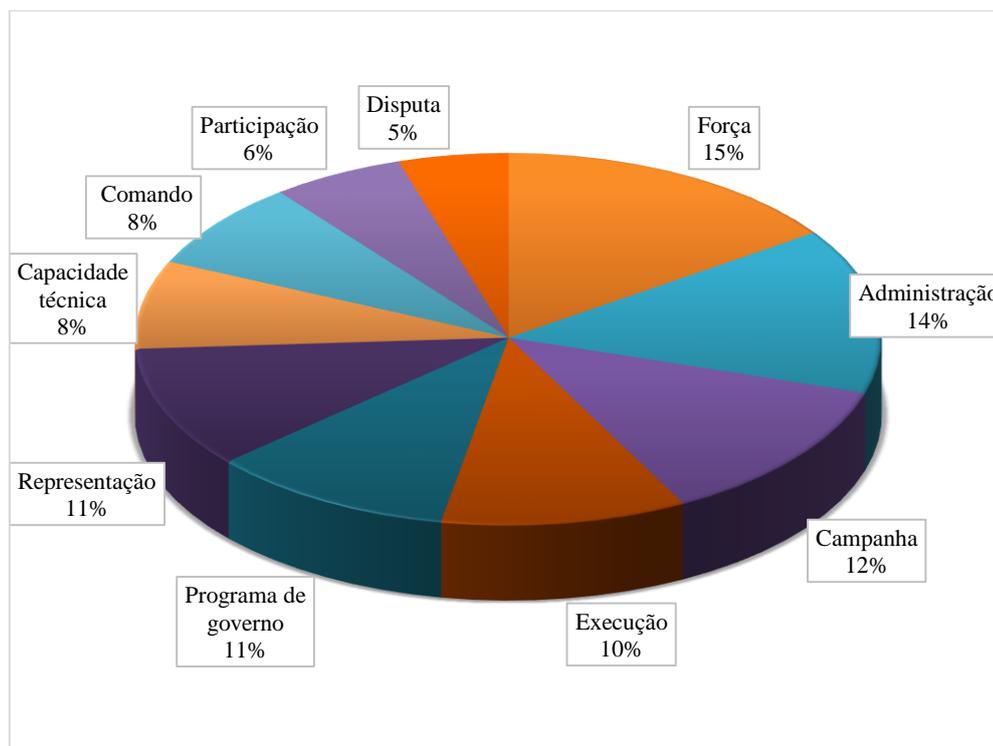
<b>FONTES</b>	<b>FREQUENCIA</b>	<b>%</b>
<b>3: PARTIDOS POLITICOS</b>	51	49,04%
<b>7: TRABALHADORES</b>	17	16,35%
<b>2: EMPRESÁRIOS</b>	14	13,46%
<b>4: PODERES PÚBLICOS</b>	14	13,46%
<b>6: TERCEIRO SETOR</b>	4	3,85%
<b>5: REITORES</b>	3	2,88%
<b>1: CONSELHOS PROFISSIONAIS</b>	1	0,96%
<b>Total Geral</b>	<b>104</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

As referências à política partiram principalmente dos partidos políticos com quase metade das manifestações (49%). Depois aparece o segmento dos atores vinculados ao mercado. O segmento da sociedade civil é o que menos se manifestou em relação a política com percentuais baixos: 3,8% do Terceiro Setor, 2,5% dos reitores de instituições de ensino e menos de 1% dos conselheiros profissionais.

Os principais significados da política para os atores envolvidos no Pacto são apresentados nas subcategorias do Gráfico 37:

Gráfico 37 - Subcategorias de Percepção da Política - 2006



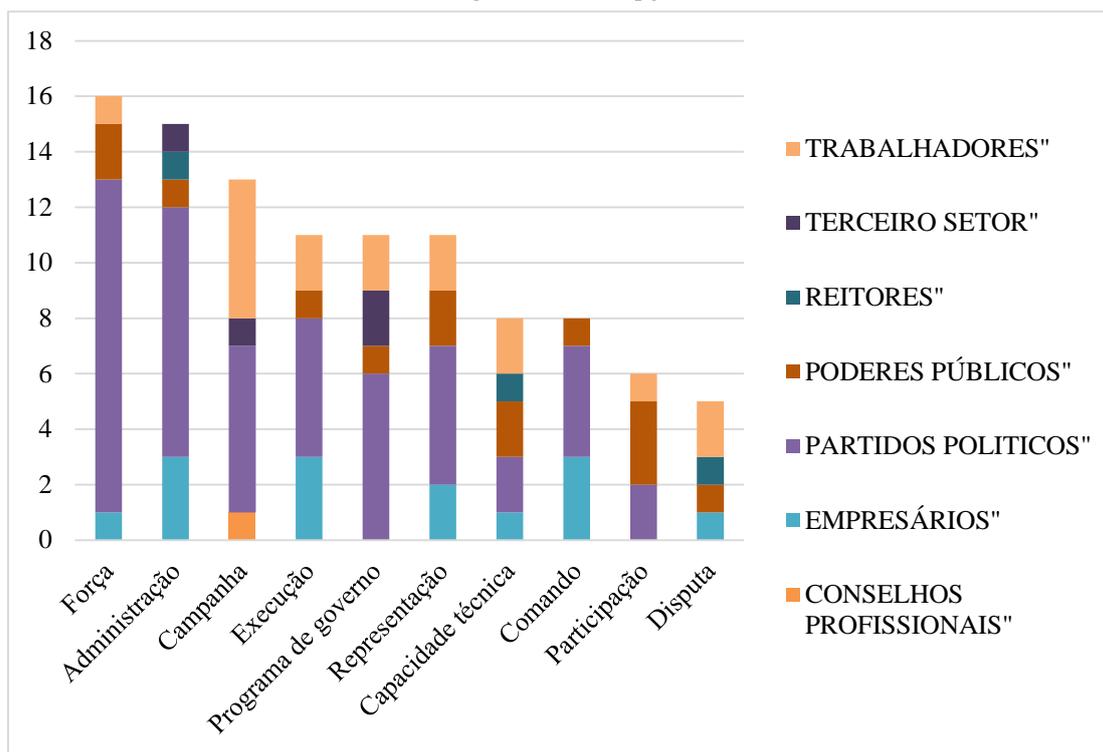
Fonte: Elaboração própria

As noções expressadas nos documentos variaram significativamente, mas enfatizam em primeiro lugar a ideia ou necessidade de “força” com 15%, seguido de referência à “administração” com 14% e “campanha” eleitoral com 12%. Depois aparecem expressões ligadas a plano de governo e a representação política (11%). Em apenas 6% das expressões o conceito de política vem acompanhado de referências a “participação”.

Se sobressai, portanto, entre percepções e atitudes em relação a política sua vinculação com a gestão e administração do Estado, uma característica típica do Poder Executivo. Outros termos que apresentassem a concepção de política com recurso para definição de acordos, transigência, troca de ideias ou debates não se fizeram presentes nas manifestações. Pelo contrário, entre as noções com menor frequência aparece a ideia de “comando” e “disputa”, que implica uma relação vertical e de concorrência entre grupos e interesses.

Estas subcategorias aparecem assim distribuídas entre os grupos (Gráfico 38):

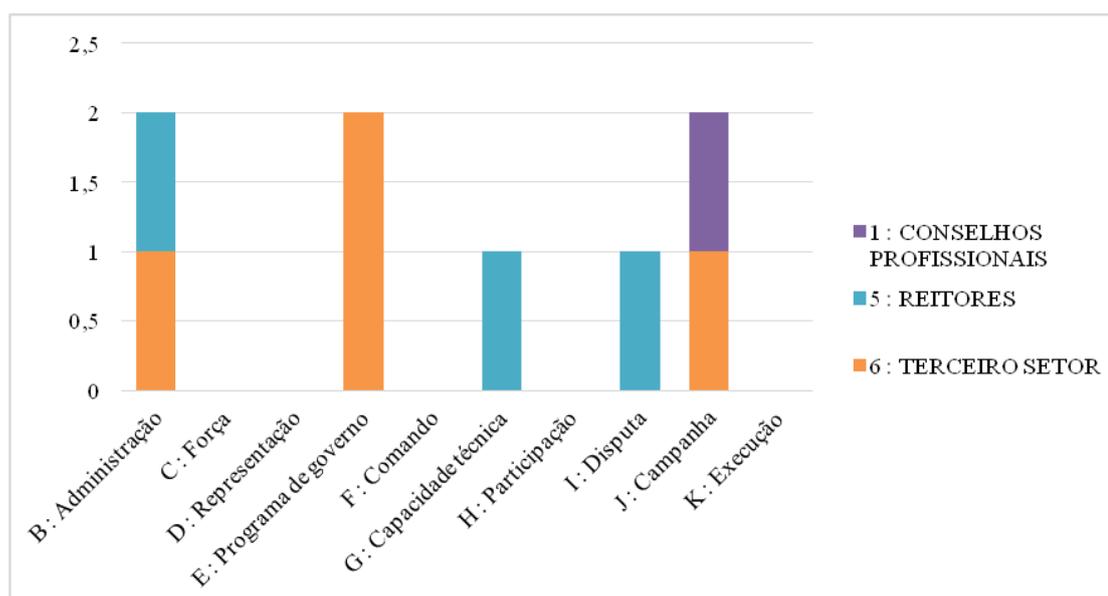
Gráfico 38 - Subcategorias de Percepção da Política – 2006



Fonte: Elaboração própria

Para melhor analisarmos a distribuição das subcategorias de Percepção da Política entre os atores no Pacto pelo Rio Grande, vamos analisar as percepções por segmento participante, começando pela sociedade civil:

Gráfico 39 - Percepções da Políticos do segmento da Sociedade Civil - 2006



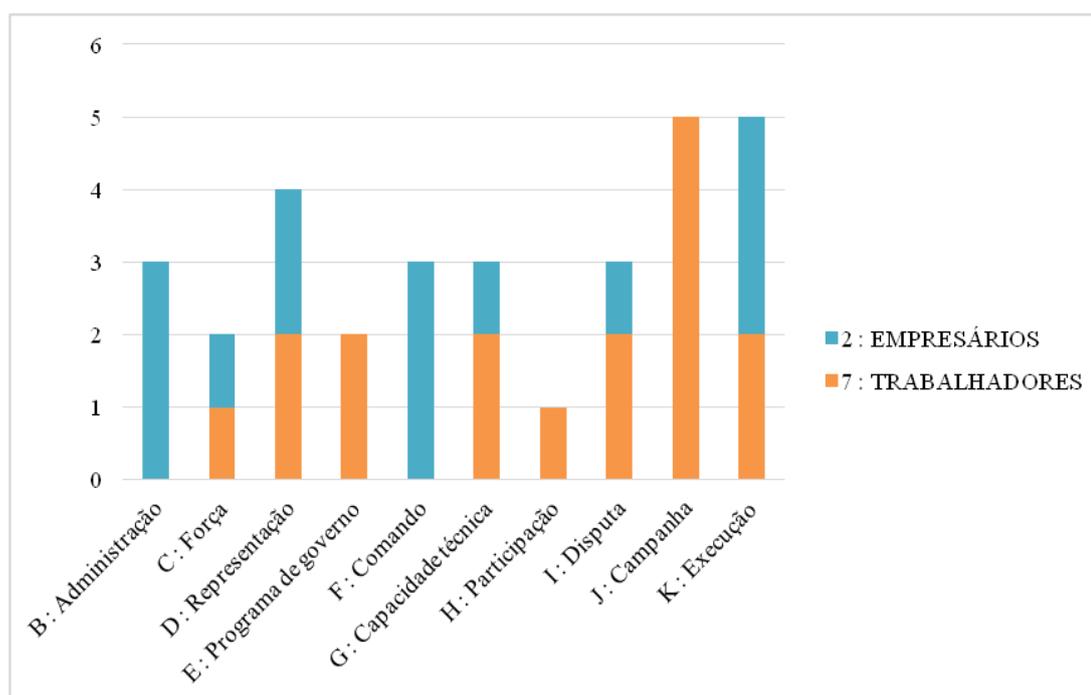
Fonte: Elaboração própria

No grupo do Terceiro Setor, a referência maior é da política vinculada ao “programa de governo”, e depois “administração” e “campanha eleitoral”. Quanto aos diretores de instituições de ensino superior surgem em pé de igualdade a noção de política vinculada também a “administração”, “capacidade técnica” e política como “disputa”. Entre os conselheiros profissionais a única referência feita a aspectos políticos se dá no âmbito de “campanha” política.

Podemos dizer, que no âmbito do Pacto pelo Rio Grande, a sociedade civil manifestou percepções da política como plano de governo e atividade de administração, optando por um caráter mais técnico e menos político-ideológico de concepção, restringindo o escopo do seu entendimento a aspectos de gestão propriamente dito.

Entre os atores do segmento de mercado, as percepções se apresentam diferentes, conforme apresentadas no Gráfico 40:

Gráfico 40 - Percepções da Política pelo segmento de Mercado - 2006

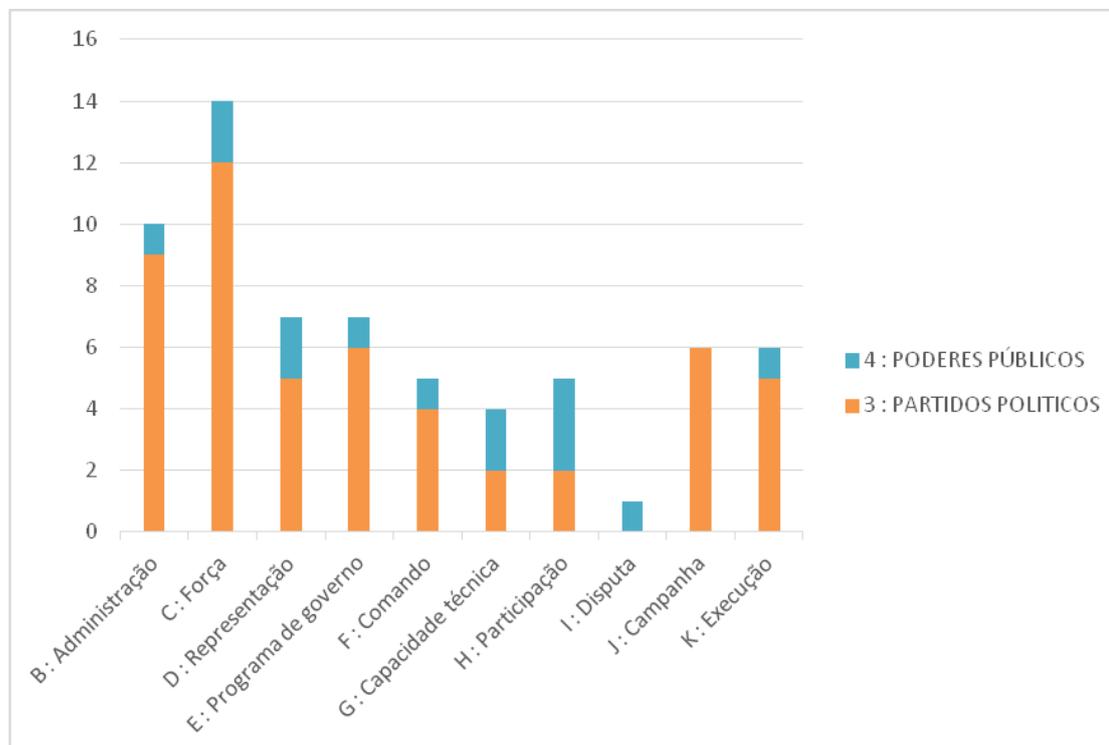


Fonte: Elaboração própria

Entre os trabalhadores a política está relacionada principalmente com “campanha” eleitoral; no grupo dos empresários se destacam duas subcategorias: “administração” e “comando”. As percepções da política em comum entre os atores deste segmento são a “representação” política, a ideia de “execução”, a política como “disputa”. Com exceção da importância da “representação” e “campanha” política, a concepção dominante revela uma dimensão da política relacionada a execução de políticas e comando.

Para os atores vinculados ao Estado temos a seguinte configuração de percepções sobre a política (Gráfico 41):

Gráfico 41 - Percepções da Política pelo segmento vinculado ao Estado - 2006



Fonte: Elaboração própria

A primeira observação mostra que entre os atores de Partidos Políticos predominaram a percepção da política como algo relacionado à “força” e “administração”, seguida da importância de “programa de governo” e “representação”. Já entre os representantes dos Poderes Públicos há maior diversidade e homogeneidade, destacando a noção de “participação”, seguida pela idéia de “força”, “representação” e “capacidade técnica”.

As percepções políticas dos atores do segmento estatal se alicerçam sobre a percepção de “força” e “administração”, que indica a centralidade do Estado para resolver os problemas de ação coletiva, em detrimento de outras noções da política em um sentido mais horizontal e construtiva de relacionamento político.

Já as Percepções sobre Economia são apresentadas na no Quadro 15 exemplifica as expressões selecionadas como unidades de registro desta categoria. Foram selecionadas todas as expressões que faziam referência a economia:

Quadro 15 - Unidades de Registro da Categoria Percepção sobre Economia

Categoria	Unidade de Registro
-----------	---------------------

Percepções sobre Economia	<i>“O Rio Grande do Sul é um Estado que depende sobremaneira do agronegócio”</i>
	<i>“É talvez um ponto fundamental da análise o fato de que o Rio Grande do Sul é um dos Estados do País que tem tido o menor crescimento. Como eu já referi, no ano passado tivemos uma queda de 4,8% no PIB e uma queda de 3,5% na indústria. ”</i>
	<i>“O Rio Grande do Sul tem uma posição muito sólida no contexto da economia brasileira e no período recente não tem tido uma trajetória de evolução dos seus grandes agregados econômicos que desminta essa posição de destaque que sua economia ocupa no cenário nacional.”</i>
	<i>“ Quando olhamos o Produto Interno Bruto de uma nação desenvolvida vemos exatamente isto, que a inserção de conhecimento e saber em processos e produtos é o que torna essa nação rica, as empresas ricas, o Estado rico.”</i>
	<i>“Temos diversidades regionais muito grandes. Então, é preciso incentivar respeitando as diferenças. Valorização das potencialidades regionais. ”</i>
	<i>“O Rio Grande do Sul é um Estado exportador, que sofre os efeitos da Lei Kandir”</i>
	<i>“Outra questão importante sobre a qual precisamos trabalhar e discutir muito, para podermos ao longo dos anos recuperar a capacidade indutora do nosso Estado, diz respeito às cadeias produtivas. ”</i>

Fonte: Elaboração própria

Foram identificadas 92 expressões que tiveram como referência a economia. Estas expressões foram identificadas nos grupos atuantes no Pacto pelo Rio Grande da seguinte forma:

Tabela 5 - Categoria Percepções sobre Economia conforme os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006

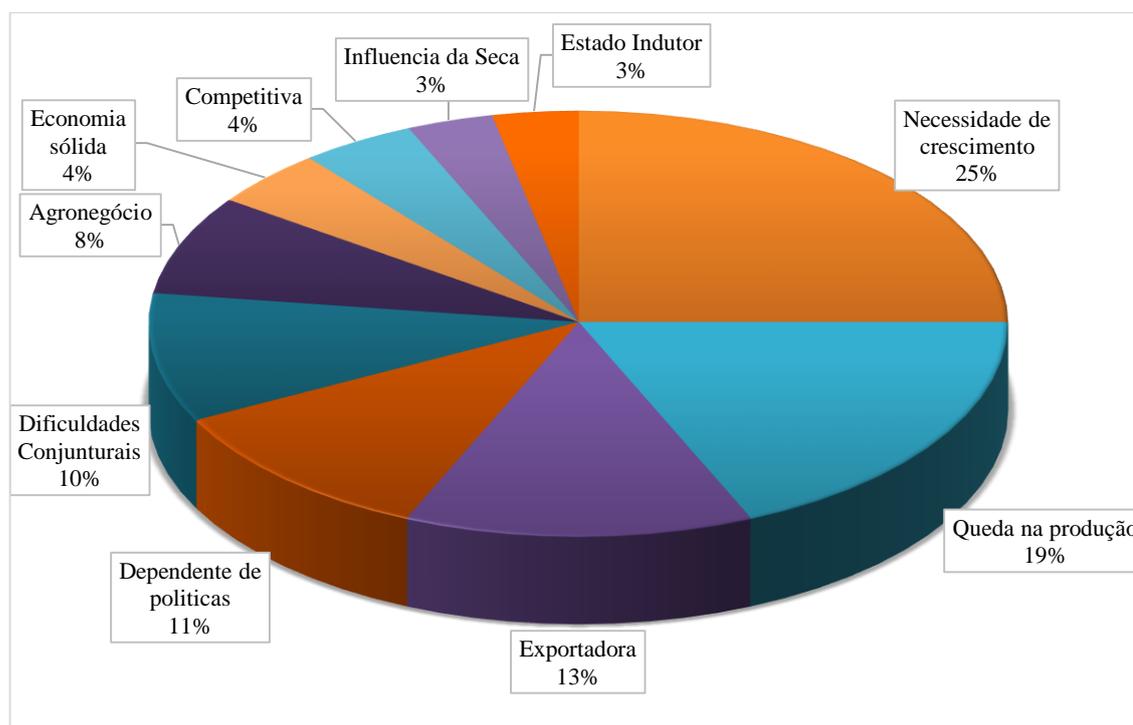
<b>FONTES</b>	<b>FREQUENCIA</b>	<b>%</b>
<b>PARTIDOS POLITICOS</b>	47	51,09%
<b>TRABALHADORES</b>	19	20,65%
<b>PODERES PÚBLICOS</b>	18	19,57%
<b>EMPRESÁRIOS</b>	3	3,26%
<b>REITORES</b>	3	3,26%
<b>TERCEIRO SETOR</b>	2	2,17%
<b>CONSELHOS PROFISSIONAIS</b>	0	0,00%
	<b>92</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 5 mostra que o maior interesse pelas questões econômicas é dos Partidos Políticos que contribuem com mais da metade das percepções sobre econômica, seguida de longe pelo grupo dos representantes dos trabalhadores e pelos Poderes Públicos. Entre os próprios empresários e a sociedade civil, as questões econômicas não parecem ter relevância quando se trata da crise fiscal do estado. Sendo que entre os conselheiros profissionais não houve nenhuma referência à economia.

No Gráfico 42 apresentamos os desdobramentos das Percepções sobre Economia em outras subcategorias que nos permitem apreender as crenças dos atores envolvidos no Pacto em relação à economia:

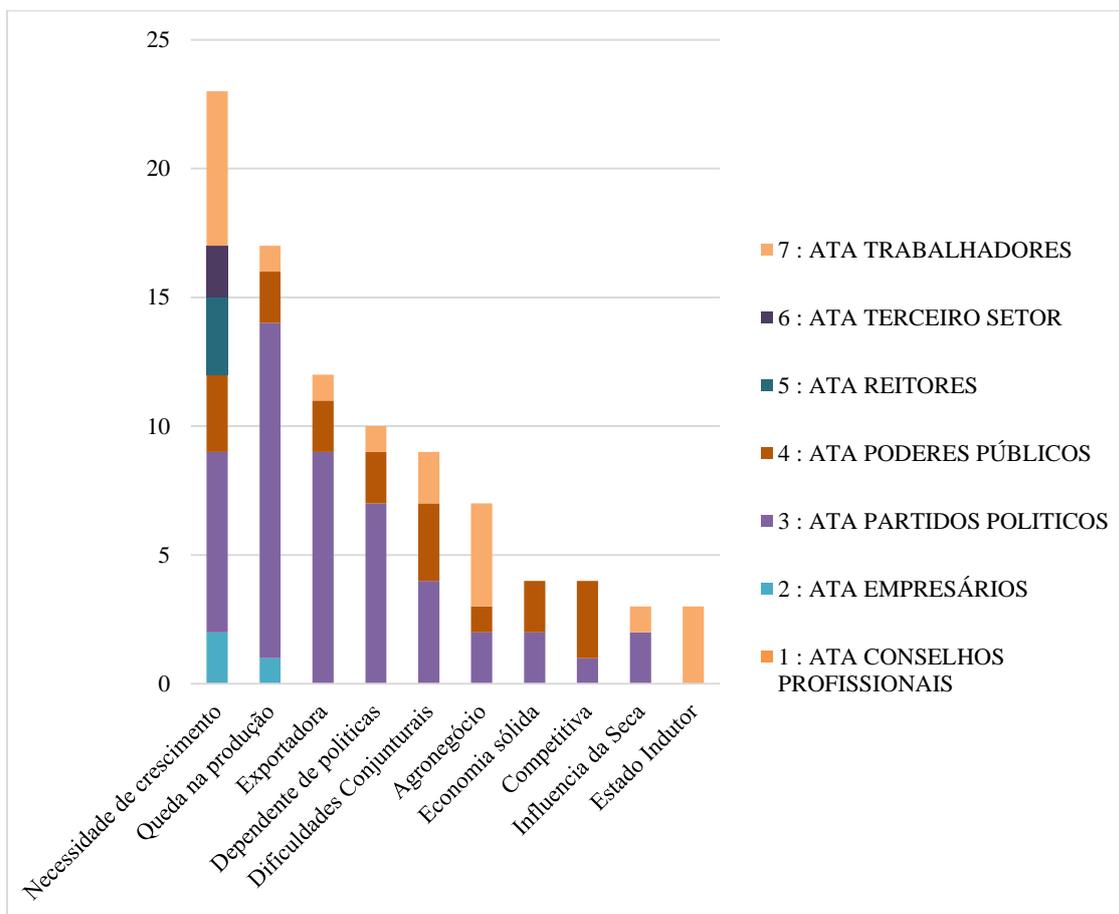
Gráfico 42 - Subcategorias de Percepção da Economia conforme os grupos analisados - 2006



Fonte: Elaboração própria

Os dados do Gráfico 42 demonstram que as manifestações em relação a economia indicam a percepção de que a economia estadual precisa crescer (25%) mais do que os padrões existentes no momento; em segundo lugar, corroborando a primeira impressão, há uma percepção de 19% em relação a queda das atividades produtivas. Outras referências enunciadas pelos atores é de que a economia gaúcha é eminentemente exportadora (13%), dependente de políticas públicas (11%). As referências positivas em relação a solidez e competitividade da economia gaúcha remontam à 4%.

Gráfico 43 - Percepções da Economia conforme os grupos analisados - 2006

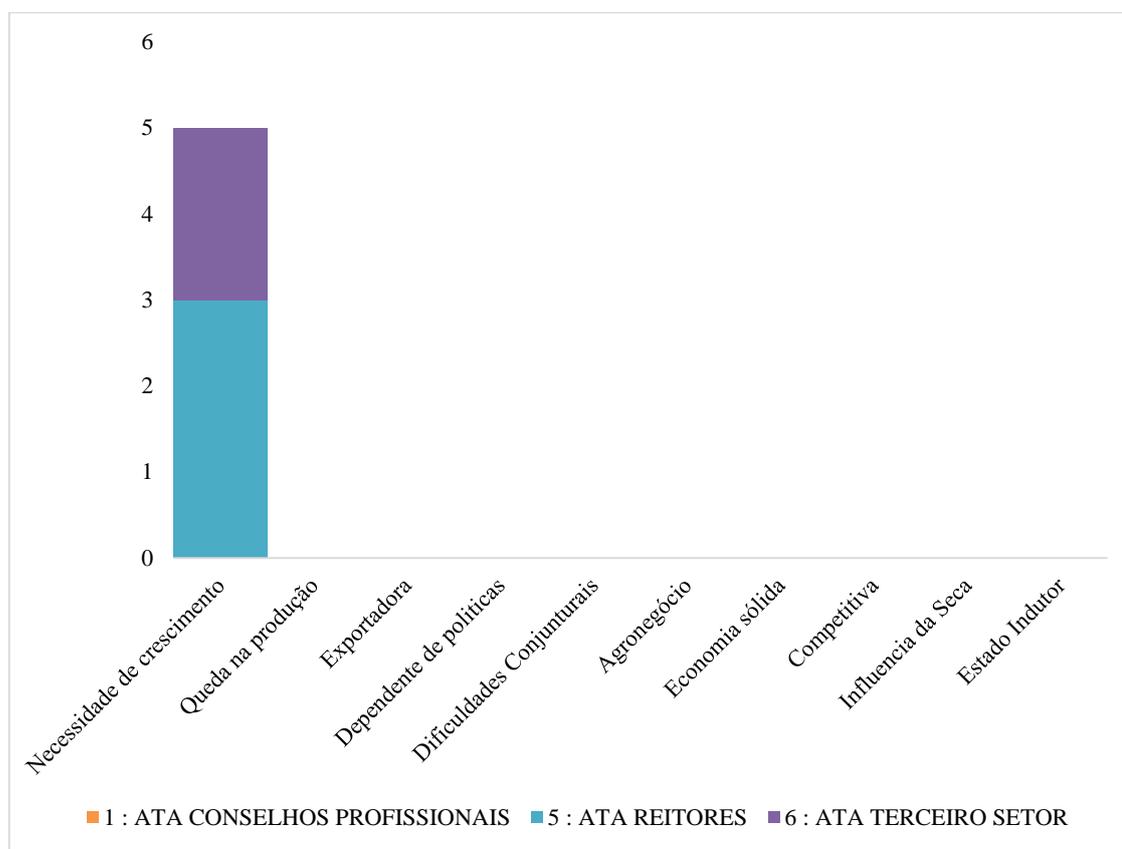


Fonte: Elaboração própria

No Gráfico 43 a percepção da “necessidade de crescimento” é compartilhada por quase todos grupos atuantes no Pacto, mas especialmente tem esta percepção os representantes de Partidos Políticos e os representantes de Trabalhadores. A “Queda de produção” é indicada maiormente pelos representantes partidários. A visão de “solidez da economia” e sua “competitividade o cenário nacional é uma percepção dos atores vinculados à esfera estatal.

Para analisar mais detidamente quais as percepções sobre economia dos atores atuantes no Pacto analisam-se os dados desagregados por esferas de atuação, começando pelos grupos da sociedade civil:

Gráfico 44 - Percepções sobre Economia da sociedade civil - 2006

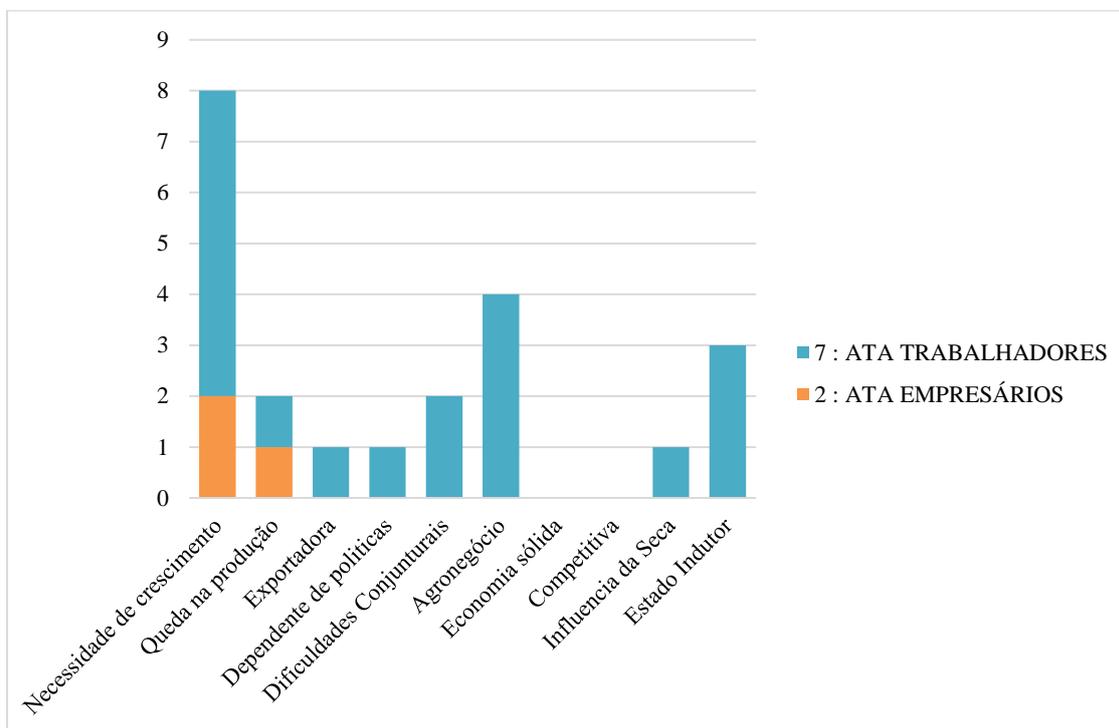


Fonte: Elaboração própria

No Gráfico 44 a sociedade civil, representada pelos grupos dos dirigentes das instituições de ensino superior e do Terceiro Setor, reforçam a hipótese de que as demandas materiais são prioritárias frente as demandas de valor ou “auto expressivas” (INGLEHART e WELZEL, 2003). As poucas manifestações sobre economia identificadas foram classificadas como expressões da “necessidade de crescimento” econômico.

No segmento vinculado a esfera de mercado (Gráfico 45), é onde encontramos as maiores diferenças, na medida em o grupo dos empresários demonstraram estar menos preocupados com a atividade econômica em si, do que os trabalhadores:

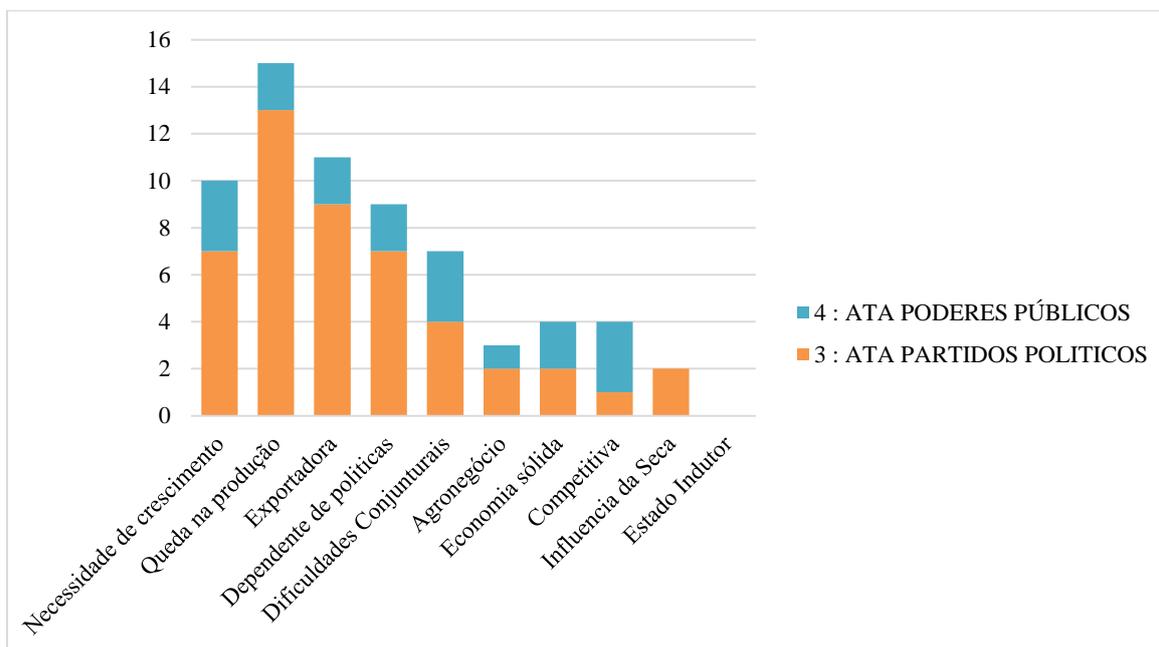
Gráfico 45 - Percepções sobre a Economia do segmento de Mercado - 2006



Fonte: Elaboração própria

Além da percepção sobre a “necessidade de crescimento” econômico por parte dos atores vinculados ao mercado, também é relevante a percepção do “agronegócio” como central para a economia gaúcha, acompanhada da imagem do “Estado indutor” da economia por parte dos trabalhadores. O empresariado compartilha com os trabalhadores a percepção de que o crescimento econômico é prioridade e de que se está vivendo um momento de queda da atividade produtiva.

Gráfico 46 - Percepções sobre Economia dos atores da esfera estatal



Fonte: Elaboração própria

Entre os atores da esfera estatal (Gráfico 46) há similaridade nas percepções sobre economia. Excetuando-se a ausência de referências ou imagens do papel indutor do estado em relação a economia, e o papel da seca na queda da atividade produtiva, que foi indicada pelos representantes de Partidos Políticos.

Destaca-se no segmento estatal a percepção da “queda de produção”, o predomínio da economia “exportadora” e a “necessidade de crescimento”. Aparece em segundo lugar, a percepção da “dependência de políticas” que caracteriza a economia gaúcha. Os representantes dos Poderes Públicos se destacam pela percepção da economia gaúcha como consolidada e competitiva no nível nacional, mas que enfrenta dificuldade conjunturais.

Decorre deste último aspecto, que para os grupos envolvidos no Pacto, em especial para os atores vinculados ao Estado, a crise fiscal não parece ter relação com as condições da economia gaúcha. Assim, a crise fiscal decorre de um problema de administração e de força política dos atores que ocupam o Poder Executivo no Rio Grande do Sul. Algo contraditório com a percepção de que a economia gaúcha é dependente de políticas públicas.

Acompanhando as percepções sobre a política e a economia podemos identificar algumas constâncias quanto a percepção da crise e as possibilidades de sua solução, bem como problematizar as prioridades e as possibilidades de ação, tendo por base as motivações subjetivas e as atitudes dos atores em relação ao Pacto, economia e a política.

Em relação as atitudes, vimos que tanto em número de manifestações quanto em posições favoráveis ao Pacto, os representantes da sociedade civil tiveram demonstrações menos intensas do que a expectativa dos organizadores do fórum, ao contrário dos atores pertencentes ao Poder Público, para os quais a agenda do Pacto poderia representar uma fonte adicional de legitimidade. Se os representantes da sociedade civil, não apresentaram entusiasmo, os atores relacionados com o mercado demonstraram maior interesse, e foram mais críticos e céticos durante sua presença no fórum. Os empresários, principalmente, apresentaram mais atitudes no sentido de reivindicar mudança ou reformas. Enquanto os trabalhadores manifestaram predisposição em retomar a capacidade do Estado produzir serviços, em orientação próxima dos representantes da sociedade civil.

As atitudes e percepções em relação a política nos indicam quais valores e prioridades estavam na mente dos atores sociais. Há uma demonstração clara de que a política é identificada com a administração, a capacidade de realização e execução para o qual se exige força política. Uma propriedade particular do Poder Executivo, em detrimento de outras alternativas de construção da ideia da política.

A importância do Estado e do serviço público realçada na primeira seção, fica mais clara quando identificamos a prioridade para programas de governo, administração e capacidade técnica. Também em relação a política, há poucas manifestações da sociedade civil, mais interessada nas questões administrativas do que de participação política. Definindo claramente o papel da sociedade na direção de encaminhar demandas, e dos atores políticos em se encarregarem da tomada de decisões.

Na economia, fica obvio que o maior interesse é dos atores vinculados aos Partidos Políticos. Nem os representantes da sociedade civil, nem os empresários ou mesmo os trabalhadores fazem uma relação entre as dificuldades fiscais do Estado e a situação da economia. Mas em geral, os representantes do mercado e da sociedade civil julgam importante o crescimento econômico, diante da queda de produção da indústria. Também identificam a dependência da produção primária e das exportações, como limitações ao desenvolvimento econômico. Por outro lado, os atores do Poder Público identificam a dependência de programas e políticas governamentais como uma característica estrutural da economia gaúcha frente a concorrentes nacionais. Igualmente, aqui também não aparecem temas econômicos alternativos, fora a ênfase na tecnologia dada pelos representantes das universidades.

Com base nestas orientações categorizadas e na literatura de referência, podemos identificar um padrão de comportamento predisposto para demandas materiais (crescimento econômico) e o exercício da participação política como forma de “lealdade política” e

“deferência às autoridades” (protagonismo dos atores estatais), que não significa apoio político explícito, mas sim uma norma de conduta. Este padrão está distante dos movimentos e condutas de engajamento cívico e de desafio ao poder constituído, que predominam nas sociedades Pós-materialistas do norte da Europa ou da América (INGLEHART 2003, NORRIS 2006, DALTON 2006). Os atores envolvidos no Pacto adotam um conjunto de normas cívicas que os colocam entre a cidadania como “dever” (DALTON, 2006) e o cidadão “ineficiente” das sociedades hasteadas (PUTNAM 2006).

A partir destas considerações, podemos abordar diretamente os posicionamentos dos atores em relação ao tema da crise fiscal, proposto pelos organizadores do Pacto pelo Rio Grande e as propostas surgidas para fazer frente aos diagnósticos apresentados. A questão em análise aqui, é menos as propostas em si, e mais compreender as motivações, valores e crenças que estão subjacentes ao diagnóstico dos problemas e a proposição de soluções.

#### 4.5. PERCEPÇÕES SOBRE A CRISE E AS SOLUÇÕES PROPOSTAS

O Quadro 16 apresenta a nuvem dos termos com maior frequência nas manifestações quanto ao diagnósticos e percepção das origens da crise fiscal do Rio Grande do Sul:

Quadro 16 - Principais termos da Percepção sobre a Crise - 2006

ação	<b>acontecimentos</b>	alteração	anos	aqui	assembleia
atividades	bilhões	cada	causas	<b>coisa</b>	conjunto
corporativa	déficit	desenvolvimento	despesa	dessa	deve
dívida	diz	econômico			
então	está	<b>estado</b>	estados	estamos	estrutural
exportações					
fala	<b>fazer</b>	finanças	financeira	fiscal	<b>foi</b>
foram	gaúcha	gente	<b>governo</b>		
<b>grande</b>	<b>grupo</b>	hoje	icms	importante	impostos
judiciário	juízes	longo			
lugares	maior	medidas	melhor	<b>muito</b>	nacional
<b>não</b>					
negativos	<b>NOSSO</b>	numa	pagamento	parte	passado
pensamento	perdemos	pessoa			
<b>poder</b>	política	<b>possa</b>	precisa	<b>problemas</b>	produtos
programas	projeto				
<b>público</b>	qualidade	receber	receita	recursos	relação
<b>resultados</b>	<b>rio</b>				
<b>sabemos</b>	<b>são</b>	ser	serviços	servidores	setor
sistema	situação				
sonegação	<b>também</b>	têm	<b>temos</b>	ter	tivemos
trabalha	tributária	vem			
vezes	<b>zona</b>				

Fonte: NVIVO 10 for Windows

Após a pré-análise dos documentos selecionados do Pacto, foram segmentadas todas as expressões com referência ao tema da crise fiscal, seu diagnóstico e origem, e também quaisquer expressões que tratassem de problemas do estado para os atores que redundassem no tema de crise. O Quadro 17 apresenta a categoria de percepção da crise e suas unidades de registro.

Quadro 17 - Unidades de Registro da Categoria Percepções sobre a Crise - 2006

Categoria	Unidade de Registro
-----------	---------------------

<b>Percepções sobre a crise</b>	“O Estado trabalha, se desenvolve, e essas informações muitas vezes não são transmitidas para as pessoas da forma mais adequada.”
	“Estamos com mais aposentados do que com gente trabalhando. São interesses estruturados, cuja curva tende a piorar.”
	“Como uma resposta da sociedade à grande crise em que o Estado vem-se encontrando, devendo-se, ele, a uma certa incapacidade do Poder Público Estadual de responder a essas questões e de propor alternativas estratégicas que retirem o Estado da crise.”
	“Uma observação sobre as premissas desta discussão que está sendo travada no Rio Grande do Sul, especialmente a idéia de que o Estado vê-se envolvido num conjunto de crises que se complementariam e que definiriam uma situação de impasse.”
	“Portanto, mesmo conhecimentos já superados não são agregados na nossa indústria”
	“o que vemos às vezes é muita discussão e pouca ação, isto é, pouco planejamento, principalmente.”
	“(se) o ICMS de cada produto que vendem aos cidadãos do Rio Grande, retornassem aos cofres públicos o valor correspondente ao imposto cobrado, possivelmente estaríamos em uma situação bem melhor.”

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 6 apresenta a frequência das 317 expressões identificadas em relação ao tema crise, totalizando 54 páginas de documentos:

Tabela 6 - Categoria Percepções de Crise, Pacto pelo Rio Grande - 2006

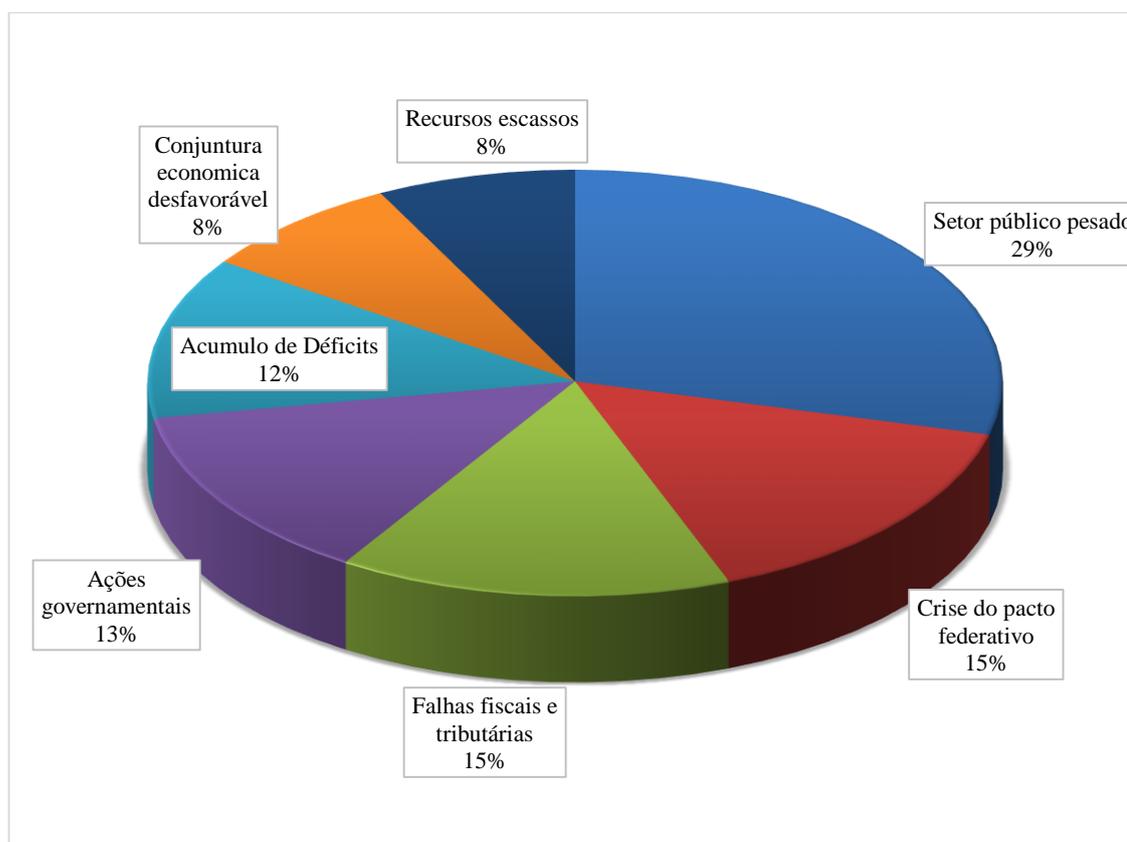
<b>FONTES</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>%</b>
4 : PODERES PÚBLICOS	117	36,91%
3 : PARTIDOS POLITICOS	92	29,02%
7 : TRABALHADORES	62	19,56%
6 : TERCEIRO SETOR	19	5,99%
2 : EMPRESÁRIOS	12	3,79%
5 : REITORES	8	2,52%
1 : CONSELHOS PROFISSIONAIS	7	2,21%
Total Geral	<b>317</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria

Na Tabela 6 apresentam as percepções de crise no seu conjunto, destacam-se as manifestações dos atores pertencentes aos Poderes Públicos do estado, corroborando os dados anteriores que demonstram que a preocupação com a questão fiscal tem um peso maior para aqueles que ocupam postos de comando no Estado. Secundados pelos representantes de Partidos Políticos. Excetuando-se o grupo dos representantes dos Trabalhadores, no computo geral o tema da crise é menos premente para os atores da sociedade civil.

A categoria Percepções sobre a crise foi segmentada em subcategoria que expressam o sentido e significado subjetivo implícito nas manifestações dos atores. Assim, a configuração temática é apresentada no Gráfico 47:

Gráfico 47 - Subcategorias das Percepções da Crise no Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fontes: Elaboração própria

Os dados coletados que indicam que entre as percepções da crise estadual encontram-se o “Setor Público pesado” com 29%. Após, há outro tema fundamental: a “crise do pacto federativo” com 15%, referido pela concentração de recursos na União e guerra fiscal entre os estados.

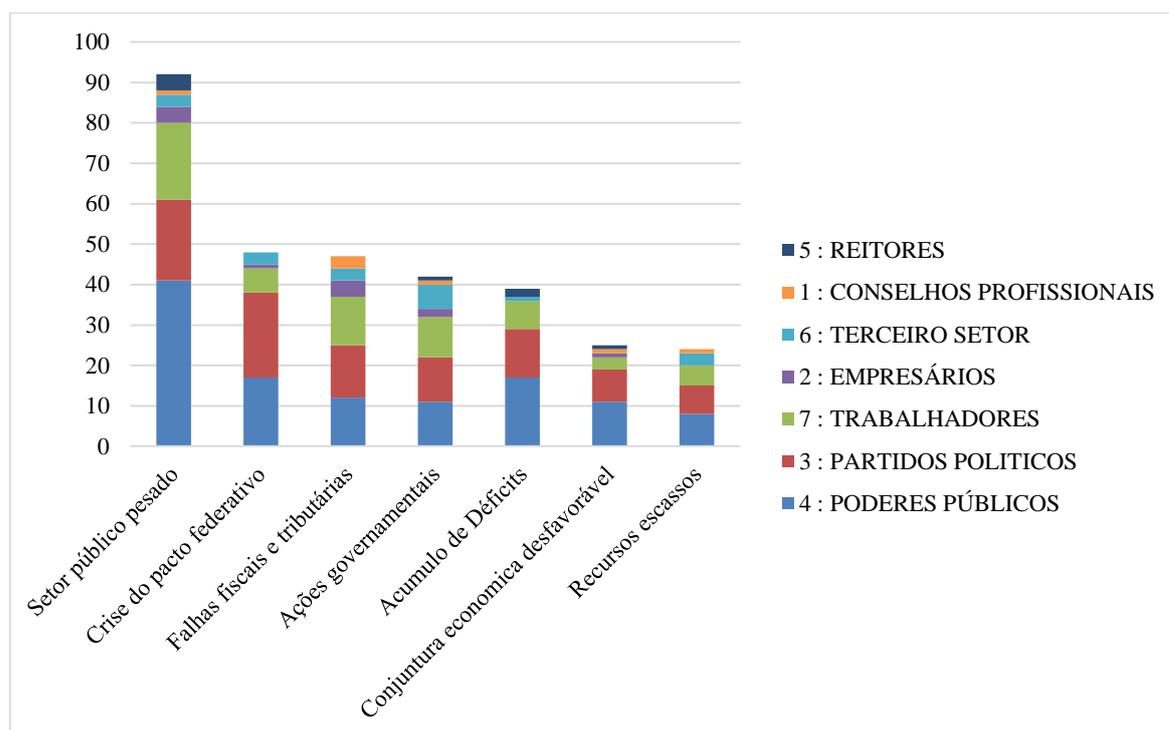
Junto com esta categoria é identificada uma subcategoria que agrega expressões que se refere a “falhas” da política fiscal e tributária adotadas ao pelos sucessivos governos estaduais que geram de um lado aumento de impostos e de outro sonegação fiscal. O que nos leva a subcategoria seguinte que responsabiliza as “ações governamentais” (13%) pela crise estadual. Como já apontado na seção anterior, as percepções sobre a “conjuntura econômica” têm pouca relação com as percepções da crise fiscal. Por exemplo, a “escassez de recursos” contém apenas 8% das manifestações.

As percepções sobre a crise, excetuando-se as responsabilidades da União em relação ao tema do pacto federativo, aponta a responsabilidade para os próprios gestores públicos que governam ou governaram o estado. Seja pelas decisões equivocadas tomadas, seja pela incapacidade de modernizar a administração pública, estas decisões contribuíram para que as

finanças públicas acumulassem sucessivos déficits que impedem ao estado prover os serviços públicos que a sociedade espera receber.

O Gráfico 48 apresenta a distribuição destas subcategorias conforme os grupos de atores investigados:

Gráfico 48 - Subcategoria de Percepção da Crise e os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006

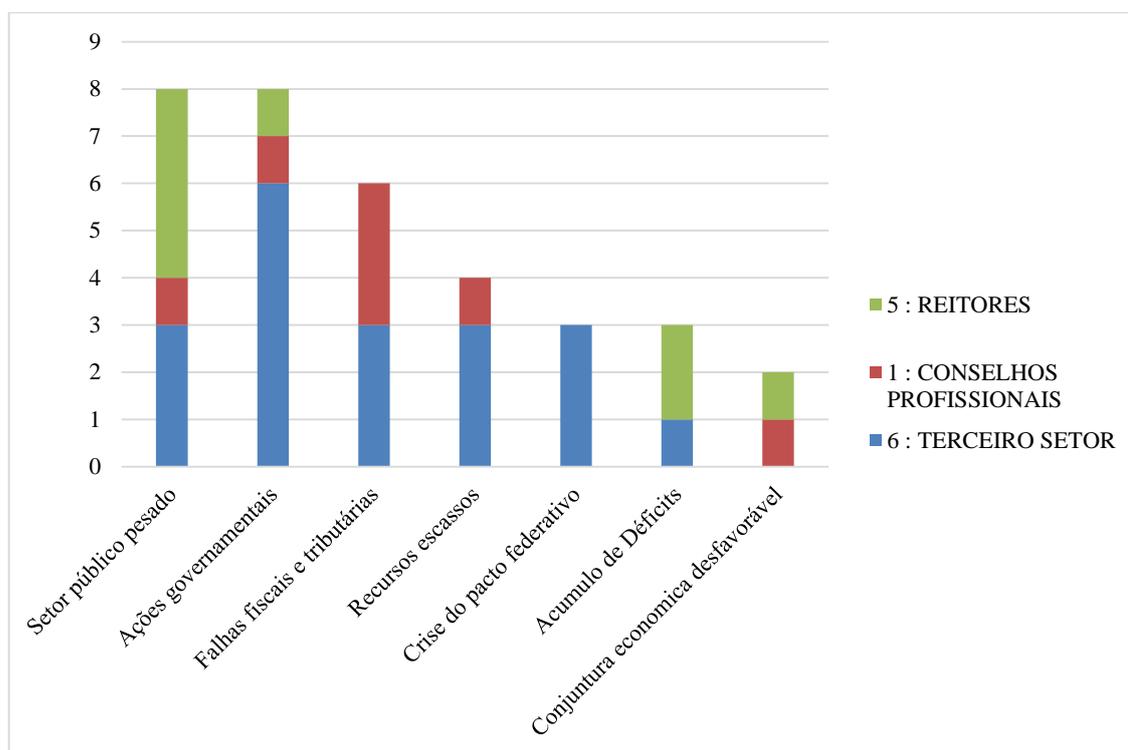


Fonte: Elaboração própria

Pelo Gráfico 48 podemos observar que os representantes de Poderes Públicos, Partidos Políticos e Trabalhadores compartilham o posicionamento de que o peso do setor público estadual é o principal responsável pela crise. De certa forma, todos os grupos compartilham deste posicionamento, sendo que os Conselheiros Profissionais têm a menor presença nesta subcategoria. Já o Terceiro Setor se destaca no questionamento das ações governamentais.

Vamos analisar agora as percepções sobre a crise de cada segmento investigado, começando pela sociedade civil no Gráfico 49:

Gráfico 49 - Percepções da Crise pela sociedade civil, Pacto pelo Rio Grande - 2006



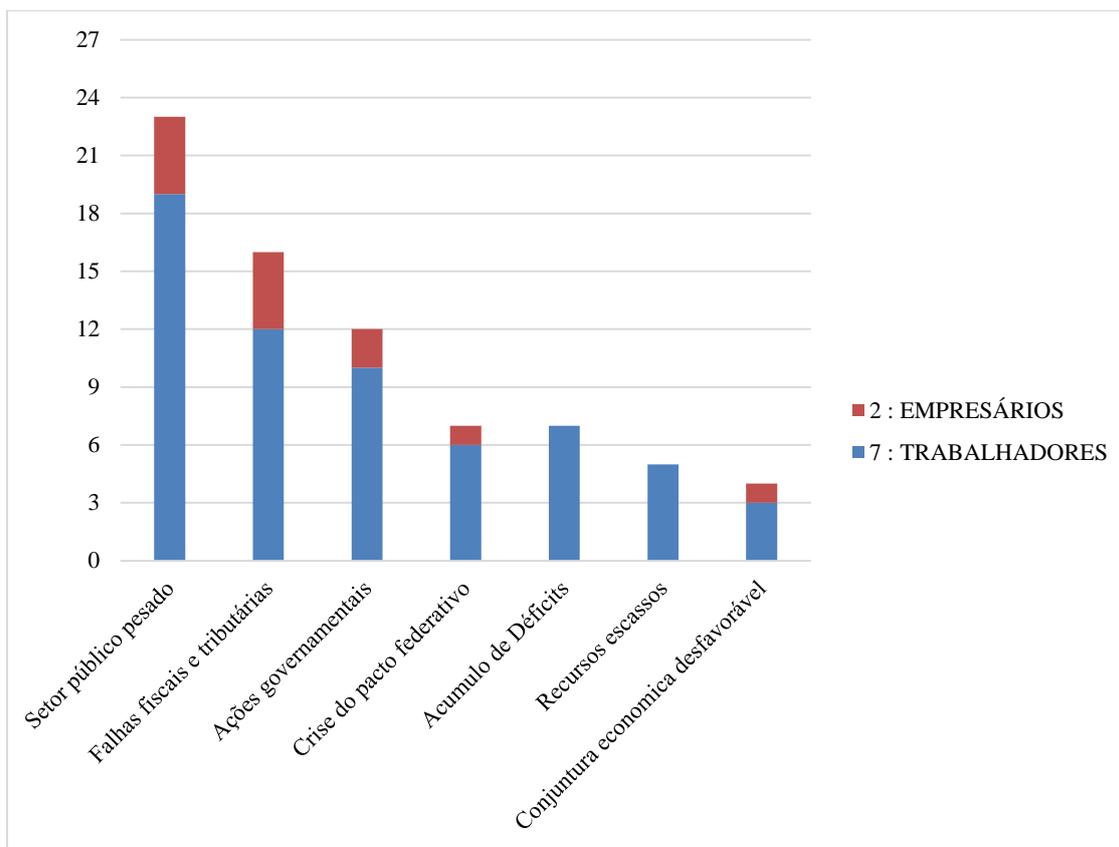
Fonte: Elaboração própria

Destacam-se entre os representantes da sociedade civil o “setor público pesado” e as “ações governamentais” como fatores importantes para a crise estadual. A percepção sobre o peso do setor público é compartilhada pelos representantes das instituições de ensino superior e do Terceiro Setor.

Já a percepção de que as ações governamentais são os grandes responsáveis pela crise é amplamente identificada com as percepções dos representantes do Terceiro Setor. Este grupo e o dos representantes de Conselhos Profissionais também atribuem importância a falhas nas políticas fiscais e tributárias adotadas pelo governo estadual. Por fim, as questões envolvendo o pacto federativo não ocupam um espaço relevante nas percepções da sociedade civil, mais voltada para questões que dependam da ingerência direta dos políticos estaduais.

Em relação aos atores vinculados a esfera de mercado, temos a seguinte configuração demonstrada no Gráfico 50:

Gráfico 50 - Percepções da Crise pelos atores do mercado, Pacto pelo Rio Grande - 2006



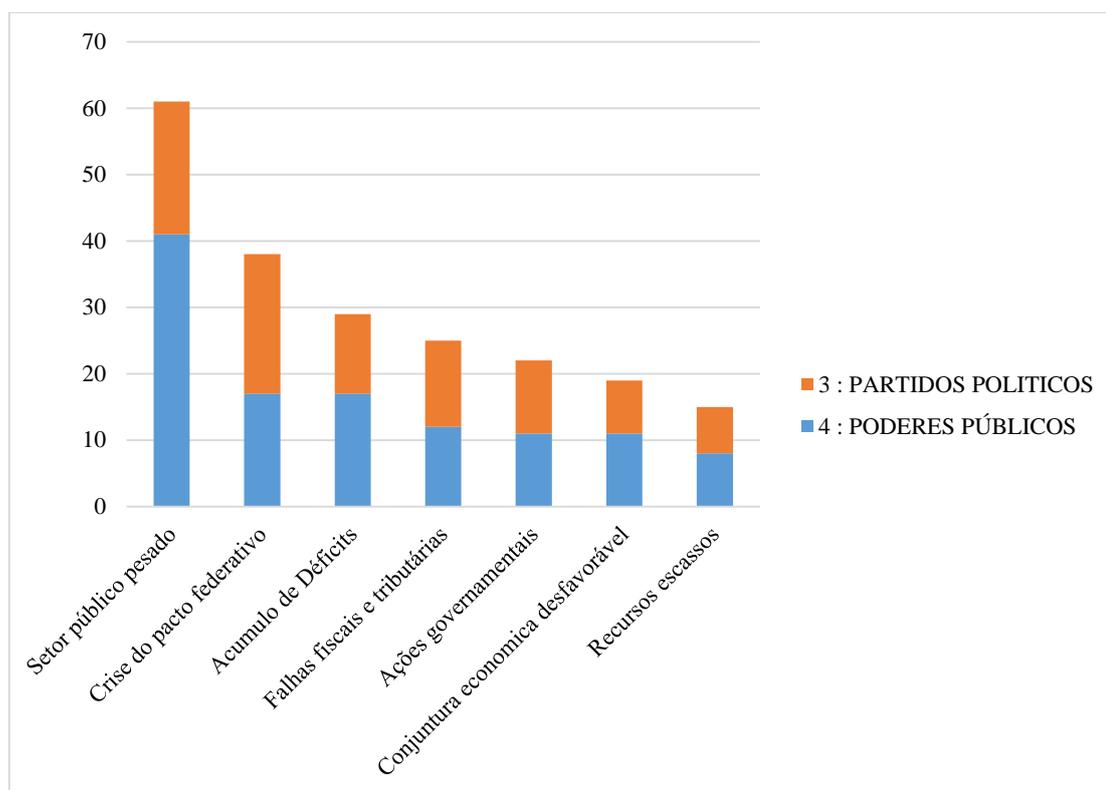
Fonte: Elaboração própria

A percepção da crise e suas subcategorias são mais acentuadas entre os representantes dos Trabalhadores do que os dos Empresários. Destacam-se as subcategorias do “Setor público pesado” e as “falhas fiscais e tributárias”. Diferentemente do que se pode deduzir da preocupação dos representantes dos trabalhadores com o serviço público, parece haver um forte questionamento sobre a eficiência e capacidade de resposta do estado. Para os Trabalhadores, esta perda de capacidade tem relação com o “desmonte” do Estado, principalmente na sua dimensão de fiscalização e arrecadação de impostos.

O tema da política fiscal e tributária é importante para ambos os grupos de atores, no entanto a ênfase dos empresários se dá em relação ao aumento de impostos, enquanto os trabalhadores têm maior preocupação com a sonegação fiscal. Esta última é resultado tanto da burocracia estatal pesada, quanto das decisões governamentais equivocadas. Por fim, o tema do pacto federativo tem menor presença nas percepções da crise por parte destes atores, como também os problemas “conjunturais” da economia estadual.

No Gráfico 51, avaliam-se a percepção do segmento estatal em relação a crise:

Gráfico 51 - Percepções da Crise pelo segmento estatal no Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fonte: Elaboração própria

Os representantes dos Poderes Públicos estaduais também relacionam a existência de um “setor público pesado”, burocratizado e ineficiente como principal obstáculo para a superação da crise (Gráfico 51). Além da herança de déficits fiscais que se acumulam de governo para governo. Os representantes dos Partidos Políticos aderem a esta visão, mas colocam maior ênfase no tema do “pacto federativo” e nas falhas na política fiscal e tributária como causas principais da crise. Como não poderia deixar de ser, as “ações governamentais” tem uma importância menor nas percepções sobre a crise estadual.

Em resumo podemos deduzir a partir das subcategorias que a referência principal de crise para os atores sociais e políticos está no “peso do setor público”, visto por todos como burocratizado, tradicional e ineficiente para cumprir as funções e expectativas sobre ele depositadas. O segundo elemento, que pode ser associado como fonte do primeiro está nas políticas fiscais e tributárias adotadas ao longo do tempo é que não representaram a melhoria dos serviços públicos.

Como decorrência disto, temos uma terceira percepção da crise que afasta a sociedade civil dos atores estatais. Para os primeiros a ineficiência do estado e as falhas da política fiscal tem como aspecto complementar as ações governamentais. Vimos anteriormente que para os representantes da sociedade civil o peso do setor público e ações governamentais, neste caso

equivocadas, são as fontes iguais da crise estadual. Portanto tem componentes vinculados a má administração do estado.

Contrariamente, para os atores estatais a crise do pacto federativo, com o acúmulo de recursos e tributos na União, acompanhada da guerra fiscal é o fator que desestabiliza as contas estaduais, drenando os recursos do Estado. A questão do pacto federativo, retoma com nova roupagem o tema clássico da política gaúcha da “autonomia estadual”, na medida em que vultuosos recursos são retirados do estado, sem ter o retorno esperado. A existência de uma crise do pacto federativa permite aos representantes dos Partidos Políticos se eximir das responsabilidades diretas pela crise, que a sociedade civil quer lhes imputar.

Para os objetivos desta dissertação, observadas a herança política gaúcha e seu repertório de ações políticas centralizadas na autoridade estatal e na personalização da política (LOVE 1971, CORTES 2007, BAQUERO 2007), podemos afirmar que a desconfiança política radical, sobretudo, na percepção da ineficiência estatal em produzir os serviços públicos de acordo com as expectativas e crenças políticas interiorizadas pelos atores sociais. Nesse sentido, a aposta nos atores pertencentes ao Estado para solucionar o dilema da ação coletiva, tem como resultado reforçar o ceticismo e o distanciamento da sociedade.

A solução verticalizada da coerção de um terceiro, obriga que se reinstale um ciclo vicioso de desconfiança e deserção política, acumulando níveis constantes de decepção. A situação no caso do Rio Grande do Sul, ainda é mais grave porque a desconfiança nos atores estatais não parece gerar uma reação no sentido de promover relações horizontais e autorreguladas da sociedade civil, ou mesmo motivar o ativismo político que desafie a autoridade constituída. Na ausência de exemplos históricos, o ceticismo e a apatia tornam-se a resposta dominante.

Como foi discutido nas seções anteriores, a política é percebida nessa conjuntura como uma tarefa administrativa ou relacionada a campanha eleitoral, em vez de um instrumento de mediação e formação de acordos criativos. A própria participação política não é valorizada nas manifestações que buscam encaminhar soluções para os problemas coletivos. Pelo contrário, o que se espera para atingir estes objetivos é que haja força e comando por parte dos gestores públicos.

Antes de identificar quais mecanismos de capital social precisam ser mobilizados como alternativa política, é necessário analisar quais as soluções para a crise estadual a sociedade de características “hasteadas” propõe.

O quadro 18 apresenta a nuvem de termos pertencentes a categoria “Soluções proposta”:

Quadro 18 - Principais termos indicativos da categoria Soluções Propostas, Pacto pelo Rio Grande - 2006

ações aqui área áreas assembleia até aumento cada capacidade cobrança condições controle dentro desenvolver <b>desenvolvimento</b> deve dívida economia
econômico <b>educação</b> então <b>estado</b> estadual estão
estrutura <b>fazer</b> fiscal fiscalização foi forma gastos <b>gestão</b> governo
<b>grande</b> haver importante inclusive investimentos investir judiciário lei longo maior
meio melhoria <b>muito não</b> necessidade <b>NOSSA</b> nossas <b>NOSSO</b> orçamento órgãos
pacto papel pela planejamento <b>poder</b> poderes <b>política</b> políticas prazo <b>precisa</b>
<b>precisamos</b> preciso primeiro processo <b>pública</b> públicas <b>público</b> públicos
qualidade <b>questão</b> questões real receita <b>recursos</b> <b>redução</b> relação resultados <b>rio</b>
são secretaria sentido <b>Ser</b> serviços servidores social sociedade sonegação
<b>sul também</b> tecnologia <b>tem</b> <b>temos</b> ter trabalho
transparência tributária vamos

Fonte: Elaboração própria

Aqui também é importante frisar, que a categoria reúne todas expressões, ideias ou crenças que indiquem alternativas ou caminhos que se deveria seguir para superar os problemas identificados, algumas destas propostas não foram incluídas como tal nos documentos do Pacto, mas servem para nos indicar as condições subjetivas dos atores envolvidos.

Quadro 19 - Exemplos de Unidades de Registro da Categoria Soluções Propostas - 2006

Categoria	Unidade de Registro
Soluções Propostas	<i>“Então, as informações devem ser divulgadas mais adequadamente, e uma das formas de se possibilitar isso é por meio da informatização em todos os níveis”</i>
	<i>“A necessidade de se corrigir a gestão das finanças públicas e de zerar o déficit, para então o Estado retomar a sua capacidade de investir, senão, em grande parte, até deixa de exercer a sua função e a sua finalidade.”</i>
	<i>“Obviamente, isso significa um processo, e toda e qualquer solução para a crise financeira, no meu entendimento, deve pensar num longo prazo de recuperação.”</i>
	<i>“uma política de compensação pelas desonerações tributárias mais condizente, mais adequada, mais equânime, mais equitativa.”</i>

	<i>“garantir o relacionamento, de fato, entre <b>planejamento</b> e ação, visando ao <b>cumprimento das metas</b> estabelecidas.”</i>
	<i>“Precisamos, contudo, que o <b>empresariado dê sua parcela de contribuição, repassando ao Estado o imposto que recolhe do povo</b>”</i>
	<i>“Isso só vai acontecer se <b>começarmos agora, imediatamente, a investir em educação, em todos os níveis, desde a básica até o pós-graduação, e se avançarmos no desenvolvimento científico e tecnológico deste Estado.</b>”</i>

Na categoria de Soluções Propostas foram identificadas 356 expressões que totalizaram 58 páginas de documento. Estas expressões estão assim distribuídas entre os grupos:

Tabela 7 - Categoria das Soluções Propostas e os grupos do Pacto pelo Rio Grande - 2006

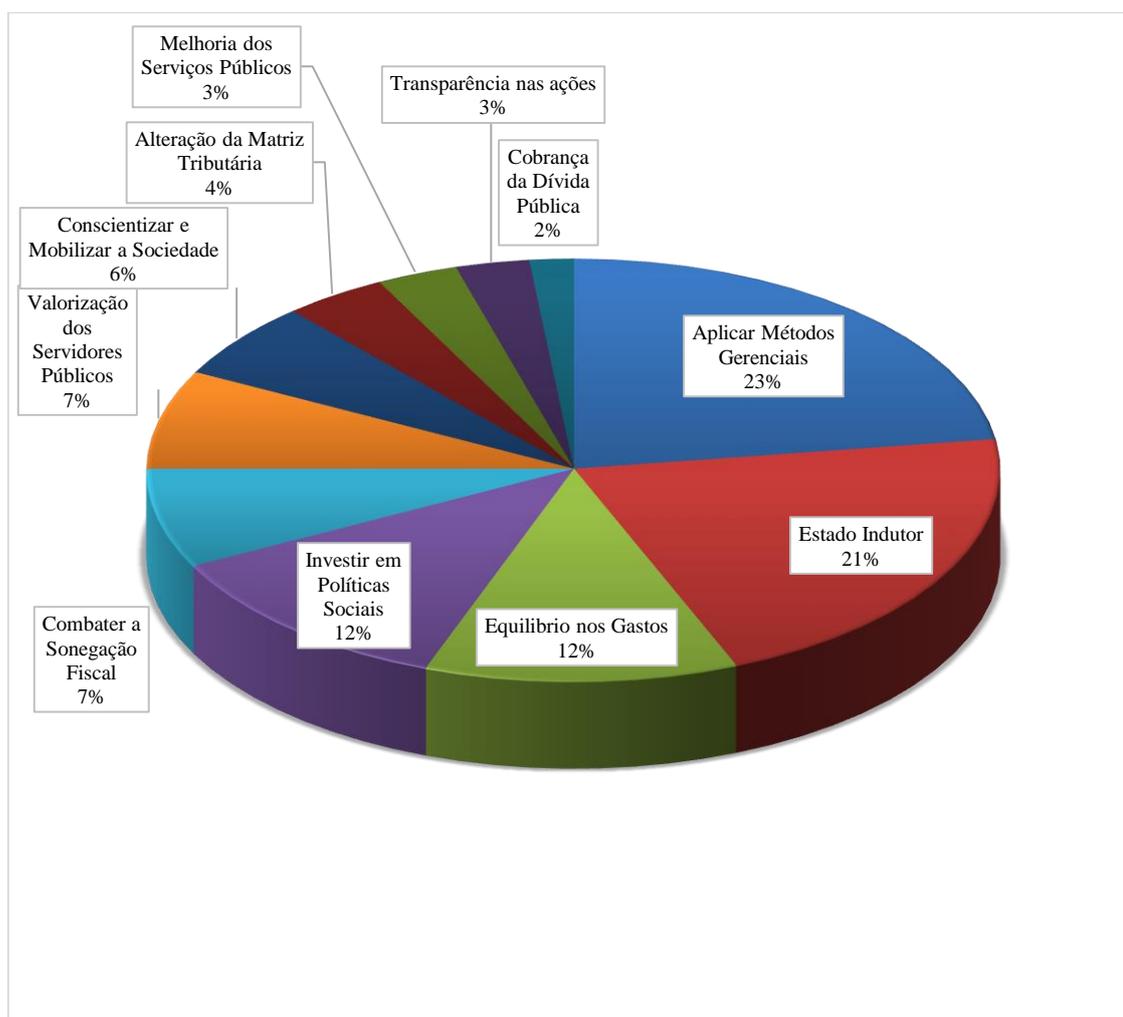
<b>FONTE</b>	<b>FREQUÊNCIA</b>	<b>%</b>
PODERES PÚBLICOS	98	27,53%
PARTIDOS POLITICOS	67	18,82%
CONSELHOS PROFISSIONAIS	61	17,13%
TERCEIRO SETOR	55	15,45%
TRABALHADORES	44	12,36%
ATA REITORES	21	5,90%
ATA EMPRESÁRIOS	10	2,81%
Total Geral	<b>356</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria

Em torno de 27% das propostas partiram do grupo que representava dos Poderes Públicos, seguidos pelas lideranças partidárias com 18%, e os conselheiros profissionais com 17%. O grupo dos representantes das classes empresariais contribuíram com pouco mais de 2% das propostas. Dado esse quantitativo, podemos observar nesta categoria uma diferença menor em frequência de manifestações entre o grupo estatal e o da sociedade civil, se compararmos com a diferença identificada na categoria sobre percepções da crise.

O Gráfico 52 apresenta as subcategorias identificadas de “Soluções propostas” para a crise estadual:

Gráfico 52 - Subcategoria das Soluções Propostas, Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fonte: Elaboração própria

As subcategorias identificadas como soluções propostas apresentam um razoável equilíbrio, sendo que se destacam duas proposições que indicam muito bem as preferências e valores dominantes no Pacto pelo Rio Grande: em primeiro lugar, reforçando a visão de que o déficit fiscal é questão administrativa, se propõe a adoção de modernos “métodos gerenciais” para tornar o governo mais eficiente (23%). Em seguida, é proposto que o estado retome (ou não perca) seu papel indutor do desenvolvimento na sociedade gaúcha (21%), caracterizando muito o padrão histórico de se apostar na capacidade do Estado se reconfigurar a superar a própria crise do qual ele é causa e efeito.

Distante destas duas perspectivas, estão outros dois objetivos que podem se tornar contraditórios, um refere-se a obter “equilíbrio no gasto público”, que na prática implica em deixar de superestimar a receita para adequá-la a despesa corrente (FRAGA, 2007). Em linha vinculada com o ideal do “Estado Indutor”, há a proposição de “Investir em Políticas Sociais”,

no qual predomina amplamente o tema da educação como insumo para o desenvolvimento econômico.

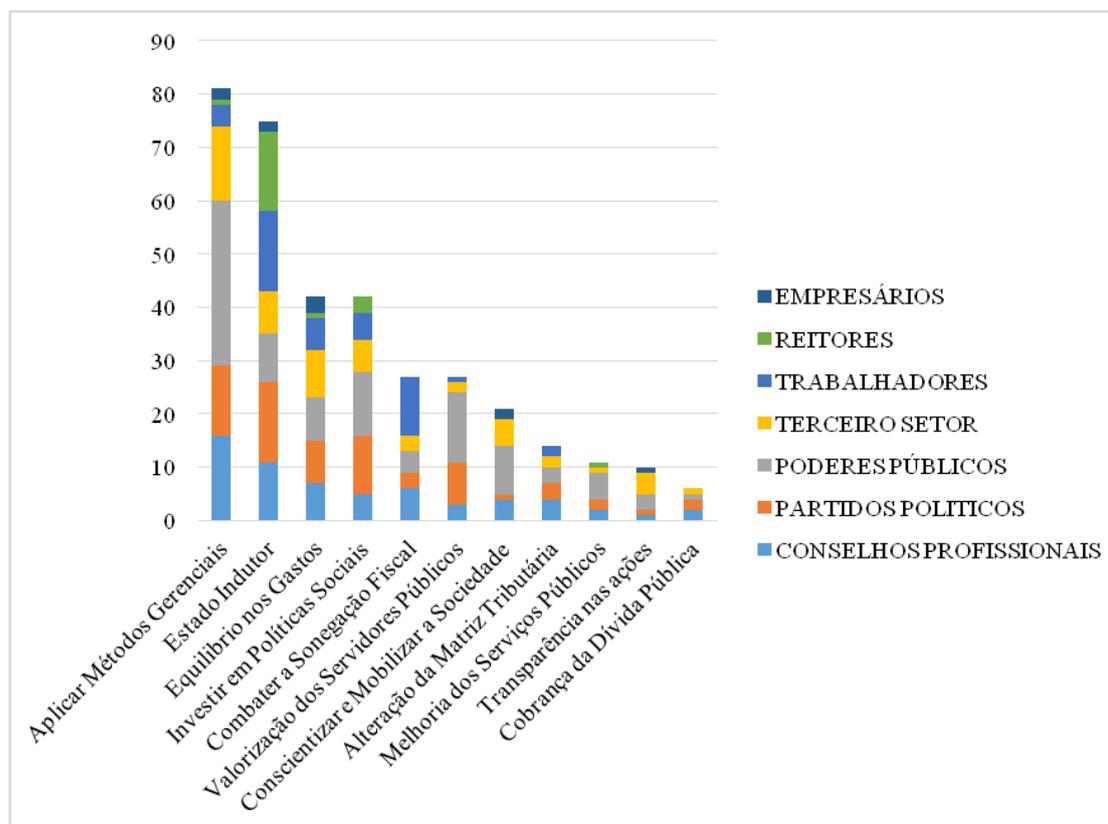
Com menor expressão, surgem as propostas de combate à sonegação fiscal e a valorização do serviço público (7%), a conscientização e mobilização da sociedade (6%), alteração na matriz tributária (com apenas 4%), melhoria dos serviços e transparência com 3% e a cobrança da dívida pública com apenas 2%.

Esse conjunto de prioridades é característico do padrão dominante de atitudes e crenças que assinalamos anteriormente. Das quatro principais propostas, ao menos 02 implicariam no aumento do gasto público (recuperação do “Estado Indutor” e “Investimento em Políticas Sociais), comprometendo o posicionamento em favor do equilíbrio entre receita e despesa. Ou então, a adoção de métodos gerenciais parece ser a grande fonte de solução capaz de permitir que o governo estadual controle seus gastos e amplie o investimento. Ao fim, a questão se resolve com um modelo gerencial que ofereça dinamicidade a um setor público pesado, sem tirar o protagonismo que o Estado deve ter na coordenação da ação coletiva.

As propostas que visam aumentar a arrecadação estadual por meio do combate a sonegação e a cobrança da dívida pública ficam no último plano, junto com o envolvimento da sociedade, a transparência e a melhoria do serviço público. Ou seja, as soluções que se ocupam da receita e da participação da sociedade como fonte de legitimidade de um novo contrato social ocupam um espaço reduzido nas crenças políticas.

O Gráfico 53 apresenta distribuição destas subcategorias pelos grupos analisados:

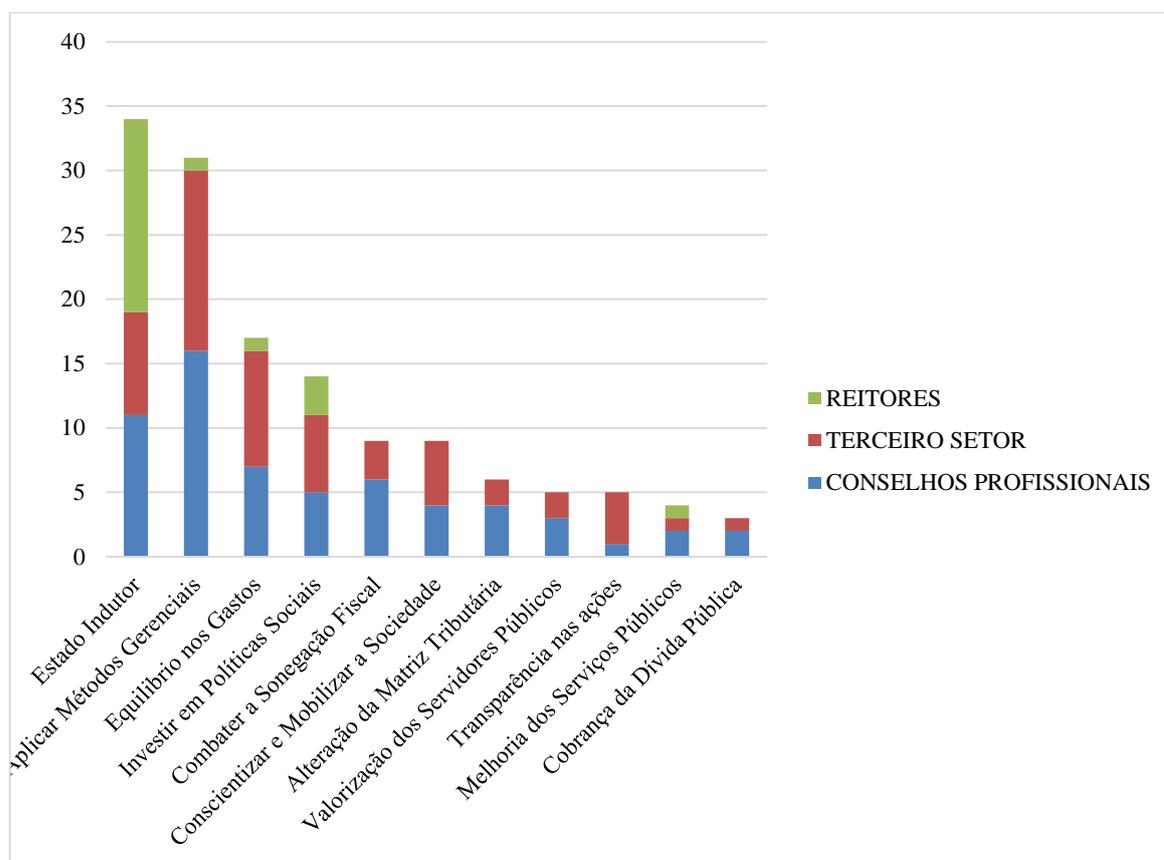
Gráfico 53 - Soluções Propostas e os Grupos do Pacto pelo Rio Grande – 2006



Fonte: Elaboração própria

Para melhor identificarmos a distribuição das soluções propostas, novamente vamos tomar os dados pelos diferentes segmentos que compuseram o Pacto, começando pelos atores da sociedade civil.

Gráfico 54 - Soluções Propostas pela Sociedade Civil, Pacto pelo Rio Grande - 2006



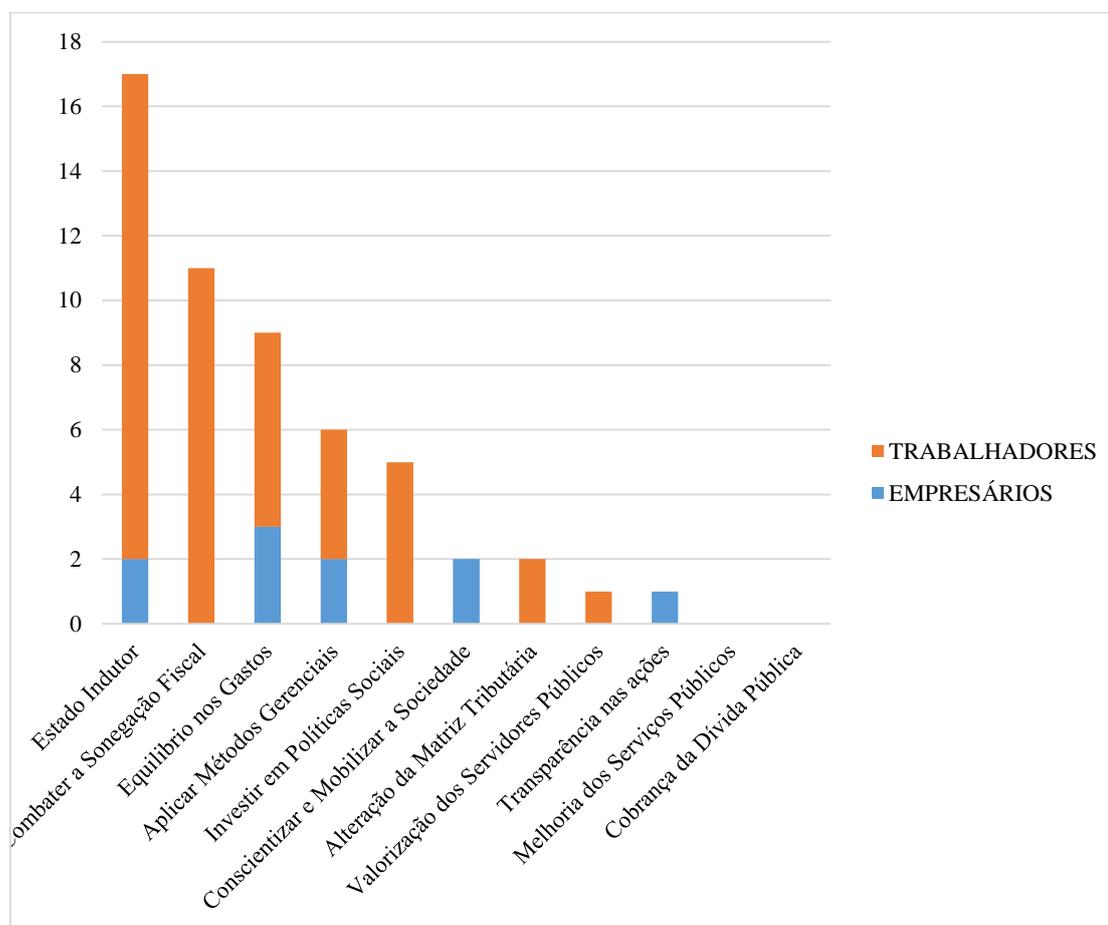
Fonte: Elaboração própria

A proposição de que se deve recuperar a imagem do “Estado Indutor” e a adoção de “Métodos Gerenciais” predominam entre os atores da sociedade civil. No entanto há diferenças significativas entre o grupo formado pelos Reitores e Diretores de instituições de ensino superior e os outros dois grupos. O Estado indutor é o posicionamento predominante entre os primeiros, especialmente no campo da inovação e tecnologia como forma de estimular a economia do estado. É a “aplicação de métodos gerenciais” que caracteriza as proposições dos Conselheiros Profissionais e do Terceiro Setor. Este último também adere ao equilíbrio no gasto público, a mobilização da sociedade civil e a transparência nas ações do governo, com um posicionamento menos favorável ao protagonismo econômico do Estado.

Desta forma, podemos dizer que a agenda dos representantes do Terceiro Setor está mais vinculada ao papel de controle social em um modelo de gestão por metas, do que ao fortalecimento do Estado proposto pelos Conselheiros Profissionais através do combate à sonegação e alterações na matriz tributária.

O segmento de mercado também apresenta variações importantes, colando o combate à sonegação fiscal como um objetivo superior ao equilíbrio fiscal como revela o Gráfico 55:

Gráfico 55 - Soluções Propostas pelo segmento de mercado, Pacto pelo Rio Grande - 2006



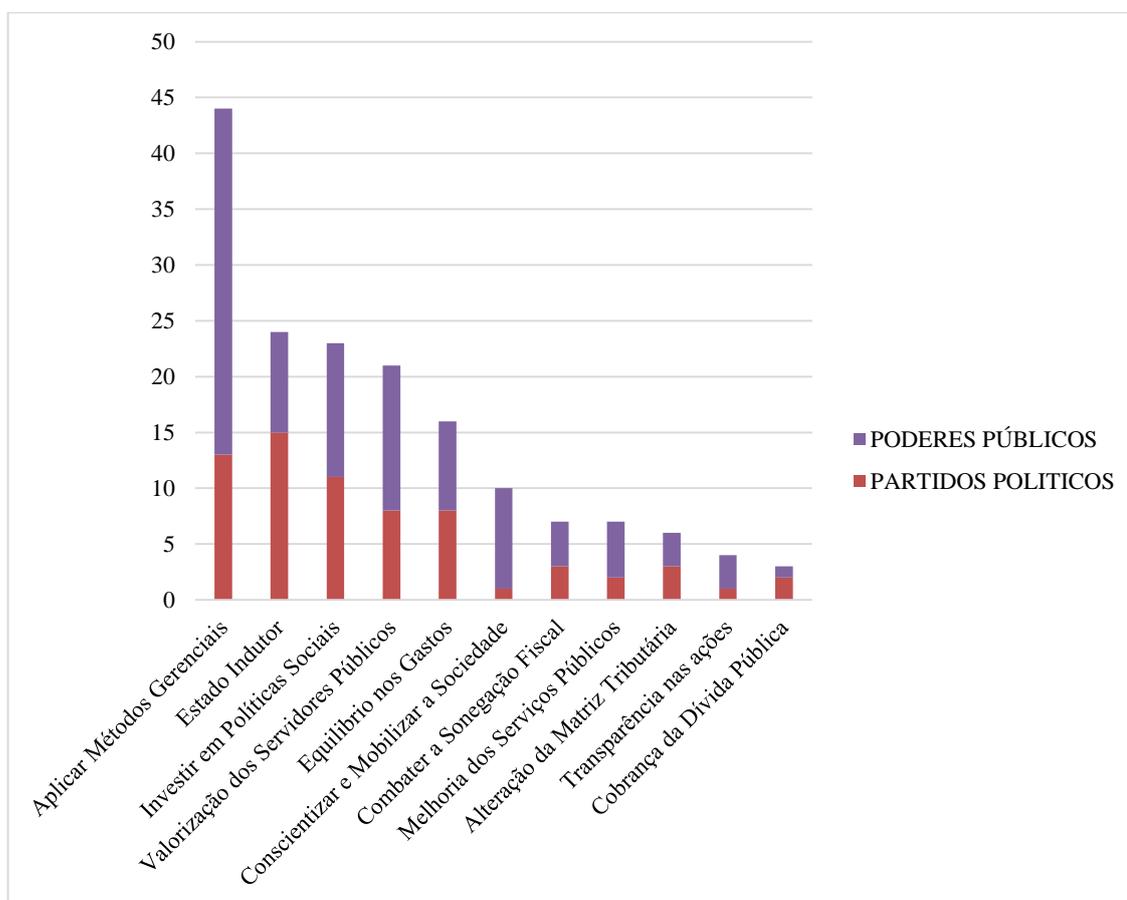
Fonte: Elaboração própria

Pelo Gráfico 55 se observa que para trabalhadores e empresários o Estado Indutor e o equilíbrio das contas públicas e aplicação de métodos gerenciais na administração pública estão entre as propostas (em comum) mais valorizadas. Mas há diferenças importantes: para os representantes dos Trabalhadores a prioridade é o combate a sonegação fiscal e o investimento em políticas sociais; para o empresariado a prioridade maior é o equilíbrio fiscal - coerente com as preocupações apresentadas anteriormente em relação ao orçamento público, a mobilização da sociedade e a transparência nas ações do governo.

Em nenhum destes grupos foi mencionada a melhoria dos serviços públicos e a cobrança da dívida.

Para o segmento relacionado a esfera estatal há significativas diferenças, visto que a “aplicação de métodos gerenciais” aparece como prioridade frente a reconstituição do “Estado Indutor”, como indica o Gráfico 56:

Gráfico 56 - Soluções Propostas pelo segmento estatal, Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fonte: Elaboração própria

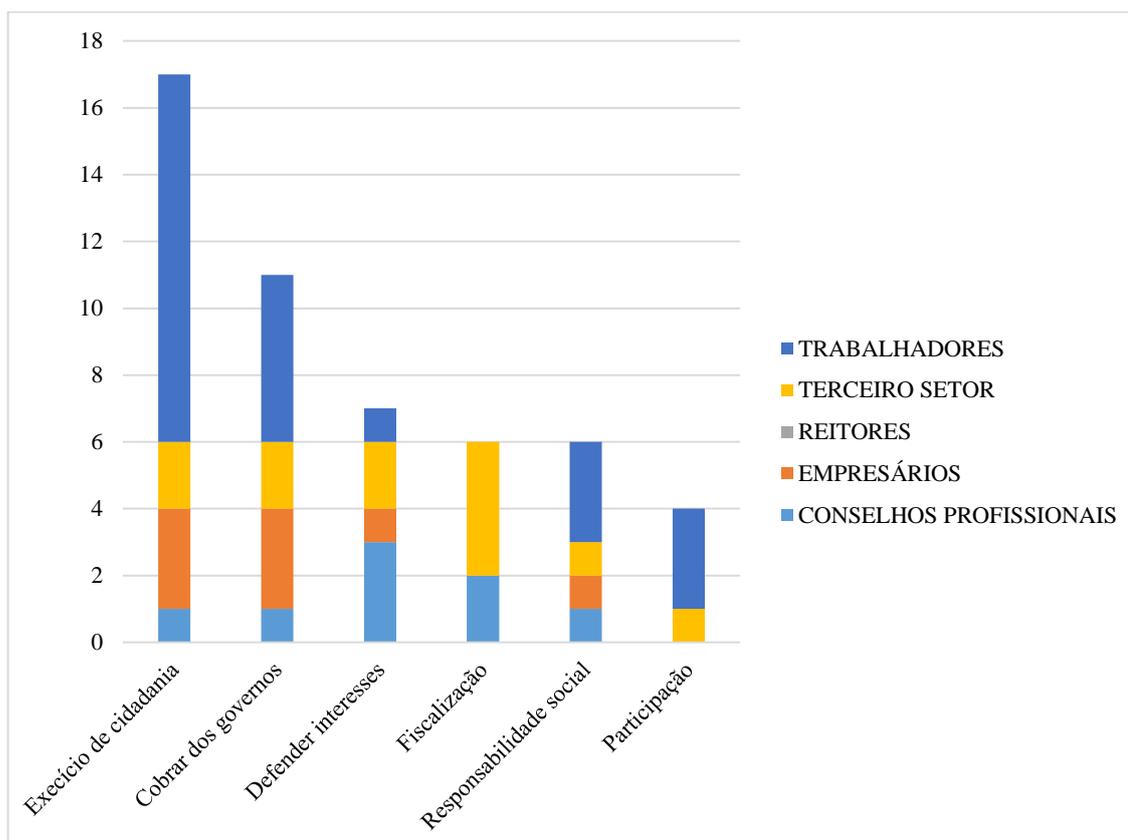
A aplicação de métodos gerenciais é uma proposta majoritária dos representantes do Poder Público, como força de combater o peso do setor público estadual. A solução pelo “Estado Indutor” é uma proposição majoritária das lideranças partidárias, assim como o investimento em políticas sociais. Mas o equilíbrio nos gastos aparece em quinta posição entre as propostas deste segmento, depois da valorização dos servidores públicos.

Chama a atenção também, pelo lado do Poder Público, a importância da conscientização e mobilização da sociedade. Em clara tentativa de obter legitimidade para as suas ações. No entanto, propostas mais substantivas como o combate à sonegação fiscal, alteração da matriz tributária e cobrança da dívida ficam em último plano. Isso sugere que há uma indisposição destes atores para com a adoção de reformas.

Observadas as prioridades de cada grupo para a solução das questões fiscais e de gestão do estado, observa-se que há maior proximidade entre as posições do Terceiro Setor, Conselhos Profissionais, Empresariado e Poderes Públicos, de um lado, e de outra maior proximidade entre os Reitores, os Trabalhadores e os Partidos Políticos. E no centro destas clivagens o papel a ser desempenhado pelo Estado para a solução dos problemas públicos.

Embora todos os grupos apresentem predisposições políticas modernas, materialistas e hierárquica da política, os grupos ligados diretamente a sociedade civil apresentam um posicionamento que defende o aumento da ingerência da sociedade no encaminhamento dos assuntos públicos, sem necessariamente reivindicar a participação na tomada de decisões. Essa posição fica evidenciada no Gráfico 57:

Gráfico 57 - Significados da Participação da Sociedade, Pacto pelo Rio Grande - 2006



Fonte: Elaboração própria

O a atuação da sociedade no Pacto pelo Rio Grande é identificada como um exercício de cidadania, próximo ao sentido identificado por Dalton (2006) da cidadania como dever, que favorece a lealdade às instituições e aos ocupantes de cargos públicos. “Cobrar dos governos” e “defender interesses” é uma atitude presente nos grupos vinculados à atividade econômica, que se caracterizam por uma dimensão mais reivindicatória.

Já o Terceiro Setor atribuiu uma dimensão fiscalizatória ao papel da sociedade. O tema da participação da sociedade é uma posição minoritária de Trabalhadores e das organizações do Terceiro Setor.

Em seu conjunto a sociedade, embora com ceticismo e desconfiança da capacidade dos atores políticos resolverem os problemas coletivos, não propõe alternativas ao modelo herdado

da formação política personalista e autoritária do estado. Mantendo uma posição passiva frente aos eventos da política que estimula nas lideranças políticas uma predisposição a predisposição ao personalismo e ao estatismo.

#### 4.6. O PACTO PELO RIO GRANDE E A CONFIANÇA SOCIAL

Para verificar a validade e fidedignidade das fontes documentais analisadas anteriormente foram feitas sete entrevistas com: um representante das instituições de ensino superior, um representante dos conselhos profissionais, um representante do terceiro setor, um representante das organizações de trabalhadores, um representante de partido político, um dos organizadores e um membro do legislativo estadual.

Todos os entrevistados tinham curso superior e possuíam longa experiência em atividades de organização e representação, tendo em média com mais de 20 anos de experiência em diversos tipos de organização. Portanto, o Pacto pelo Rio Grande não era a sua primeira experiência de deliberação pública.

As entrevistas foram realizadas pessoalmente no ambiente de trabalho do entrevistado, e duraram entre 60 e 190 minutos. As questões foram divididas em duas partes, sendo a primeira parte questões fechadas sobre confiança e avaliação política. A última parte tratou de questões abertas sobre o envolvimento destes atores com o Pacto.

Em relação à confiança nas pessoas em geral ficou evidente que as experiências com os grupos sociais de referência na família e no trabalho são fundamentais para solidificar uma atitude de confiança generalizada. Como Putnam (2006) assinalou a reputação é fundamental e quanto maior essa cadeia de reputação, maior as oportunidades de se interiorizarem normas de reciprocidade. Para os grupos mais distante do convívio imediato, os entrevistados destacam o papel das instituições como mediadora das relações de confiança:

“Eu diria que raramente [*confio nas pessoas*], porque acredito muito nas instituições. Se as instituições são saudáveis, aí tu pode confiar nas pessoas a maior parte do tempo, se as instituições não são saudáveis aí não é possível confiar nas pessoas [...] Se tu tem um poder judiciário funcionando, se tu tem um ministério público atuante, se tu tem um governo empreendedor [...] que tenha projeto e que tu saiba qual é o projeto, aí tu pode confiar na maior parte do tempo”.

O caráter legal e as instituições ocupam um papel central para garantir a segurança das relações entre grupos sociais diferentes. Neste sentido, apenas dois entrevistados adotaram

como princípio normativo a posição de que se deve confiar sempre nas pessoas, mesmo que seja confiar “desconfiando”:

“Tem que confiar sempre desconfiando, principalmente na cultura brasileira [...] Na Europa tu pode confiar 100%, agora no Brasil pela cultura que nós temos e por uma série de circunstâncias históricas você deve até confiar porque somos absolutamente iguais, [...] mas você precisa tratar esta confiança, precisa trabalhar essa confiança. Não é [*a confiança*] uma premissa dada por si, ela não se impõe por decreto, é decorrência de uma convivência entre as pessoas.”

Nesse sentido partindo para um diagnóstico da confiança institucional e em relação à outros segmentos e organizações, percebemos que esta confiança diminui conforme nos afastamos do grupo de referência dos entrevistados. No que se refere a sociabilidade, percebe-se que há níveis elevados de confiança interpessoal (dimensão de colagem do capital social) convivendo com baixa níveis de confiança social (dimensão de ponte do capital social). Nas entrevistas podemos compreender a confiança nas pessoas com um valor dependente da experiência e das práticas dos atores, que pode ser questionado e invalidada a quaisquer momentos.

Em relação ao capital social de ponte, não foram citadas experiências de trabalhos de ação coletiva entre grupos que atuaram no Pacto. As discussões prévias se resumiram ao público interno das organizações e entidades que listaram propostas e questões para serem discutidas. Para a maioria dos entrevistados esta questão da organização horizontal das ações não parece ser relevante para resolver a questão proposta. Embora todos os atores acreditem que a sociedade tem um importante papel a desempenhar para melhoria da gestão pública. Mas faltam a experiência e as ferramentas necessárias para tangibilizar estes princípios em ações.

Quanto à confiança institucional, percebemos que o nível de desconfiança aumenta, com os entrevistados afirmando ter pouca ou nenhuma confiança em sindicatos, partidos políticos, televisão, polícia, legisladores, governos e ONG's. Tribunais de Justiça e empresas são as organizações mais confiáveis para os entrevistados. O que evidencia que as instituições responsáveis pela articulação de interesses são pouco valorizadas pela sociedade (imprensa, partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais), bem como as instituições que ocupam as posições de *output* no sistema político (ALMOND E POWELL, 1969).

Com relação à avaliação de desempenho dos representantes políticos no cumprimento das suas funções legais, acreditam que os Senadores desempenham melhor o seu papel do que deputados e vereadores, que pouco fiscalizam a aplicação do dinheiro público. Essa avaliação é sintomática, porque o Senador não representa a população, mas sim o ente federativo, sendo escolhido pelo voto majoritário para representar o Estado no Congresso Nacional.

Em relação a opinião sobre os políticos, há a percepção de que os políticos em geral procuram defender os interesses dos eleitores, mais do que levar vantagens pessoais ou cumprir os programas de governo. Esta leitura corrobora a hipótese da presença do clientelismo como relação política dominante no Brasil. De modo que os representantes precisam distribuir benefícios para se manterem nos cargos. Situação que segundo os atores da sociedade civil, é contraproducente para a administração pública, na medida em que os programas de governo são tangenciados para atender demandas eleitorais imediatas.

Nesse sentido, a imagem que se tem do sistema político brasileiro é de ele opera como uma grande engrenagem de troca de favores. Tal engrenagem tem sua rotina e expectativas orientadas para as eleições e não para a gestão pública propriamente dita, daí podemos compreender porque o tema da campanha eleitoral era tão importante quando os atores abordavam o tema da política no Pacto: por um lado, havia esse determinante da democracia “eleitoral”, e de outro imperava na percepção dos atores de que a participação política “entre eleições” não possuía a mesma força, legitimidade ou importância que o voto.

O significado da política preso ao voto, também tem efeitos sobre a crença compartilhada pela maioria dos entrevistados de que o personalismo é uma característica nociva da política gaúcha. Foram frequentes os contrapontos entre a necessidade valorizar as instituições por sobre o caráter dos incumbidos das funções públicas. Ou diferenciar políticas de Estado como algo permanente (e independente de eleições), e políticas de governo para atender demandas pontuais da base eleitoral. Para demonstrar como este aspecto do personalismo político afeta a confiança dos atores, cabe citar outra passagem das entrevistas:

[...] a diferença da política de estado de política de governo. Isso, isso deveria se transformar numa política de estado, com os órgãos legisladores fiscalizando esta política de estado, cobrando uma postura, independente do governo que estivesse no poder, para que essa coisa acontecesse. Na verdade, as próprias políticas que deveriam surgir, como políticas de estado dentro de um corpo de legisladores acaba sendo personificada [...] <sup>49</sup>

O mesmo entrevistado, representante da sociedade civil, quando questionado sobre o desempenho dos atores políticos e sua relação com a crise fiscal, retomou o mesmo tema novamente:

“[o problema] é a personalização dos projetos, acho que é assim, quando as pessoas querem aparecer mais que a instituição é onde tu tem o problema maior. Sempre tu tem que trabalhar com a ideia de que a instituição tem que aparecer mais que seu gestor. Se isso acontece a coisa tende a fluir melhor, né. Agora se em cada notícia de jornal o nome do gestor vem antes do nome da instituição [...]”

---

<sup>49</sup> Representante da sociedade civil.

O personalismo também é apontado como responsável pela descontinuidade administrativa e a “segmentação política, na medida em que há ênfase em “projetos de governo” e não de “Estado”. Há aqui também o contraponto entre a instituição e a pessoa que ocupa o cargo. Assim se referiu um entrevistado representante dos trabalhadores sobre a relação dos políticos com o governo:

“O serviço público tem que ser contínuo pela sua própria principiologia, se há cortes e descontinuidade quem se prejudica é a própria sociedade. Então todos [*os políticos*] querem imprimir sua marca pessoal. Isto está muito relacionado a forma como nossa política está organizada, porque os políticos têm a necessidade [...]porque também precisam se reeleger e muitas vezes sem fontes de financiamento partidário, eles precisam deixar sua marca pessoal. Então eles vão pra lá [*para o governo*] e precisam deixar sua marca pessoal, e um projeto para o Estado não pode ser de governo”

Para os entrevistados em geral, o personalismo político traz prejuízos ao Estado na medida em que se abdica de um projeto de longo prazo ao se “confundir” um projeto de governo que tem uma “marca pessoal” em projeto de “Estado” perene. Por isso a necessidade de sua mudar a forma de gestão pública, separando o que governo/pessoa de Estado/instituição.

Uma outra manifestação de representante da sociedade civil também faz críticas ao sistema político, mas não apresenta alternativas fora do personalismo criticado:

“Os políticos eles estão esquecendo o papel de representantes das suas comunidades. Eles entram, vão, chegam com boas intenções, mas o sistema os engole e eles não conseguem revidar. E eu lastimo profundamente isto, porque afinal de contas, a minha função, eu como cidadã voto no sujeito para que ele seja o representante das minhas necessidades... e ele não tá fazendo isso porque ele aceita o joguinho de poder e não contesta, e talvez nós brasileiros estejamos, assim, querendo um dom quixote e, e esse dom quixote que eu espero não tá aparecendo”.

Como proposição de saída, os representantes de trabalhadores e da sociedade civil apostam a necessidade da gestão pública adotar técnicas modernas de gerenciamento<sup>50</sup> e priorizar os postos públicos para funcionários de carreira com conhecimento e experiência<sup>51</sup>. Aqui também é necessário verificar o fortalecimento das instituições para superar a carência de lideranças e o personalismo político, visto pelos representantes da sociedade civil e de partidos políticos com uma característica nociva da sociedade gaúcha. A seguir é apresentado um trecho significativo de uma entrevista com representante da sociedade civil:

“A idéia é termos um Estado com uma base sólida de técnicos, de profissionais realmente qualificados para fazer a gestão do Estado. Que haja os políticos, os partidários, que tenham seus cargos de confiança, como se sabe, mas que o técnico dentro do governo não seja colocado numa geladeira. Porque saem os governantes e a burocracia fica. E essa burocracia a gente propunha que tenha uma continuidade, porque

<sup>50</sup> Para o entrevistado representante dos servidores públicos, o “Estado vive um grave problema de gerenciamento em todos os níveis”. Esse problema de gerenciamento é resultado da precarização do próprio Estado e da desmotivação e desvalorização do servidor público, “que faz o Estado ser o que ele é”.

<sup>51</sup> Principalmente nas áreas de planejamento, que na visão de um entrevistado da sociedade civil deveria ser “blindado das interferências partidárias”.

havendo uma proposta de gestão séria, saem os governantes, mas o governo em si continua existindo, se sua base institucional for adequada. O governo não pára”.

O ceticismo político fica mais evidente na variável que trata das decisões dos governos, as quais para a maioria dos entrevistados raramente ou nunca estão corretas. Há uma descrença grande na capacidade política dos governantes estaduais para resolver os problemas do estado. As políticas desenvolvidas são classificadas como paliativas e superficiais, que não atende a critérios técnicos e de planejamento. Esta debilidade também empobrece o debate público, provoca a fragmentação e a “grenalização” da política estadual, nas palavras de um dos entrevistados:

“O Rio Grande do Sul é um Estado muito grenal, quem está de um lado não aceita conversar com o outro, isso é uma coisa que não é boa, que não ajuda.

Se há frustração por parte das lideranças sociais, os representantes de partidos políticos e do Poder Legislativo apontam também o alto nível de alienação e apatia política da sociedade e sua incapacidade de ter uma interlocução com o Estado, deixando que as corporações vinculadas ao serviço público e a mídia atuem como grupos de pressão mais eficientes. A “desarticulação”<sup>52</sup> da sociedade civil é um aspecto fundamental para compreender a incapacidade de os governos levarem adiante medidas de combate ao déficit público e de racionalização do gasto.

Embora o diagnóstico da debilidade da sociedade civil esteja relacionado ao histórico de personalismo da política gaúcha, as alternativas propostas não conseguem se afastar da imagem do Estado como central para vida política e econômica do Rio Grande do Sul. A experiência do Pacto pelo Rio Grande e o comportamento dominante entre os atores sociais analisados fortalecem um modelo de equilíbrio hasteado, no qual a expectativa de coerção estatal tem destaque. Um aspecto importante ressaltado em todas as entrevistas foi a disposição de envolver a sociedade em um debate sobre os problemas do Estado. Por outro lado, ficou claro a carência de ferramentas, métodos e habilidades nos atores sociais para transformar a troca de ideias e propostas em deliberação e tomada de decisão. Ao fim, embora a crítica ao personalismo político e a necessidade de reforçar as instituições dominassem, os entrevistados reconheceram que o sucesso do Pacto pelo Rio Grande dependeria da vontade do Governador eleito.

---

<sup>52</sup> Entrevista com representante de partido político.

Ao final, para os atores entrevistados a primeira virtude de um fórum com o Pacto pelo Rio Grande foi tornar aparente uma situação política que estava encoberta. A qual era mencionada em determinados momentos na mídia, mas que não se sabia ao certo a dimensão do problema. Transparência foi um tema muito relevante para os representantes da sociedade civil, que revelaram dificuldade de acompanhar o desenvolvimento das políticas no Estado. A segunda vantagem, foi justamente permitir que setores não ligados a administração pública pudessem debater o tema em um espaço público legítimo. Para estes atores a carência e superficialidade do debate público estadual é um importante limite para o aprendizado político da sociedade, especialmente em relação a formação do orçamento público que não é “transparente” para os cidadãos.

Portanto, a continuidade destas formas de diálogo sobre temas pontuais de interesse público, com dados e informações transparentes daria início a um processo de aprendizado e convívio político entre Estado, mercado e sociedade ao estilo preconizado pelo teóricos da democracia participativa.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo inicial desta dissertação foi analisar o tema da crise fiscal estadual a partir das crenças e percepções dos atores que se envolveram no fórum Pacto pelo Rio Grande organizado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2006. Utilizou-se como abordagem teórica de pesquisa a teoria do capital social e da cultura política, procurando aproximar a perspectiva de Putnam (2006) acerca dos equilíbrios dominantes na resolução dos dilemas de ação coletiva, com os estudos pós-materialistas desenvolvido por Inglehart e Welzel (2003, 2006, 2011) afim de compreender as condutas e predisposições dos atores sociais. Estes conceitos serviram para indicar a existência de confiança social e demandas auto-expressivas, características do comportamento de cidadãos engajados na ação coletiva. Neste sentido, as crenças em favor do protagonismo do Estado apontariam para um baixo estoque de capital social, que consequência afetaria a eficiência das políticas públicas.

Para cumprir estes objetivos e verificar a aplicabilidade dos conceitos e hipóteses vinculadas ao conceito de capital, procedeu-se a análise de conteúdo de atas do Pacto pelo Rio Grande e a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores sociais envolvidos nas discussões, afim de examinar quais as atitudes predominantes em relação ao Pacto pelo Rio Grande, as motivações para envolvimento nos debates, as percepções sobre a economia e a política e ao papel a ser desempenhado pela sociedade civil. E por fim as percepções sobre a crise estadual e as visões quanto às alternativas para superação destes dilemas.

Sem descuidar das referenciais teóricos como base da interpretação, foi realizada uma revisão da bibliografia sobre a cultura política brasileira e as transformações socioeconômicas porque passou o Rio Grande do Sul no século XX. O Estado oscilou entre a busca de autonomia política e a dependência econômica em relação ao Brasil, que contribuiu decisivamente para o processo de modernização característico do estado: dividido entre campanha, serra e região metropolitana com predomínio econômico do setor primário. De modo que, ao fim do século XX o Rio Grande do Sul apresentava dilemas para a ação coletiva que estava posta já no início do século (GUNTER 2011): secas, carência de infraestrutura, sonegação fiscal e dependência do orçamento público por parte da iniciativa privada.

A estes temas, agregou-se a discussão sobre a concentração de recursos na União e a falta de investimentos federais no Rio Grande do Sul, que será a tônica do debate na segunda metade do século XX. Contraditoriamente, o período do milagre econômico dos anos 1970 será o de maior modernização econômica do estado, com sucessivos investimentos estaduais e federais realizados através de endividamento externo. O mesmo endividamento que

comprometerá as finanças públicas pelas próximas três décadas. Como os investimentos em infraestrutura não foram capazes de alterar o caráter subsidiário da economia gaúcha, houve um comprometimento da arrecadação estadual, conforme os técnicos do tesouro estadual (GREGORY BRUNET 2005, FRAGA 2011).

Os resultados obtidos nas análises de conteúdo reforçam algumas afirmações levantadas pela literatura em relação à política gaúcha: verificou-se que o Estado, como organização sociopolítica, ocupa um espaço relevante nas crenças dos atores sociais, em detrimento do papel a ser desempenhado pela sociedade civil ou mesmo pelo mercado. No imaginário dos atores analisados há uma segmentação entre o universo da economia e da política, e dentro do universo da política há outra segmentação entre governo/política e estrutura estatal. A dimensão da estrutura estatal é a que os atores depositam sua confiança institucional para resolver os problemas coletivos.

Nesse sentido, os atores demonstraram elevados índices de ceticismo em relação a política, especialmente entre os grupos de trabalhadores e empresários. Mesmo havendo uma predisposição dos atores sociais em participarem das discussões do fórum, em atenderem a um chamado do Poder Legislativo, esse envolvimento foi pontual e superficial, na medida em que a motivação residia em apresentar propostas e contribuir com o debate “quando se é chamado”. Não houve reivindicação para se tomar parte nas decisões futuras.

As percepções sobre economia e política são importantes para compreender os limites e as condições da participação política. No conjunto a dimensão política é caracterizada com atributos do Poder Executivo, vinculando idéias de força e concepções administrativas. Fora desta dimensão, a política é concebida como um jogo predominantemente eleitoral no qual importa fixar a marca pessoal, em detrimento de programas e projetos.

Mesmo compartilhando esta visão crítica da política, os atores consideram mais legítimas as eleições do que os processos de participação política entre eleições. Tanto na documentação quanto nas entrevistas, a questão da eleição de 2006 foi vista com preocupação por quem estava envolvido com a ideia de se construir um novo pacto social. São sintomáticas as propostas de planejamento centralizado e fortalecimento da estrutura estatal de modo a blindar eventuais influências emanadas do campo eleitoral. Esta predisposição fica explícita quando se analisa a categoria sobre percepções da crise e somam-se a subcategoria ações governamentais com a subcategoria falhas fiscais e tributárias: ambas somam 28% das causas percebidas dos déficits fiscais. São as ações eleitoreiras governamentais a segunda causa dos problemas fiscais.

Tanto as percepções da crise quanto as propostas de solução apontam para reforçar este distanciamento da sociedade em relação à política. O principal problema apontado para a crise fiscal também, de certa forma, é a solução pretendida. Setor público pesado que não atende as expectativas da população e que drena recursos para o seu custeio é o maior responsável pelo déficit. Muito mais que a concentração de recursos na União. Qual a solução do dilema? Mais Estado, através da renovação de sua capacidade de induzir o desenvolvimento através de serviços públicos de qualidade e incentivos fiscais.

Resgatar a capacidade de indução do Estado implica em modernizar a gestão pública com a adoção de técnicas de gerenciamento modernas, de um lado, de outro, diminuir a interferência política nas atividades de planejamento, que deveriam ficar a cargo do corpo técnico do Estado. Para os representantes da sociedade civil, a solução, portanto é um misto de tecnocracia com controle social e transparência. Não parece relevante no universo de crenças destes atores se falar em democracia ou mesmo participação como instrumento de solução dos problemas coletivos.

Inobstante estas considerações é preciso referir que o modelo do Pacto pelo Rio Grande partiu de uma série de pressupostos racionalizados de comportamento político que falharam ao longo da cadeia de eventos. Estes pressupostos indicavam: a) que todos apresentariam propostas coerentes com as informações recebidas, b) que estas propostas poderiam ser facilmente agregadas com base nessa coerência; c) que os partidos políticos tinham incentivo para agregar essas propostas aos seus planos de governo; d) que o governador eleito iria adotar essas propostas agregadas porque seu partido político o havia aprovado. E principalmente, que os Poderes Públicos estaduais estariam dispostos a sacrificar suas receitas imediatas para cumprir a agenda mínima.

No Pacto pelo Rio Grande houve todo um esforço para o consenso, em primeiro lugar, sem reconhecer as diferenças e clivagens existentes entre os grupos sociais. Também como vimos, não considerou os valores sociais e as normas de comportamento dominantes na sociedade gaúcha. Essas normas sociais predispõem os cidadãos há exercer ações de demanda e pressão sobre Estado, não se colocando também como ator responsável pelo resultado final. A elaboração de acordos criativos, que implica em abrir mão de benefícios imediatos em troca da segurança futura não foi uma alternativa razoável, que simbolicamente preferiam o termo união à cooperação.

Além disso, distante dos modelos de sistemas de participação cívica, o Pacto pelo Rio Grande não definiu claramente as responsabilidades e sanções para punir os desertores. A constituição de um novo contrato social se fortalece quando há motivação para os atores

limitarem-se mutuamente porque um objetivo coletivo assim o exige. A segurança implícita nesta motivação é garantida pela reputação dos atores, pelas normas de reciprocidade e pela viabilidade das sanções aplicadas aos transgressores. Como afiança a literatura especializada, estas normas são forjadas pela história como modelos mentais para a ação coletiva.

Quanto à perspectiva da teoria do capital social, tem-se como resultado que o afastamento da política repercute também no distanciamento entre os grupos sociais: assim o empresariado adotou uma perspectiva de crítica da gestão pública, especialmente em relação ao orçamento e o gasto público, além de apresentar-se como porta-voz da sociedade; já os trabalhadores frisaram o aspecto da sonegação fiscal, do aumento da fiscalização sobre a iniciativa privada, e ampliação dos serviços públicos para induzir o desenvolvimento econômico.

Em relação à sociedade civil há uma reivindicação por transparência e aumento do controle social sobre as atividades de planejamento, preocupações com a política social, sobretudo a reivindicação por mais investimentos em educação. Também estes atores defenderam mudanças na gestão pública através de definição de metas e resultados que possam ser acompanhadas pela sociedade. Para os representantes do terceiro setor, as ações governamentais são os principais responsáveis pela crise fiscal, por isso enfatizam a importância de que programas e o planejamento governamental sejam acompanhados de perto pela sociedade.

Entre os atores estatais há ênfase nas questões econômicas, na importância do serviço público. É nesse segmento onde a percepção da necessidade de mudanças e reformas na gestão pública se mostraram mais importantes. Os representantes dos poderes públicos defenderam claramente a adoção de técnicas de gerenciamento aplicadas no setor privado e a conscientização da sociedade para os problemas do Estado. Por outro lado, os representantes de partidos políticos defenderam a ideia de que resgatar a posição de “Estado indutor” é fundamental para a superação da crise, além dos mecanismos gerenciais e dos investimentos em educação e a valorização dos servidores públicos.

Resumidamente, os atores envolvidos no Pacto pelo Rio Grande não identificaram a necessidade de realizar reformas ou mudanças políticas de maior impacto, ou mesmo ampliar a ingerência da sociedade nos processos de decisão pública além do previsto nas instituições hodiernas. Diante do ceticismo e frustração com o desempenho da classe política a opção dominante é valorizar a estrutura estatal “modernizada” por técnicas gerenciais que permitam melhorar a prestação de serviços de um lado, e o acompanhamento da sociedade de outro.

Em termos concretos não há um desafio ao diagnóstico dos problemas causados pelo personalismo político por um processo amplo de democratização das instancias de decisão política. Nesse sentido, elite estatal e sociedade civil reconhecem que a decisão e responsabilidade dos encaminhamentos pertencem representantes eleitos. O modelo do equilíbrio hasteado é o predominante nas relações da cidadania com a política.

A partir deste ponto, a pesquisa abre caminho para futuros desdobramentos na relação entre cidadania e a política em um ambiente de desconfiança social aonde as expectativas quanto ao bem público residem no papel protagonista do Estado, que é problema e ao mesmo tempo a solução para os dilemas coletivos. A superação da crise fiscal exige que se afaste das armadilhas tecnocráticas que estiveram na origem dos problemas, e que no momento do Pacto se apresentavam como solução. Nesse sentido cabe questionar como fortalecer a sociedade e promover a participação política em situações nas quais os atores sociais não fazem relação entre democracia e resultado das políticas públicas?

O debate atual na ciência política indica ser necessário que a democracia se torne também um objetivo para a comunidade engajada na obtenção de acordos criativos, de modo que os atores estabeleçam relações horizontais e diretas, verbalizando seus valores, interesses e objetivos em um exercício de compreensão comum. A base comum, somente poderá ser construída quando há a alteridade positiva no diálogo entre “adversários legítimos”, como define Mouffe (2013) com seu conceito de Democracia Agonística. E menos uma ênfase na obtenção de consensos através da deliberação “racional”. Como Putnam (2006) apontou, esta alteridade positiva nasce nas organizações e redes sociais marcadas pelo voluntariado, reconhecimento da igualdade e da importância da cooperação. Distante da esfera econômica ou política. Portanto, a saída pelo fortalecimento do Estado, seja indutor ou gerencial não poderá superar os dilemas da ação coletiva vivenciados na crise fiscal, sem antes se construir valores e normas sociais de convivência política que tragam a sociedade para o centro das decisões políticas. Justamente porque como frisou um entrevistado, a confiança social não se cria por decreto.

## BIBLIOGRAFIA

- ADLER, P. A.; KWON S. W.** “Social capital: the good, the bad, and the ugly”. In: Leser(org.). *Knowledge and social capital*. Boston: Butterworth/Heinemann, 1999.
- AQUINO, J. A.** AS TEORIAS DA AÇÃO SOCIAL DE COLEMAN E DE BOURDIEU. *Humanidades e Ciências Sociais* - vol. 2 no 2 – 2000.
- BAQUERO, M.** QUANDO A INSTABILIDADE SE TORNA ESTÁVEL: POLIARQUIA, DESIGUALDADE SOCIAL E CULTURA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 48-69, jul.-dez. 2008
- \_\_\_\_\_, **PRÁ, J.** *A Democracia Brasileira e a Cultura Política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Democracia e Desigualdades na América Latina: Novas Perspectivas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.
- \_\_\_\_\_, **CREMONESE, C.** *DESENVOLVIMENTO REGIONAL: Democracia Local e Capital Social*. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2008.
- \_\_\_\_\_. QUANDO A INSTABILIDADE SE TORNA ESTÁVEL: POLIARQUIA, DESIGUALDADE SOCIAL E CULTURA POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 48-69, jul.-dez. 2008
- BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O.** A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. Universidade /UFRGS, 1996.
- BAUER, M., GASKELL, G.** *PESQUISA QUALITATIVA COM TEXTO, IMAGEM E SOM: Um manual prático*. 9ª Ed. Petropolis – RJ, Vozes, 2011.
- BAUMAN, Z.** *EM BUSCA DA POLÍTICA*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BOURDIEU, P.** 1986. The Forms of Capital. In : RICHARDSON, J. (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nova York : Greenwood Press.
- BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION** (<http://www.brasa.org>).
- CALANZAS, R. B.** *Aprofundar o ajuste fiscal no RS*. Porto Alegre: 3º EEG, 2006.
- CARVALHO, J. M.** *CIDADANIA NO BRASIL: O Longo Caminho*. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- CASTELLS, M.** *REDES DE INDIGNAÇÃO E ESPERANÇA: Movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Zahar, 2013.
- \_\_\_\_\_. *FIM DE MILENIO*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY.** 2000. *CIA World Factbook*. Washington : CIA.
- CHILCOTE, R.** *Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado*. Petrópolis: Vozes, 1998
- COLEMAN, J. S.** 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 94, Supplement, p. S95-S120.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- CORTÉS, C.** *POLÍTICA GAÚCHA 1930 – 1964*. Porto Alegre: Ed. PUCRS, 2007.
- COUCH, L. L. & JONES, W. H.** 1997. Measuring Levels of Trust. *Journal of Research in Personality*, New York, v. 31, n. 3, p. 317-336, Sept.

- CRESWELL, J.** *Projeto de pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto*. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DALTON, R.** *Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization and the Changing American Electorate*. Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine, 2004.
- \_\_\_\_\_. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation. *POLITICAL STUDIES: 2008 VOL 56*, 76–98.
- DIAMOND, L.** 1999. *Developing Democracy : Toward Consolidation*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- DAGNINO, E., OLVERA, A., PANFICHI, A.** *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. Campinas-SP: Paz e Terra, 2006.
- EASTON, D.** *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968
- EDWARDS, B., FOLEY, M. W. & DIANI, M.** (eds.). 2001. *Beyond Tocqueville : Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover, NH : University Press of New England.
- FRANCO, A., POGREBINSCHI, T.** *DEMOCRACIA COOPERATIVA: Escritos Políticos Escolhidos de John Dewey*. Porto Alegre, Ed. PUCRS, 2008.
- FOLEY, M. W., EDWARDS, B. & DIANI, M.** 2001. Social Capital Reconsidered. *In : EDWARDS, B., FOLEY, M. W. & DIANI, M.* (eds.). *Beyond Tocqueville : Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover, NH : University Press of New England.
- FUKUYAMA, Francis.** *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- GREGORY BRUNET, J.F.** *As políticas de investimento dos governos do RS entre 1971 – 2002*. Estudos FEE, 2005.
- GIDDENS, A., LASH, S., BECK, U.** *MODERNIZAÇÃO REFLEXIVA: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. 2ª Ed. São Paulo: Unesp, 2012.
- GIL, A. C.** *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. 5ª Ed. São Paulo, Atlas, 2010.
- GOHN, M. G.** *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- GOLIN, T., BOEIRA, N.** *REPÚBLICA: Da Revolução de 1930 à Ditadura Militar (1930-1985)*. Passo Fundo: Méritos, 2007.
- GUNTER, A.** *Gênese do Estado Moderno no Rio Grande do Sul 1889-1929*. Porto Alegre, Paiol, 2011.
- HARDIN, R.** 1999. Do We Want Trust in Government? *In : WARREN, M. E.* (ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge : Cambridge University Press.
- HERRLEIN JR, R.** *A trajetória do desenvolvimento capitalista no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2003.
- HARRISON, L. & HUNTINGTON, S.** (eds.).2000. *Culture Matters : How Values Shape Human Progress*. New York : Basic Books.
- HUNTINGTON, S. P.** 1975. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro : Forense-Universitária.
- INGLEHART, R.** *CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA ESTABLE*. Reis nº 42, 1988.
- INGLEHART, R.** 1997. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton : Princeton University Press.

- JANSEN, S. L.** EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 1940 A 1995/96. Porto Alegre: 3º EEG, 2006.
- LOVE, J.** O Regionalismo Gaúcho e As Origens da Revolução de 1930. São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1975.
- KAPRON, S. R., LENGLER, F.** *FUNDOPEM, INVESTIMENTOS PÚBLICOS E EMPREGOS NA INDÚSTRIA GAÚCHA*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2006.
- KRISHNA, A.** 2000. *Creating and Harnessing Social Capital* in Dasgupta e Serageldin “Social Capital, a Multifaceted Perspective”. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.
- KRISHNA, A.; SHRADER, E.** *Social Capital Assessment Tool*. Documento preparado para a Conferência sobre Capital Social e Redução da Pobreza Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 1999.
- LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER, A. & VISHNY, R. W.** 1997. Trust in Large Organizations. *American Economic Review*, Nashville, v. 87, n. 2, p. 333-338, May.
- LALLEMENT, M.** *HISTÓRIA DAS IDÉIAS SOCIOLOGICAS: 2. De Parsons aos Contemporâneos*. 4ª Ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2012.
- LIN, N.** 2001. *Social Capital : A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- LUNDÅSEN, S.** 2002. Podemos confiar nas medidas de confiança? *Opinião Pública*, Campinas, v. VIII, n. 2, p. 304-27, out.
- KATZ, R., MAIR, P.** Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1995; 1; 5.
- MARQUES JUNIOR, L. S.** *DETERMINANTES ECONÔMICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DOS DÉFICITS PRIMÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL (1970-03)*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2006.
- MARTINS, J. S.** *A POLÍTICA DO BRASIL: lúmpen e místico*. São Paulo: Contexto, 2011.
- MOISÉS, J. A., MENEGUELLO, R.** *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Ed. USP, 2013.
- MOUFFE, C.** POR UM MODELO AGONÍSTICO DE DEMOCRACIA. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, **25**, p. 11-23, nov. 2005
- MULLER, E. & SELIGSON, M.** 1994. Civic Culture and Democracy : The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 88, n. 3, p. 645-652, Sept.
- NEWTON, K.** 1999. Social and Political Trust in Established Societies. *In* : NORRIS, P. (ed.). *Critical Citizens : Global Support for Democratic Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- NORRIS, P.** 1999. Conclusions : The Growth of Critical Citizens and Its Consequences. *In* : \_\_\_\_\_. (ed.). *Critical Citizens : Global Support for Democratic Government*. New York : Oxford University Press.
- NORRIS, P.** *GOING GLOBAL: New Challenges and Opportunities in Research on Democratic Participation and the Civic Culture*. Harvard University, 2008.
- NYE, J., ZELIKOW, P., KING, D.** *WHY PEOPLE DON'T TRUST GOVERNMENT*. Harvard University Press, 1997.

- O'DONNELL, G.** *Democracia, agência e estado: Teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2011.
- OFFE, C.** How Can We Trust Our Fellow Citizens? in: Warren, Mark E. (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999:42-87
- PATEMAN, C.** *PARTICIPAÇÃO E TEORIA DEMOCRÁTICA*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, J. M., ARENDT, M.** *O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA GAÚCHA NO SÉC.XX. Ensaios FEE, 2003.*
- PORTES, Alejandro.** Social Capital: its origins and applications in contemporary sociology. *Annual Review of Sociology*, v.24, 1998.
- PORTNEY, K., BERRY, J.** *NEIGHBORHOODS AND SOCIAL CAPITAL*. Paper prepared for inclusion in Virginia Hodgkinson, ed. *Civil Society in the United States*. (Ford Foundation, 1999)
- PUTNAM, R. D.** *COMUNIDADE E DEMOCRACIA: a experiência da Itália moderna*. 5ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- REIS, B . P. W.** Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Rev. Sociol. Polit.* no.21 Curitiba Nov. 2003.
- REIS, F. W. & CASTRO, M. M. M.** 2001. Democracia, civismo e cinismo : um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 25-46, 1º semestre.
- RENNÓ, L. R.** Confiança interpessoal e comportamento político : microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. VII, n. 1, p. 33-59, maio, 2001.
- SEPLAN-RS.** *MEMORIA DO PLANEJAMENTO ESTADUAL*. <http://www.seplan.rs.gov.br/lista/563/Memoria-do-Planejamento-Estadual>
- ROSE, R.** “Getting things done in an antimodern society :social capital networks in Russia ”.In: Dasgupta e Serageldin (org.) *Social Capital, a Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.
- ROSENTHAL, G.** *Pesquisa Social Interpretativa: uma introdução*. 5ª ed. Porto Alegre, Ed. PUCRS, 2014.
- SALEJ, S.** **Precisamos de capital social? Sim, mas socializando o capital.** *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC* Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 1-21 [www.emtese.ufsc.br](http://www.emtese.ufsc.br)
- SALLUM JR., B.** *METAMORFOSES DO ESTADO BRASILEIRO NO FINAL DO SÉCULO XX*. RBCS Vol. 18 nº. 52 junho/2003.
- SANTOS, E.; BAQUERO, M.** *DEMOCRACIA E CAPITAL SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA*. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, 28, p. 221-234, jun. 2007
- SANTOS, D. F. C.** *Finanças Estaduais: Verdades e Mitos – Uma abordagem sobre as finanças do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: AGE, 2007.
- \_\_\_\_\_ ; **CALAZANS, R. B.** *A CRISE DA DÍVIDA PÚBLICA DO RS: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS 1970-98*. Estudos FEE, 1998.
- SCHUTZ, A.** *SOBRE FENOMENOLOGIA E RELAÇÕES SOCIAIS*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2012.

- SOLOW, R. M.** “ Notes on social capital and economic performance” In: Dasgupta e Serageldin (orgs.) *Social Capital, a Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.
- SORJ, B.** *A Nova Sociedade Brasileira*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- SOUZA, Celina.** Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: Celina Souza; Paulo Fábio Dantas Neto. (Org.). *Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006
- STOLLE, D. & ROCHON, T. R.** Are All Associations Alike? Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital. In : EDWARDS, B., FOLEY, M. W. & DIANI, M. (eds.). *Beyond Tocqueville : Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover, NH : University Press of New England, 2001.
- TARGA, L.R.P.** 1893: interpretações da guerra. *Ensaio FEE, Porto Alegre*, v. 24, n. 1, p. 127-150, 2003.
- TARROW, S.** *O PODER EM MOVIMENTO: Movimentos sociais e confront político*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2009.
- TILLY, C.** *DEMOCRACIA*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2013.
- UPHOFF, N.** “Understanding Social Capital: learning from the Analysis and Experience of Participation. In:Dasgupta e Serageldin (orgs.). *Social Capital, a Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2000.
- VILLEGAS, A.** *Arar en el mar : la democracia en América Latina*. Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, México, 1995.
- WEBER, M.** *CIENCIA E POLÍTICA: Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix, 2001.
- WEFFORT, F.** *Os Clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista*. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006.
- WELZEL, C.** *EFFECTIVE DEMOCRACY, MASS CULTURE, AND THE QUALITY OF ELITES: THE HUMAN DEVELOPMENT PERSPECTIVE*. International University Bremen (IUB), School of Humanities and Social Sciences, 2003.
- \_\_\_\_\_, **INGLEHART, R., DEUTSCH, F.** Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest ‘Civic’ Payoff? *Journal of Civil Society Vol. 1, No. 2, 121–146, September 2005*.
- \_\_\_\_\_, **INGLEHART, R.** The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy Volume 19, Number 1 January 2008*
- WERLIN, H.** 1990. Political Culture and Political Change. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 84, n. 1, p. 249-253, Feb.

**ANEXOS****RELAÇÃO DOS DOCUMENTOS ANALISADOS:**

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / FÓRUM DE REITORES  
DATA: 19-06-2006 – Manhã  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIOS INSTITUCIONAIS COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS/ FÓRUM DE REITORES  
DATA: 19-06-2006 – TARDE  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS /TERCEIRO SETOR  
DATA: 12-06-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / CONSELHOS REGIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL  
DATA: 17-07-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / ENTIDADES ESTUDANTIS  
DATA: 10-07-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / ENTIDADES EMPRESARIAIS  
DATA: 05-07-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / ENTIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS E DE TRABALHADORES  
DATA: 05-06-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / MEIOS DE COMUNICAÇÃO  
DATA: 03-07-2006  
LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / PODERES, MINISTÉRIO PÚBLICO E TCE

DATA: 22-05-2006

LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO TEMÁTICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS / PT, PP, PMDB E PDT

DATA: 16-05-2006

LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO TEMÁTICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS / PTB, PFL, PSDB E PC DO B

DATA: 17-05-2006

LOCAL: PORTO ALEGRE

DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA. PACTO PELO RIO GRANDE / SEMINÁRIO INSTITUCIONAL COM SEGMENTOS REPRESENTATIVOS / MUNICÍPIOS (FAMURS, UVERGS, AGM)

DATA: 29-05-2006

LOCAL: PORTO ALEGRE

## RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

<b>NOME</b>	<b>IDADE</b>	<b>SEXO</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>ATIVIDADE</b>	<b>GRUPO</b>
Marta Busnello Alves	44	F	Profissional de Relações Públicas	Presidente do CONRERP 4	Conselhos Profissionais
Dra Denise Oliveira Cezar	47	F	Direito	Presidente da UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDENCIA	Trabalhadores
Felipe Martins Müller	46	M	Engenheiro Elétrico	Vice-reitor UFSM	Reitores
Vergílio Perius	60	M	Filosofia	Presidente do Sistema OCERGS	Terceiro Setor
Raul Pont	64	M	Historiador	Deputado Estadual	Poder Legislativo
César Busatto	56	M	Economista	Ex-deputado estadual	Comissão organizadora
Caleb Oliveira	46	M	Servidor Público	Presidente do PSB	Partido Político
José Antônio Fernandes	62	M	Economista	Consultor	
Paulo Jorge Sarkis	66	M	Engenheiro Civil	Consultor	

## QUESTIONÁRIO

1 – NA SUA OPINIÃO É POSSÍVEL CONFIAR NAS PESSOAS:

1( ) sempre	2( ) maior parte do tempo	3( ) raramente	4( ) nunca
-------------	---------------------------	----------------	------------

2 – QUAL SEU GRAU DE CONFIANÇA EM RELAÇÃO A:

	1 – MUITA CONFIANÇA	2 – POUCA CONFIANÇA	3 – NENHUMA CONFIANÇA
1 – sindicato			
2 – partido político			
3 – televisão			
4 – empresas			
5 – polícia			
6 – cientistas e professores			
7 – deputados e senadores			
8 – tribunais de justiça			
9 – ONG's			
10 – governo estadual			

3 – VEREADORES, DEPUTADOS E SENADORES TEM COMO PRINCIPAIS FUNÇÕES FAZER LEIS E FISCALIZAR O USO DO DINHEIRO PÚBLICO. NA SUA OPINIÃO ELES CUMPREM ESSA FUNÇÃO?

	1 - sim	2 - não	3 – um pouco	4 – ns/nr
1 – vereadores				
2 – deputados estaduais.				
3 - senadores				

4 – NA SUA OPINIÃO OS POLITICOS BRASILEIROS (GAÚCHOS) PROCURAM EM 1º LUGAR:

1( ) defender interesses dos eleitores
2( ) enriquecer as custas do dinheiro público
3( ) cumprir o programa de governo
4( ) arrumar a vida de parentes e amigos
5( ) defender propostas de bem estar social para todos
6( ) outra
7( ) ns/nr

5 – EM RELAÇÃO AO GOVERNO ESTADUAL, AS DECISÕES TOMADAS POR ELE ESTÃO CORRETAS:

1 ( ) sempre	2 ( ) maior parte do tempo	3 ( ) raramente	4 ( ) nunca	5 ( ) ns/nr
--------------	----------------------------	-----------------	-------------	-------------

6 – O QUE MOTIVOU SUA ENTIDADE A PARTICIPAR DO PACTO? E QUAL A PRINCIPAL CONTRIBUIÇÃO?

7 – QUAIS SEUS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS?

8 – COMO SR. ACREDITA QUE O ESTADO PODE SUPERAR ESSA CRISE?

9 – A PARTIR DESSAS CONSIDERAÇÕES QUAL A SUA AVALIAÇÃO SOBRE O DESEMPENHO DAS LIDERANÇAS POLÍTICAS GAÚCHAS?

10 – QUAL O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS DO ESTADO?

