

Participação política e democracia no Brasil contemporâneo

Carla Giani Martelli

Maria Chaves Jardim

Éder Rodrigo Gimenes

(Org.)

**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

**Participação política e democracia
no Brasil contemporâneo**

Carla Gandini Giani Martelli
Maria Chaves Jardim
Éder Rodrigo Gimenes
(Org.)

Faculdade de Ciências e Letras, UNESP – Univ Estadual Paulista, Campus Araraquara

Reitor: Sandro Roberto Valentini

Vice-reitor: Sergio Roberto Nobre

Diretor: Cláudio Cesar de Paiva

Vice-diretora: Rosa Fátima de Souza Chaloba

SÉRIE TEMAS EM SOCIOLOGIA Nº 11

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Coordenadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Vice-Coordenador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Conselho Editorial do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Prof. Dr. Edgar Teodoro da Cunha

Prof. Dr. Marcelo Santos

Profª Drª Maria Aparecida Chaves Jardim

Normalização

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras

Editoração eletrônica

Eron Pedroso Januskevictz

Capa

Maurício Salera

TEMAS EM SOCIOLOGIA

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

*Carla Gandini Giani Martelli, Maria Chaves
Jardim e Éder Rodrigo Gimenes
(Org.)*

**CULTURA
ACADÊMICA**

Editora

Copyright © 2017 by Laboratório Editorial da FCL
Direitos de publicação reservados a:
Laboratório Editorial da FCL

Rod. Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – Araraquara – SP
Tel.: (16) 3334-6275

E-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Obra disponível em formato impresso e eletrônico
(consultar endereço acima).

Participação política e democracia no Brasil contemporâneo / Organizado por
Carla Gandini Giani Martelli ; Maria Chaves Jardim ; Éder Rodrigo
P273 Gimenes. – São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2018.
282p. ; 21 cm. - (Série Temas em Sociologia; 11)

ISBN: 978-85-7983-978-8

1. Participação política – Brasil. 2. Democracia - Brasil. 3. Ciência política.
I. Martelli, Carla Gandini Giani. II. Jardim, Maria Chaves. III. Gimenes,
Éder Rodrigo. IV. Série.

CDD 322.4

SUMÁRIO

Apresentação: retratos da participação política no Brasil.....	7
<i>Carla Giani Martelli, Maria Chaves Jardim e Éder Rodrigo Gimenes</i>	
A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate	11
<i>Carla Almeida</i>	
Juventude e envelhecimento: reflexões sobre participação política a partir do recorte geracional	33
<i>Simone Pereira da Costa Dourado, Daiany Cris Silva e Jaqueline Ilaria de Lima</i>	
Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil	49
<i>Lucas Toshiaki Archangelo Okado, Simone Pereira da Costa Dourado e Ednaldo Aparecido Ribeiro</i>	
Simpatia partidária e repertórios de participação política no Brasil ...	73
<i>Yan de Souza Carreirão, Tayná Teixeira Chaves Trindade, Ednaldo Aparecido Ribeiro, Éder Rodrigo Gimenes e Julian Borba</i>	
Partidarismo, mobilização cognitiva e participação política no Brasil ...	111
<i>Éder Rodrigo Gimenes</i>	
Múltiplas práticas e configurações do associativismo urbano contemporâneo: um estudo na cidade de Florianópolis.....	151
<i>Lígia Helena Hahn Lüchmann</i>	
A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20.....	179
<i>Viviane Bassi dos Reis Marques e Maria Chaves Jardim</i>	
Associativismo e conselhos gestores no Brasil.....	207
<i>Lígia Helena Hahn Lüchmann, Carla Almeida e Eder Rodrigo Gimenes</i>	

Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres	235
<i>Carla Giani Martelli, Celene Tonella, Maria Chaves Jardim e Wagner de Melo Romão</i>	
Sobre os organizadores	275
Sobre os autores	277

APRESENTAÇÃO: RETRATOS DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

A coletânea que ora se apresenta busca divulgar os primeiros resultados da pesquisa coletiva intitulada *Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)*, aprovada na rubrica PROCAD (Programa Nacional de Cooperação Acadêmica), da Capes. Trata-se de um projeto de caráter interdisciplinar, já que engloba abordagens da Ciência Política, da Sociologia e da Antropologia, em um esforço coletivo de contribuição sobre o tema da participação política, respeitando e dialogando com as especificidades de cada área. Tem como fio condutor a investigação da queda das estratégias de participação política ditas tradicionais (filiação partidária, sindicalização, comparecimento eleitoral, por exemplo), considerando a emergência e a proliferação de novas formas de envolvimento ou engajamento político, com destaque para as formas associativas e as várias modalidades de protesto, tais como manifestações, boicotes e ocupações, além de modalidades institucionais, como, especialmente no caso do Brasil, os conselhos gestores, fundos participativos, orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas.

Seguindo a mesma linha do projeto, a coletânea concentra os esforços de pesquisadores distintos, oriundos de diversas matrizes teóricas e empíricas e de diversas universidades nacionais (Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho-Unesp) engajados em torno de temas comuns, como conselhos gestores, sindicatos e questões ambientais, desenvolvimento de laços partidários, comportamento eleitoral de jovens e idosos e conferências, dentre outros, temas esses que compõem esta coletânea.

Em *A participação política nas democracias contemporâneas: mapeando o debate*, Carla Almeida apresenta um panorama das discussões acerca da participação política a partir de duas distintas vertentes. A primeira diz respeito aos estudos comportamentalistas, que utilizam, majoritariamente, dados individuais e de opinião pública em análises acerca de ampla gama de modalidades de participação, ao passo que a segunda vertente atenta para as formas de ação coletiva, com ênfase aos atores, instituições e modalidades de participação institucional relacionadas ao Estado.

Os capítulos seguintes dialogam com a perspectiva abordada por Almeida, uma vez que, em alguma medida, contribuem para o enfrentamento dos desafios impostos às distintas vertentes de estudos sobre participação política, com foco específico no caso brasileiro. Nesse sentido, os capítulos de 2 a 5 tratam de abordagens comportamentalistas da participação individual, centrados no envolvimento de grupos específicos com a política e na importância da manifestação de laços partidários à participação.

O capítulo 2, assinado por Simone Dourado, Daiany Cris Silva e Jaqueline Ilaria de Lima, intitulado *Juventude e Envelhecimento: reflexões sobre participação política a partir do recorte geracional*, tem por objetivo analisar o comportamento político dos jovens e dos idosos, residentes na cidade de Maringá, norte do Paraná, a partir de duas experiências empíricas: no que se refere à juventude, foi aplicada uma pesquisa que buscou elaborar o perfil desse grupo geracional; no que tange aos idosos, foi feito o mapeamento dos argumentos dos idosos sobre as formas de participação política que mais valorizam.

O capítulo 3, *Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil*, de autoria de Lucas Okado, Simone Dourado e Ednaldo Ribeiro, tem por objetivo dimensionar o comportamento eleitoral de jovens e idosos nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil, fazendo uso de dados provenientes do Repositório de Dados Eleitorais mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as cidades que passaram pelo cadastramento biométrico, e de dados do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014, conduzido pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Unicamp nos dias que se seguiram a eleição presidencial de 2014.

O capítulo 4, *Simpatia partidária e repertórios de participação política no Brasil*, de Yan de Souza Carreirão, Tayná Teixeira Chaves Trindade, Ednaldo Aparecido Ribeiro, Éder Rodrigo Gimenes e Julian Borba, investiga as relações estabelecidas entre a Identificação Partidária (IP) e as distintas modalidades de participação no contexto brasileiro. O material empírico empregado nas análises é proveniente do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), de 2012, e, por meio de análises multivariadas, os autores identificaram relações consistentes entre IP e distintas modalidades de engajamento cívico.

O capítulo 5, *Partidarismo, mobilização cognitiva e participação política no Brasil*, de Éder Gimenes, discute a influência dos perfis dos eleitores brasileiros no que tange aos recursos de simpatia partidária e mobilização cognitiva, a fim de contribuir com a explicação sobre como distintos con-

juntos de eleitores promovem impactos diversos sobre o funcionamento, fortalecimento e persistência da democracia no Brasil, especialmente com relação à participação política convencional e contestatória.

O conjunto seguinte de capítulos, de 6 a 9, é centrado em distintas modalidades de participação coletiva, bem como em sua relevância com relação aos processos democráticos no Brasil contemporâneo. Os estudos discorrem sobre sindicalismo, associativismo e dois mecanismos de participação institucional estabelecidos no Brasil, os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas.

Nessa perspectiva, o capítulo 6, *Múltiplas práticas e configurações do associativismo urbano contemporâneo: um estudo na cidade de Florianópolis*, de Lígia Helena Hahn Lüchmann, está inserido no campo analítico voltado para a compreensão das configurações do associativismo contemporâneo, e tem como objetivo investigar as mudanças no que diz respeito ao perfil do campo associativo, com o foco empírico na cidade de Florianópolis. O objetivo é duplo: atualizar, para o período de 2000 a 2010, o cadastro de dados das associações existentes no município realizado por Scherer-Warren (2004) entre as décadas de 1960 a 1990; e avaliar, a partir deste cadastro, algumas características do campo associativo da cidade mais recentemente.

O capítulo 7, de Viviane Marques e Maria Jardim, intitulado *A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20*, estuda a participação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em temas ambientais. O objetivo é revelar, por meio da análise dos discursos de líderes sindicais proferidos nos dois encontros (Eco 92 e Rio +20), as motivações e as estratégias cutistas. O argumento das autoras é que após o processo de reestruturação ocorrido nas empresas na década de 1990, a CUT modificou suas estratégias de luta, visando à manutenção de sua atuação frente às transformações ocorridas na relação capital/trabalho e passou a dialogar com novo interlocutor, o movimento ambientalista.

O capítulo 8, *Associativismo e Conselhos Gestores no Brasil*, de Lüchmann, Almeida e Éder Gimenes apresentam um mapeamento das associações presentes nos Conselhos Gestores em vigência no país, partindo do pressuposto de que a compreensão do tipo de associativismo que ocupa espaços de representação nos conselhos é fundamental para entender as configurações do associativismo contemporâneo no país, incluindo os seus repertórios de atuação.

O último capítulo, assinado por Carla Giani Martelli, Celene Tonella, Maria Jardim e Wagner Romão, *Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e poli-*

ticas para as mulheres, está inserido no debate recente na ciência política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas. Dentre as novas modalidades, o capítulo analisa as conferências nacionais de políticas públicas em três diferentes setores com vistas a compreender a importância desses espaços no que se refere à institucionalização do setor, bem como à constituição de comunidades de políticas.

Conforme já destacamos, a coletânea materializa os esforços da equipe vinculada ao projeto PROCAD no sentido de responder aos desafios que se colocam à democracia brasileira neste momento (2017) de relativa instabilidade, uma vez que, por um lado, é preciso entender a percepção dos indivíduos sobre o funcionamento do regime e verificar como os mesmos se comportam e atuam politicamente e, por outro lado, faz-se necessário compreender os perfis, as articulações e as consequências da ação de atores coletivos no espaço político, independentemente de seu nível de institucionalização.

A expectativa é contribuir para o debate sobre as mudanças e permanências nos padrões de participação política nas democracias contemporâneas, preenchendo uma lacuna existente na agenda de pesquisas especialmente ao focalizar o caso brasileiro, uma jovem democracia em processo de consolidação.

A organização desta coletânea não teve outra intenção senão fornecer novos elementos analíticos à interpretação dessas modalidades de ação política e fomentar a ampliação do diálogo entre as distintas vertentes de estudos sobre participação política.

Carla Giani Martelli
Maria Chaves Jardim
Éder Rodrigo Gimenes
Os organizadores

À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS: MAPEANDO O DEBATE

Carla Almeida

Esse trabalho destaca algumas inflexões constitutivas da trajetória de duas vertentes distintas de estudos sobre a participação política. O marcador utilizado para conferir os destaques foi o diagnóstico que elas elaboraram e elaboram a respeito das características, das potencialidades e dos dilemas que constituem as democracias contemporâneas.

A primeira reúne os estudos comportamentalistas e tem como unidade de análise o engajamento político individual nas diferentes modalidades de participação. Nessa vertente, a atenção das pesquisas empíricas recai, geralmente, na proposição de tipologias e nos condicionantes daquele engajamento tendo em vista a produção de diagnósticos comparados de largo alcance do fenômeno da participação. A segunda é marcada desde o início pela preocupação normativa com o aprofundamento da democracia e, embora tenha sua origem nos estudos sobre os movimentos sociais, o foco das pesquisas são as modalidades mais institucionalizadas de engajamento político, os atores e as instituições envolvidos com a democratização das instâncias decisórias e o controle sobre as ações governamentais. Trata-se, aqui, dos estudos sobre as denominadas Instituições Participativas (IPs), das quais são exemplares no Brasil os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Orçamentos Participativos e as Conferências Públicas de Políticas.

A expectativa que animou esse trabalho foi a de que podemos alcançar uma compreensão mais aprimorada do fenômeno da participação política, principalmente para o caso brasileiro, a partir de um esforço mais sistemático de integração do acúmulo de conhecimento produzido por essas duas vertentes. Para tanto, a identificação das preocupações comuns e das tensões que constituem suas trajetórias pode ser um importante passo. É nessa direção que pretendemos contribuir.

Normatividade e empiria

A bibliografia sobre participação política filiada à vertente comportamentalista tem proveniência no debate anglo saxão e é tributária dos desenvolvimentos metodológicos ocorridos a partir de 1940 e 1950 nas pesquisas de opinião pública (RIBEIRO; BORBA, 2015). *The Civic Culture*, de Almond e Verba, publicada na década de 1960, constituiu-se referência fundamental dos estudos dessa vertente e foi, em larga medida, a responsável pela importância que passou a possuir no âmbito da ciência política os estudos culturalistas (RENNÓ et al., 2011). Dois grandes postulados são marcas desse livro e influenciaram significativamente os estudos e debates que se seguiram no interior dessa vertente. O primeiro é o de que existiria uma congruência entre cultura política e instituições, na medida em que os valores e opiniões dos cidadãos influenciariam o funcionamento do sistema político, conferindo-lhe estabilidade ou instabilidade. O segundo é o de que a fidelidade, a confiança nas instituições e modestos níveis de participação política seriam fundamentais para a estabilidade democrática. Assim, o cidadão ideal ao regime democrático seria aquele leal às instituições, satisfeito com seu funcionamento e obediente à divisão de trabalho entre eleitores e eleitos.

Como sublinharam Dalton e Welzel (2014), em *The Civic Culture* de Almond e Verba, sempre que os cidadãos participam, eles participam nos limites da democracia representativa. O envolvimento direto na formulação e implementação de políticas ou em manifestações/protestos contestatórios não estava caracterizado como repertório padrão de participação política afins com o regime democrático. O sentido atribuído por Almond e Verba ao fenômeno da participação numa ordem democrática em *The Civic Culture* refletia, assim, as concepções hegemônicas da teoria democrática do período, de matriz schumpeteriana, influenciadas pela preocupação com a estabilidade política e com as consequências disruptivas de uma participação para além do momento eleitoral. Preocupações que estavam fundadas, em larga medida, na avaliação do papel e do peso que a participação de massa teria exercido na experiência fascista européia.

As ondas de protestos pelos quais passaram as democracias do capitalismo central nos mesmos anos 60 rebateram, entretanto, fortemente nos estudos posteriores dessa vertente. Nessa direção, o trabalho de Barnes e colaboradores, publicado em fins da década de 1970, foi o primeiro a reconhecer modalidades de participação não associadas ao momento eleitoral, defendendo que os protestos poderiam ser considerados uma forma de “participação não convencional”, sem que isso implicasse exclusão da “par-

ticipação convencional”, ou eleitoral (RIBEIRO; BORBA, 2015). Segundo os resultados de suas pesquisas, os indivíduos que protestavam estavam descontentes com o funcionamento da democracia, mas apoiavam os ideais democráticos como a liberdade de expressão e a responsividade dos governantes. Isto motivou Almond e Verba e seus colaboradores a organizarem na década de 1980 *The Civic Culture Revisited*, no qual eles concluíram que de fato valores relacionados à confiança estavam em declínio nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, referências de sociedades do primeiro livro. Para eles, a agenda de pesquisa deveria se centrar, portanto, nas consequências dessas mudanças (DALTON; WELZEN, 2014).

A frente, voltaremos aos desdobramentos dessa agenda de pesquisa. O importante a salientar nesse momento é que diagnósticos semelhantes ao de Barnes, que argumentavam por uma não incompatibilidade entre as formas contestatórias de participação e a democracia, passaram a deslocar a **preocupação com a estabilidade** do centro das concepções normativas de democracia vigentes no âmbito dessa vertente de estudo. A partir de então, preocupações normativas mais exigentes quanto à democracia passaram a orientar os trabalhos empíricos desse campo. Ao mesmo tempo, os achados empíricos, agora não mais olhados restritamente pelas lentes da preocupação com a estabilidade, dariam suporte a um enriquecimento do próprio conceito de participação.

O trabalho de Verba, Schlozman e Brady (1995) é exemplar nessa direção. A principal preocupação do livro, informa os autores, é com a “equidade da voz política” na democracia americana. “Voz política” é entendida no livro como a capacidade dos indivíduos influenciarem as decisões públicas. Os autores identificaram disparidades substantivas e persistentes na expressão da “voz política” na democracia americana por meio do diagnóstico dos padrões de envolvimento político dos indivíduos em séries históricas. Segundo seus dados, a motivação, os recursos (tempo, dinheiro, habilidades) e a inserção em redes são importantes para o efetivo engajamento em modalidades participativas e esses fatores se retroalimentam, determinando as clivagens encontradas pelos autores em termos do envolvimento político nos Estados Unidos. Assim, eles constatam que nem todos que têm direito a participar, participam efetivamente. Podemos concluir segundo esse estudo que o maior problema da democracia americana não seria, como alguns influentes diagnósticos dessa vertente de estudos sugerem, o enfraquecimento do engajamento cívico, mas a desigual distribuição dos recursos que possibilitam a participação política.

Importa sublinhar que o pressuposto normativo defendido pelos autores no livro é o de que, numa democracia, os interesses de cada cidadão

devem ser igual considerado na tomada de decisão. Ou seja, aqui há uma preocupação mais enfática com o ideal da pluralidade e da equidade produzida pela participação política. Paralelamente, o próprio papel atribuído pelos autores à participação numa democracia aparece mais robusto. Para eles, os achados empíricos mostraram que a participação cumpre três funções numa ordem democrática: i) ela comunica interesses e necessidades de indivíduos e grupos, ii) ela possibilita compromissos dos cidadãos com interesses para além do seu próprio e, finalmente, iii) ela afeta o discurso democrático, tornando os cidadãos mais informados e tolerantes. Nessa visão, portanto, a participação não apenas expressa um interesse já previamente estabelecido, mas ela é o meio a partir do qual vontades e opiniões políticas são construídas. Ou seja, há o entendimento de que a participação também é o processo por meio do qual os cidadãos aprendem o que devem defender.

Esse papel mais robusto atribuído à participação se deve, em larga medida, ao fato de que Verba, Schlozman e Brady (1995) incluem nesse universo o envolvimento dos cidadãos em organizações que, segundo eles, são canais de expressão dos interesses de indivíduos que, se tomados isoladamente, seriam fracos em termos de voz. Eles consideram que “a voz política” nos Estados Unidos é, frequentemente, voz dos interesses organizados. Nessa direção, como eles afirmam, há uma união daquilo que sempre aparecia separado: a participação política de indivíduos e o seu envolvimento em organizações. Essa opção está em consonância com a preocupação normativa dos autores, já que, segundo eles, quando se considera o problema da “equidade da voz política”, essas duas dimensões – participação individual e envolvimento em organizações – devem ser tratadas conjuntamente de modo a gerar um diagnóstico mais satisfatório.

Percebe-se, assim, a presença nesse debate de conceitos mais exigentes de democracia quando temos em vista aquele presente em *The Civic Culture*, fortemente comprometido com o ideal da estabilidade política. Conceitos mais robustos de participação acompanham e são consequências dessa inflexão, o que acaba levando os estudos dessa vertente ao diálogo com outros de modelos de democracia, inclusive aquele que inspirou a emergência dos estudos sobre IPs que, como veremos a seguir, enxerga a participação, sobretudo, como processo de formação das vontades coletivas e como incidência efetiva nas decisões políticas.

O trabalho de Teorell (2006) exemplifica o diálogo dessa bibliografia com outros modelos de democracia. Preocupado em construir uma proposta de investigação empírica que possibilite contemplar diferentes tipos de participação, ele reconhece que a própria definição dos tipos de ação

nominados como participação política depende, fundamentalmente, de um modelo normativo. Teorell considera possível articular, então, três importantes modelos normativos de modo a construir um parâmetro para as pesquisas empíricas, observando como cada um deles define a participação e o que espera que ela produza. O primeiro modelo, presente nos trabalhos de Verba, está preocupado com a “participação como influência” e espera, fundamentalmente, que a participação produza a responsividade do sistema político diante dos cidadãos e a garantia de que distintos grupos tenham igual influência nas decisões políticas. O segundo modelo que Teorell considera é o baseado no poder decisório direto dos cidadãos, exemplificado nas obras de Carole Pateman e Benjamim Barber. Nesse modelo, o que se espera fundamentalmente da participação é que ela produza habilidades, auto-desenvolvimento individual, ou seja, que ela sofistiquem politicamente os indivíduos. Finalmente, ele considera o modelo deliberativo, baseado principalmente, mas não apenas, na obra de Jürgen Habermas. Para esse modelo, a preocupação central recai na formação das vontades como processo de discussão livre, do que depende fundamentalmente a legitimidade das decisões tomadas.¹

Em síntese, a bibliografia sobre participação política da vertente comportamentalista emergiu alinhada com a concepção normativa de democracia hegemônica até os anos 60, fortemente comprometida com o ideal da estabilidade do regime democrático e com níveis modesto de participação, e caminhou na direção de expandir seu diálogo com modelos normativos mais exigentes quanto ao papel da participação numa ordem democrática.

Em contrapartida, a bibliografia das IPs é tributária do encontro do debate produzido sobre os novos movimentos sociais, transcorrido nas décadas de 1970 e 1980, com o debate teórico então em curso sobre modelos alternativos de democracia que, por sua vez, foi impulsionada pela efervescência participativa da década de 1960. Assim, os modelos de democracia surgidos no pós 1970 apostaram, em comum, no ideário participativo e questionaram o fraco papel atribuído à participação pelo modelo até então hegemônico. São expressões dessa renovação na teoria democrática o *modelo de democracia participativa*, baseado nas obras de Carole Pateman (1992) e C. B. Macpherson (1978), e o *deliberativo*, erigido, sobretudo, a partir das obras de Jürgen Habermas (1984, 1997). Para Pateman, por exemplo,

¹ Registre-se que Jan Teorell é um dos pesquisadores envolvidos na construção do projeto V-Dem – Varieties of democracy, que dispõe de medidas de avaliação da democracia sob uma abordagem multidimensional, considerando distintos modelos (Disponível em: <<https://www.v-dem.net/en/>>. Acesso em: 22 jun. 2017).

a participação teria um papel fundamental na democratização do conjunto das estruturas de autoridade vigentes na sociedade: família, governo, locais de trabalho. O desejável seria então a maximização da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, ainda que em combinação com a democracia representativa.

Ou seja, em contraste com a comportamentalista, a bibliografia que daria suporte aos estudos sobre as IPs já nasce comprometida com um ideal mais exigente quanto ao papel da participação numa democracia, questionando suas supostas consequências desestabilizadoras para a ordem democrática. Para os teóricos do modelo participativo, a participação desenvolveria as habilidades individuais necessárias à própria estabilidade do regime democrático, na medida em que sofisticaria as percepções, opiniões, valores e atitudes dos cidadãos frente ao interesse comum e aos governos.

Entre as obras e autores importantes a promover o encontro mencionado acima do debate sobre movimentos sociais com o debate sobre teoria democrática, destaca-se a produção de Jürgen Habermas que constitui, como salienta Alonso (2009), uma referência da Teoria dos Novos Movimentos. Ele é um dos autores fundamentais também na elaboração do modelo deliberativo de democracia. Ou seja, trata-se de um autor vinculado aos dois campos de debate mencionados e, por isso, não fica difícil concluir pela sua importância em promover os links, as conexões entre eles.

Tais conexões contribuíram para a projeção da categoria *sociedade civil* nos debates sobre as possibilidades das democracias contemporâneas. Essa categoria foi então fundamental para a nascente bibliografia sobre IPs na década de 1990. Em contraste com as posições hegemônicas então vigentes na teoria democrática, nos estudos sobre as IPs, as atenções se deslocaram das regras que organizam a competição pelo voto, das instituições representativas tradicionais e seus agentes específicos, e recaíram nas modalidades de participação da sociedade civil e dos seus impactos na revitalização da esfera pública, na criação de novas instituições que teriam potencial para conferir maior inclusividade, legitimidade e justiça às decisões políticas. A marca desses estudos, e também responsável pelo seu papel renovador no debate sobre a democracia, está em promover uma associação entre participação, legitimidade e aprofundamento democrático (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Para os teóricos deliberativos, por exemplo, a legitimidade das decisões está condicionada à participação no seu processo de elaboração de todos aqueles que serão por elas afetados. Nesse modelo, decisões justas e legítimas são aquelas frutos de um debate livre e igual entre os cidadãos. Deles, portanto, exige-se muito mais do que votar, já que sua participação em esferas públicas produtoras das

vontades políticas é elemento fundamental do desejável aprofundamento democrático.

Entretanto, alguns balanços recentes da literatura sobre IPs argumentam que ela tem passado por importantes inflexões no último período. É possível perceber a entrada de novos enquadramentos analíticos e repertórios conceituais nessa bibliografia que deslocam a centralidade daqueles referenciais remetidos diretamente ao ideário participativo que teria inspirado a primeira geração de estudos sobre esse tema (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). No Brasil, por exemplo, ainda que haja nuances, esses balanços apontam como tendência uma nova fase dos estudos caracterizada pela sofisticação dos métodos de análise, pelo esforço comparativo e pela busca por generalização dos resultados consoante a um enfoque mais “realista”, ou seja, menos “laudatório” e “normativo”. Essas mudanças teriam sido possibilitadas pelo próprio avanço da agenda de pesquisa nas fases anteriores (CUNHA et al., 2011; GURZA LAVALLE, 2011; SILVA, 2011; VAZ, 2011). Para Gurza Lavalle (2011), por exemplo, a primeira geração de estudos sobre as IPs estava marcada pela radicalidade do ideário participativo dos anos de 1960. Como consequência, os estudos quase sempre estavam marcados pelo tom de “denúncia” no sentido de apontar a distância então diagnosticada entre a manifestação empírica do fenômeno e as expectativas resultantes do modelo normativo que informava a análise. O resultado é que os estudos teriam investido suas energias em apontar as carências e lacunas das IPs frente ao ideal nutrido, e não descrito sistematicamente o que era realizado nessas instâncias, esforço que estaria animando uma segunda geração de estudos.

Essa inflexão reflete um movimento mais amplo que se desenrolou no interior da teoria deliberativa, que passou a prestar forte atenção ao problema de aferir, mais precisamente, a qualidade da deliberação. A questão que se colocou para esses teóricos foi a de “mensurar, precisar” a concretização dos ideais deliberativos na análise das IPs, como pluralidade e igualdade entre os participantes (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Esse movimento acompanhou e foi consequência do próprio crescimento das IPs em várias regiões do globo, principalmente nos países da América Latina, o que tornou urgente e necessário identificar, mais rigorosamente, seus impactos na melhoria das políticas e no funcionamento dos governos.

Em síntese, enquanto a bibliografia comportamentalista adensou suas preocupações normativas, a bibliografia sobre IPs tem, de um lado, questionado as perdas analíticas geradas pela alta carga normativa dos primeiros estudos, e de outro, tem sido desafiada a mensurar empiricamente a efetividade dos ideais normativos que a inspira. É plausível supor que encon-

tramos nesse percurso inverso uma profícua fonte de diálogo entre as duas bibliografias, que têm se preocupado, em comum, com “o problema” da qualidade das democracias contemporâneas.

Participação, sociedade civil e sistema político

Como já apontamos, a bibliografia comportamentalista nasce com o olhar focado numa participação que se dá nos limites da democracia representativa. Mas, os estudos posteriores foram ampliando as lentes para um repertório mais diversificado de participação, incluindo o envolvimento dos indivíduos em organizações, protestos e ações não necessariamente dirigidas ao governo. O trabalho já citado de Verba, Schlozman e Brady (1995) promoveu, por exemplo, uma articulação entre participação política e participação social. Eles utilizam, inclusive, a expressão “sistema participativo” para designar as várias formas ou caminhos pelos quais a participação política pode ocorrer. Para eles, é fundamental considerar as organizações da sociedade civil já que elas fornecem os recursos que habilitam os indivíduos para a participação política. As organizações da sociedade civil têm, para os autores, uma complexa relação com a própria política e os fins públicos. Por isso, uma compreensão mais adequada da participação depende de considerar o engajamento em organizações sociais.

Entretanto, essa ampliação das modalidades de participação a ser consideradas gerou algumas inquietações. Para Van Deth (2001), por exemplo, os estudos sobre participação estariam se tornando “o estudo de todas as coisas”. Segundo essa análise, autores como Carole Pateman e Benjamin Barber, teóricos importantes do modelo participativo de democracia, teriam contribuído para isso ao defenderem que uma democracia forte dependeria de um engajamento político mais integral dos indivíduos nas diversas esferas da vida social.

Para o autor, a partir dos anos 1990, vários estudos fizeram desaparecer a fronteira entre o “político” e o “não político”, considerando participação política formas de engajamento social e voluntário. Desde então, os repertórios considerados nos estudos de participação política se expandiram enormemente, cobrindo distintas modalidades de ação. Para o autor, essa expansão dos repertórios considerados “participação política” tem relação também com a própria expansão do domínio da política na sociedade nas democracias do pós segunda guerra. Tal expansão se observaria na notável extensão das atividades do governo na sociedade e economia, provocando uma politização das esferas privadas que teriam aumentado a potencia dos conflitos políticos.

A despeito do reconhecimento de que a ampliação do conceito gerou de fato alguns problemas operacionais para as pesquisas empíricas, a bibliografia comportamentalista tem incorporado as associações, as ações coletivas, o engajamento em movimentos sociais como importantes dimensões a serem investigadas no fenômeno da participação.

Novamente, nesse aspecto, as duas bibliografias fizeram um movimento inverso. A bibliografia das IPs nasceu olhando para uma forma de participação denominada pela bibliografia comportamentalista “não convencional”, ou seja, aquela promovida *via* movimentos sociais e, posteriormente, *via* sociedade civil e dirigida à incidência nos processos decisórios a partir das IPs. Portanto, não intermediada por partidos e não experimentada nas instituições tradicionais da democracia representativa. Entretanto, a produção mais recente vem apontando para a necessidade de iluminar as conexões das IPs com aquelas instituições e, sobretudo, vem alertando para o fato de que algumas modalidades de envolvimento político, vistas como participação, seriam mais satisfatoriamente explicadas se entendidas como uma nova forma de representação política.

Nessa direção, vários estudos passaram a chamar a atenção para o fato de que a estrutura organizacional de algumas IPs, como os Conselhos Gestores no Brasil, não expressava a prática ou ideal da participação direta, já que neles as organizações da sociedade civil representam grupos ou segmentos (ABERS; KECK, 2008).² Portanto, o repertório teórico da democracia participativa imporia limites para a compreensão das IPs porque não permitiam identificar em seu interior o fenômeno da pluralização da representação política, expresso na diferenciação e multiplicação dos atores investidos de responsabilidades representativas e dos espaços de sua prática (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, 2006b).

Desse modo, a bibliografia das IPs passou a travar um forte diálogo com estudos recentes caracterizados por um renovado interesse pelo conceito de representação política (LUCHMANN, 2011). Esses estudos chamam a atenção para os múltiplos espaços e atores que encarnam práticas de representação política nas democracias contemporâneas, extrapolando as instituições tradicionais do governo representativo (SAWARD, 2006, 2009; CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Nessa perspectiva, a representação deve ser apreendida desde uma concepção descentrada da política, pois ela se expressa por uma variedade de práticas, atores e espaços, que podem estar mais ou menos conectados por arenas formais e informais, que exercem

² Esses trechos recuperam a análise contida em Almeida (2015), que discutiu a entrada dos estudos sobre representação política na bibliografia das IPs.

diferentes funções, conformando uma “nova ecologia da representação política” (CASTIGLIONE; WARREN, 2006). Essa linha de estudos tem também levantando questionamentos às abordagens arraigadas na teoria democrática que antagonizam participação e representação política e que as tomam como alternativas excludentes de organização da vida política (PERUZZOTTI; SELEE, 2009).

Na bibliografia das IPs, essa perspectiva favoreceu a consideração dos vínculos entre as dinâmicas de representação política protagonizadas pelas organizações civis e as instituições tradicionais da política (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006b). Permitiu o entendimento de que as novas formas de representação não aparecem “puras” (AVRITZER, 2007), pois elas se encontram com as instituições tradicionais de representação em temporalidades e espaços variados. Assim, as dinâmicas das IPs são também atravessadas pelos interesses político-partidários do seu entorno.

No caso do Brasil, esse deslocamento remete a reconhecimento mais efetivo de que as IPs “havam se consolidado como parte do sistema político brasileiro” (CAYRES, 2015, p. 48), já que, no período anterior, os próprios conceitos utilizados para nominar, analisar, qualificar essas instituições tendiam a obscurecer essa dimensão. Como analisa Teixeira (2013), os conceitos de inspiração habermasianos “esfera pública” e “esfera pública não estatal”, centrais na teoria deliberativa, foram amplamente mobilizados pela bibliografia para nominar as IPs porque ajudavam a qualificar a novidade então curso no período subsequente a Constituição de 1988, que dizia respeito à construção de fóruns públicos de disputa pelo poder político no Brasil. Nesse sentido, se tais conceitos ajudaram a conformar uma instigante e importante agenda de pesquisa sobre IPs e suas possibilidades de aprofundamento democrático, eles por outro lado nublarão a necessidade de uma análise mais precisa da relação daqueles fóruns com a institucionalidade do Estado e com a democracia representativa. Na mesma direção, a forte ênfase conferida à categoria sociedade civil pelos estudos de primeira geração teria obscurecido as conexões entre IPs e instituições da democracia representativa (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Assim, os novos conceitos que passaram a fazer parte do debate sobre IPs revelam um movimento contrário, que é de abordá-las e nomeá-las como parte de uma institucionalidade, tais como “regimes de controles sociais”, “circuitos de representação”, “ecologia institucional”.

A expressão “regimes de controles democráticos” utilizada por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), por exemplo, tem por objetivo caracterizar as “arquiteturas” das “inovações institucionais” no seu ambiente institucional

subnacional e nacional. A caracterização de “regimes de controle social” favoreceria uma análise comparativa dos diferentes tipos de controle social vigentes. Importante mencionar que, para essa abordagem, a bibliografia sobre *accountability* vem servindo como importante referência de diálogo, possibilitando com que as IPs sejam classificadas no interior das tipologias dos “controles democráticos”.

Os conceitos de “ecologia institucional”, de Cameron e Sharpe (2012), e “circuitos de representação”, de Zaremborg (2012), parecem seguir essa mesma abordagem. Ambos servem ao objetivo de compreender as influências mútuas entre democracia participativa e representativa e, como consequência, os padrões de intermediação de demandas resultantes dessas influências.

Em suma, a bibliografia comportamentalista partiu da consideração de uma modalidade de participação mais tradicional, ou “convencional”, e se deslocou para a consideração de modalidades extra-institucionais de participação, contestatórias, mediadas por organizações da sociedade civil e não necessariamente dirigidas ao governo. A bibliografia da IPs, em contraste, nasceu interessada nos movimentos sociais e posteriormente nas organizações da sociedade civil, ou seja, nos sujeitos capazes de ampliar a participação para além do previsto pelas instituições tradicionais do sistema representativo. Recentemente, contudo, essa bibliografia vem reconhecendo a importância de incorporar ao horizonte analítico tais instituições como condição de um entendimento mais adequado das próprias IPs. É importante notar que esses deslocamentos, em ambas bibliografias, não têm assumido o movimento de um pêndulo. Ao contrário, partindo de polos antagônicos, elas tendem convergir, contudo, para o reconhecimento da importância de se analisar as **conexões, as articulações, os cruzamentos** entre formas e modalidades diversas de participação, das mais a menos institucionalizadas.

Cidadania crítica e instituições participativas: tendências analíticas e diagnósticos das democracias contemporâneas

Como já foi mencionado, importantes referências da bibliografia comportamentalista questionam, desde o trabalho de Barnes e colaboradores, a associação direta entre modalidades contestatórias de participação e instabilidade democrática. Um autor de fundamental importância nessa direção é Ronald Inglehart. Seus estudos sobre as mudanças nos valores normativos mostrariam que, nas democracias estabelecidas, existiriam agora cidadãos menos leais e mais críticos às instituições democráticas, que contrastam com

os valores relacionados à confiança descritos por Verba e seus colaboradores. Frutos dos longos processos de desenvolvimento humano, que teriam satisfeito as demandas materiais, esse cidadãos seriam, também, portadores de novas demandas, agora “pós-materiais”, como igualdade de gênero e defesa do meio ambiente (DALTON; WELZEL, 2014).

O novo tipo de manifestação “pós-materialista” identificado nessas pesquisas gerou uma discussão no interior da bibliografia comportamentalista sobre o quanto a democracia dependeria de cidadãos leais ao sistema para funcionar, como também afirmava a importante obra de Robert Putnam (2002) sobre as relações entre capital social, confiança e democracia. Em suas pesquisas, Putnam (1995) manifestou forte preocupação com o declínio que ele identificou nos Estados Unidos nos níveis de capital social responsáveis pelo sentimento de confiança, tão necessários, segundo sua concepção, para o suporte das instituições democráticas. Para Inglehart, entretanto, estaria surgindo um novo tipo de “cidadão democrático”, que contrasta com aquele desenhado em *The Civic Culture* e também por Robert Putnam. Os “cidadãos leais” de *The Civic Culture* seriam caracterizados por: a) confiança nas instituições, b) confiança interpessoal e c) obediência às normas. Os “cidadãos assertivos” ou críticos seriam, em contraste, comprometidos com: a) as liberdades individuais, b) o valor da igualdade de oportunidades e c) a igualdade de “voz na política”, valorizando participação nas decisões coletivas para que elas reflitam os desejos dos cidadãos (DALTON; WENZEL, 2014).

Uma importante agenda de pesquisa se abriu nessa bibliografia a partir dos estudos de Inglehart procurando saber o alcance do fenômeno por ele diagnosticado, suas efetivas conseqüências para a democracia e as modalidades de participação que seriam correspondentes aos valores e atitudes da cidadania crítica. De modo geral, ainda que as análises concluam que variáveis intervenientes agem nessas tendências conferindo-lhes movimentos nuançados em contextos diferentes, as pesquisas têm concluído pela sua pertinência.

O trabalho de Norris (2002), por exemplo, procurou verificar o quão são justificados os argumentos de que as sociedades pós-industriais estariam experimentando um declínio nas formas tradicionais de engajamento político, como comparecimento eleitoral e participação em sindicatos e igrejas. Com base em dados que permitiram comparar sociedades de diferentes regiões, seus achados mostraram que não haveria um declínio estável nas formas de participação tradicional, já que distintas tendências são encontradas nas diferentes sociedades. Por exemplo: o comparecimento eleitoral tem sido estável nas democracias estabelecidas enquanto tem aumentado

nas democracias mais novas; nas sociedades pós-industriais, o engajamento em instituições tradicionais, como sindicatos e igrejas, tem ficado menos popular, mas os indivíduos estariam “reinventando” seu engajamento por outras vias, como o protesto (boicotes, petições etc) e em novos movimentos sociais. Seus dados mostram que processos de longo prazo referidos ao desenvolvimento humano (níveis de alfabetização, educação e saúde) estão conduzindo os padrões de participação política. Entretanto, a autora também explora como aqueles padrões são influenciados pelas instituições políticas, pelas agências mobilizadoras (tais como partidos, sindicatos e igrejas), pelas desigualdades de recursos e pelas atitudes valorativas dos indivíduos. Em síntese, Norris conclui que, ao contrário das suposições, as formas tradicionais de engajamento, que ligam os cidadãos e o Estado, não estão mortas. De outro lado, como uma “fênix”, o ativismo cívico tem se reinventado, fazendo as energias políticas fluírem por diversificados caminhos.

Em trabalho mais recente, Dalton e Welzel (2014) também investigam a validade do fenômeno da cidadania crítica para um conjunto de países, de diferentes regiões, usando dados de séries históricas. Eles concluem que estão corretas as teorias do pós-materialismo e da mudança cultural emancipatória em suas caracterizações das transformações sociais contemporâneas. Isto é evidente a partir de três padrões que eles encontraram recorrentes nos estudos discutidos na coletânea.

Em primeiro lugar, segundo eles, onde a modernização social melhora as condições de vida, há um desgaste dos valores tradicionais, como ordem e disciplina, concomitante a uma crescente valorização dos valores da liberdade de escolha, da igualdade de oportunidades e da dignidade humana. Em segundo, em contraste com o “cidadão leal e confiante”, os públicos contemporâneos frequentemente combinam um compromisso normativo profundo com os ideais democráticos e insatisfação com a forma como os governos cumprem esses ideais. Estes “democratas insatisfeitos” configuram o novo estilo de cidadania assertiva descrita no livro. A modernização promove também o crescimento de uma compreensão mais liberal do significado da democracia, o que contribui para avaliações críticas de desempenho das instituições. Esse fenômeno é mais evidente nas democracias pós-industriais, mas também está surgindo nas culturas políticas daquelas nações em desenvolvimento, cujas condições de vida estão melhorando. Finalmente, em terceiro lugar, estas mudanças estão ligadas a preocupações ambientais e ao apoio à igualdade de gênero - dois domínios de ação dos movimentos sociais que se expandiram nas gerações mais jovens. Da mesma forma, um número crescente de pessoas está ado-

tando formas de ação mais expressiva e contenciosa. São ativismos que desafiam as elites, em vez de exibir o respeito a elas. Assim, a mudança de cidadãos leais para assertivos remodela os públicos contemporâneos e isso teria profundo impacto sobre o conteúdo e o estilo da governança democrática.

Para os autores, esse contexto desafia as democracias porque dirige mais exigências para o sistema político, aumentando conflituosidade e dissensos. Entretanto, para eles, desse processo podem surgir reformas que aprimorem a democracia e é na esteira desse tipo de conclusão que as IPs têm aparecido mais explicitamente no horizonte do interesse da bibliografia comportamentalista. Ou seja, o diagnóstico da cidadania crítica tem servido também como ponte para um diálogo, nesse caso mais direto, entre as duas bibliografias aqui investigadas.

Nessa direção, é exemplar a coletânea já mencionada de Cain, Dalton e Scarrow (2004), que analisam um conjunto de inovações institucionais criadas nos Estados Unidos e Europa. Na coletânea, os autores partem da suspeita de que os princípios e as instituições da democracia representativa não são suficientes para sustentar a legitimidade e efetividade dos mecanismos do auto-governo diante do que tem se assistido: declínio do comparecimento eleitoral e descrédito de partidos, políticos e instituições políticas. Essas tendências seriam concomitantes com a crescente demanda por reformas políticas que expandem o acesso dos cidadãos aos processos decisórios de políticas, o que tem gerado importantes inovações institucionais.

Cain, Dalton e Scarrow (2004) chegam a conclusão de que o conjunto de inovações institucionais criadas mais recentemente nos países investigados permite falar em uma grande “segunda transformação da democracia”, se considerarmos como primeira as reformas que ampliaram o sufrágio democrático. Para eles, entretanto, isso não significa considerar que todas as mudanças trazidas por essa reforma são positivas. Como exemplo, o aumento de um tipo de acesso democrático pode exacerbar velhos problemas de desigualdade. Um dos desafios é, portanto, lidar com as desigualdades potenciais presentes nas inovações institucionais, já que maiores oportunidades para a participação também colocam maiores exigências sobre os cidadãos, o que bloqueia o acesso daqueles com poucos recursos de tempo, escolaridade, renda, etc.

Vale notar que a preocupação com a “equidade da voz política” é central nessas discussões sobre a contribuição que as IPs poderiam oferecer à democracia contemporânea. O problema da “equidade” oferece, assim, terreno fértil para o florescimento de um diálogo entre as duas bibliografias analisadas. Até porque, como Verba (2006) salientou, trata-se de

um princípio central em várias e diferentes concepções ideais de “sistema democrático justo”.

Nessa direção, diante dos distintos resultados que podem produzir as IPs, Cain, Dalton e Scarrow (2004) parecem estar corretos ao sublinharem que ao associa-las a uma “segunda grande reforma democrática” não pretendem, entretanto, passar “uma mensagem triunfalista”, nem sugerir que as mudanças que elas expressam tendem a seguir necessariamente uma direção democratizante indefinidamente. Para os autores, se as IPs são parte do início de um novo processo de democratização, a continuidade e direção de tal processo não estão totalmente definidos.

É possível dizer que a cautela também tem sido marca das avaliações sobre as inovações institucionais nos estudos mais recentes da bibliografia das IPs. Ao contrário dos primeiros estudos, marcados pelo tom “laudatório” ou extremante críticos em função dos problemas identificados no funcionamento das IPs diante da alta carga normativa então em jogo nas análises, os estudos mais recentes mostram grande interesse em diagnosticar *as condições sob as quais as IPs* aprimoram a democracia e em que sentido acontece esse aprimoramento.

Um exemplo nessa direção é o estudo de Smith (2009), que contempla diferentes tipos de inovações institucionais implementados em diversos países que promovem, em comum, a participação institucionalizada de cidadãos individualizados. Seu objetivo foi avaliar em que medida o desenho institucional dos diferentes tipos de inovação estudados têm relação com a promoção de “bens democráticos”, que segundo ele são importantes em qualquer modelo de democracia preocupado com a legitimidade das decisões. São esses bens: a inclusividade, ou seja, a capacidade da inovação promover presença dos diferentes grupos sociais e expressar diferentes demandas, o controle popular sobre as decisões políticas, julgamentos coletivos ponderados e transparência. A esses, ele adicionou dois outros bens institucionais, denominado *efficiency*, relacionado a capacidade das inovações institucionais distribuírem os custos da participação para cidadãos e autoridades públicas de forma equilibrada, e *transferability*, que indica a possibilidade de uma inovação funcionar em diferentes contextos. Ao comparar os desenhos institucionais, o autor conclui que cada um deles apresenta, em diferentes graus, capacidade de influenciar a promoção de um daqueles bens. Para o autor, nenhuma inovação promove ao mesmo tempo todos esses bens. Entretanto, cada uma delas realiza, em algum grau, um dos bens desejáveis considerados.

Como já foi mencionado, os novos conceitos mencionados anteriormente que passaram a fazer parte do debate sobre IPs revelam um movi-

mento na mesma direção. As ideias de “regimes de controles sociais”, “circuitos de representação”, “ecologia institucional”, “arranjos de políticas públicas”, ao remeterem às relações das IPs com seu entorno, também buscam saber as condições específicas sobre as quais elas podem representar ganhos para a democracia diante das configurações específicas em que são produzidas.

Para Cameron e Sharpe (2012), por exemplo, as IPs analisadas na América Latina mostram que elas podem favorecer e conferir maior qualidade às instituições representativas como podem também, dependendo do contexto, funcionar como instâncias de resistência e contraponto em relação àquelas instituições. Apenas podemos saber seus resultados para democracia se analisamos suas interações com outras instituições.

O conceito também mencionado anteriormente “circuitos de representação”, de Zarembeg (2012), sugere que podem surgir vários padrões de intermediação das influências mútuas entre democracia participativa e representativa, algumas mais outras menos positivas para a democracia.

De outro lado, os próprios estudos sobre representação no âmbito da bibliografia das IPs, mencionados no item anterior, contribuíram para desestabilizar a zona de conforto em que, de certo modo, os referenciais da democracia participativa e deliberativa então reservavam às Inovações Institucionais e à própria ideia da sociedade civil como expressão de “genuínos interesses públicos”. A lente da representação colocou a legitimidade como **um problema** a ser enfrentado pelos pesquisadores. Problema que não fazia muito sentido para a bibliografia anterior na medida em que aquelas instâncias eram consideradas, de saída, um ganho adicional para a institucionalidade democrática em função da própria associação do ideário participativo a uma cidadania mais ativa e uma democracia mais vibrante. O prisma da representação, ao contrário, obrigou a uma consideração mais incisiva da heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e colocou em foco a questão chave que é a da composição das arenas decisórias, dos processos e procedimentos que as engendram, o que nos remete ao problema das desigualdades e da inclusão.

Considerações Finais

O movimento inverso percorrido pelas duas bibliografias consideradas sugere potencial fonte de diálogo entre elas. Encontramos estudos na bibliografia comportamentalista com preocupações normativas mais densas e mais exigentes quanto ao papel da participação na democracia, o que implica considerar mais enfaticamente a participação que é mediada pela

sociedade civil, ou seja, aquela que vai além das formas mais tradicionais de envolvimento político. Essa vertente de estudo parece estar, assim, cada vez mais desafiada a solucionar os problemas relativos à criação das medidas empíricas adequadas para o diagnóstico da participação que resulta desse adensamento normativo. No enfrentamento desse desafio, essa vertente tem produzido modelos analíticos bastante sofisticados para os diagnósticos da participação nas democracias contemporâneas.

Em contraste, a bibliografia das IPs está desafiada a produzir estudos menos carregados de normatividade e mais dirigidos à descrição sistemática do que acontece, “sob que condições”, nas inovações institucionais, o que tem levado vários estudos a considerar de maneira mais incisiva suas relações com as instituições tradicionais da democracia representativa. O desafio dessa vertente parece ser o de encontrar lentes analíticas, menos normativas, para olhar e descrever o “empírico”. Os trabalhos orientados por esse desafio têm legado uma importante contribuição em termos de análises com maior poder de generalização.

Como foi discutido, esse movimento inverso pode produzir um terreno fértil para o diálogo mais efetivo entre as duas bibliografias nos diagnósticos da “cidadania crítica” e nas preocupações relativas à desigualdade de “voz política”. Para florescer plenamente, entretanto, esse diálogo precisa enfrentar, nos estudos sobre participação, algumas tensões que nos remetem ao *gap* existente na ciência política entre teoria normativa e análises empíricas.

Para Shapiro (2003), por exemplo, há uma lacuna desconfortável entre teorias normativas, que se preocupam em justificar a democracia como sistema de governo, e as teorias explicativas, que tentam explicar a dinâmica dos sistemas democráticos. Para o autor, elas caminham em “faixas separadas” e em grande parte desinformadas umas das outras. Segundo Shapiro, o problema desse *gap* é que, de um lado, a especulação sobre “o que deveria ser” poderia ser mais útil quando informada pelo conhecimento “do que é viável”, de outro, porque a teoria explicativa muito facilmente se torna banal quando isolada das preocupações normativas prementes que alimentaram o interesse mundial na democracia nas últimas décadas.

Para Fung (2007), essa divisão de trabalho tem gerado um obstáculo para o progresso da teoria democrática, que tem colocado dificuldades para uma avaliação do potencial das diferentes formas de inovação institucional existentes. Para ele, entretanto, a tensão entre o desejo empírico de estabelecer explicações gerais e a meta normativa de imaginar formas mais atraentes da vida política tem complicado o diálogo. O desafio seria buscar soluções para essas tensões, o que nos parece possível caso as

convergências aqui diagnosticadas impulsionem um diálogo mais efetivo e denso entre as duas bibliografias investigadas. Com isso, não apenas aprimoraríamos nosso conhecimento sobre o fenômeno da participação política nas democracias contemporâneas como ofereceríamos, como seus estudiosos, uma importante contribuição ao campo disciplinar da ciência política.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos Conselhos Gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p.99-112, 2008.

ALMEIDA, C. Da participação à representação: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v.17, p.54-78, 2015.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. A efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n.2, p.250-285, 2016.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, p.255-294, 2015.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, p.68-92, mar. 2012.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n.76, p.49-86, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimação da Ação. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. New Forms of Democracy?: Reform and Transformation of Democratic Institutions. In: _____ (Ed.). **Democracy transformed?: Expanding political opportunities in advanced industrial democracies**. NY: Oxford University Press, 2004. p. 1-22.

CAMERON, M. A.; SHARPE, K. E. La voz institucionalizada en las democracias de América Latina. In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. (Coord.). **Nuevas instituciones de democracia participative en América Latina: la voz y sus consecuencias**. México: Flacso, 2012. p.337-361.

CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. **Rethinking democratic representation: eight theoretical issues**. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION.

Vancouver, BC: University of British Columbia, Centre for the Study of Democratic Institutions, 2006. Paper apresentado na Conferência.

CAYRES, D. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República**: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff. 2015. 207f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CUNHA, E. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores endógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

DALTON, R.; WELZEL, C. (Ed.). **The civic culture transformed**: from allegiant to assertive citizens. New York: Cambridge University Press, 2014.

VAN DETH, J. Studying political participation: towards a theory of everything?. In: EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, 2001, Grenoble. **Proceedings...** Grenoble, abril 2001. Disponível em: <http://www.academia.edu/2233354/STUDYING_POLITICAL_PARTICIPATION_TOWARDS_A_THEORY_OF_EVERYTHING>. Acesso em: 3 jul. 2017.

FUNG, A. Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructing Engagement. **American Journal of Political Science**, New York, v.101, n.3, p. 443-458, 2007.

GURZA LAVALLE, A. Participação, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.33-42.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n.67, p.49-103, 2006a.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.21, n.60, p.43-66, 2006b.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e México. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 92, p. 105-121, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação. Combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, p.141-174, 2011.

MACPHERSON, C. B. **Democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

NORRIS, P. **Democratic Phoenix**: Reinventing Political Activism. Cambridge: University Press, 2002.

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

PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. (Ed.). **Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009. p.1-16.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, Baltimore, v.6, p.65-78, 1995.

RENNÓ, L. R. et al. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**: uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. **Participação política na América Latina**. Maringá: EdUEM, 2015.

SAWARD, M. Authorisation and authenticity: representation and the unelected. **The Journal of Political Philosophy**, Chichester, v.17, n.1, p.1-22, 2009.

SAWARD, M. The representative claim. **Contemporary Political Theory**, London, n.5, p. 297-318, 2006.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.233-246.

SHAPIRO, I. **The State of Democratic Theory**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SMITH, G. **Democratic Innovations**: designing institutions for citizen participation. New York: Cambridge University Press, 2009.

TEIXEIRA, A. C. **Para além do voto**: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). 2013. 160f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TEORELL, J. Political participation and three theories of democracy: a research inventory and agenda. **European Journal of Political Research**, Amsterdam, v.45, p.787-810, 2006.

ZAREMBERG, G. Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación em consejos de desarrollo municipal en América Latina. In: _____. (Coord.). **Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina**. México: Flacso, 2012. p.71-110.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.91-108.

VERBA, S. Fairness, equality and democracy: three big words. **Social Research: An International Quarterly of social sciences**, New York, v.73, n.2, p.499-540, 2006.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, L. K.; BRADY, H. E. **Voice and equality: civic voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard Press, 1995.

JUVENTUDE E ENVELHECIMENTO: REFLEXÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA A PARTIR DO RECORTE GERACIONAL

Simone Pereira da Costa Dourado
Daiany Cris Silva
Jaqueline Ilaria de Lima

Introdução

Um dos desafios das ciências sociais na contemporaneidade é compreender a dinâmica dos processos participativos em curso nas sociedades complexas. Velho (1999) e Goldman (2006) vinculam a complexidade das sociedades ao processo de divisão social do trabalho e de distribuição de riquezas que delinearíamos categorias sociais distinguíveis com continuidade histórica (classes sociais, etnia, gênero e gerações). Uma grande questão a ser investigada nas sociedades complexas, marcadas pela divisão do trabalho, é, portanto, o peso relativo das tradições e dos valores quando confrontados com experiências como a localização em um grupo geracional.

Por meio dessas divisões das categorias sociais e históricas podemos falar em múltiplos processos de participação e o recorte escolhido para esse capítulo é o geracional, porque consideramos que pesquisas que analisam de forma comparativa os comportamentos e as atitudes desempenhadas por jovens e idosos no mundo da política são particularmente importantes para revelar a pluralidade de vivências políticas em um mesmo contexto histórico. As diferenças nas apostas participativas de jovens e idosos por nós pesquisados confirmam que a participação não se faz num vazio cultural e histórico, mas em sociedades reais que carregam as marcas singulares de sua história e as dificuldades específicas do seu tempo presente (CASTRO, 2008).

Desta forma, analisamos a forma como jovens e idosos, residentes na cidade de Maringá, norte do Paraná, tratam o fenômeno da participação

política¹. Fazemos isso a partir de duas experiências empíricas: 1) no que se refere à juventude, uma pesquisa aplicada com o apoio Assessoria da Juventude do município de Maringá, elaborou um perfil dos jovens que integram grupos, entidades e coletivos que os representam. A pesquisa foi dividida em duas partes: em um primeiro momento construiu um cadastro dos grupos jovens existentes na cidade de Maringá e, em um segundo momento, entrevistou as lideranças juvenis dos grupos cadastrados a fim de captar suas percepções sobre participação política e 2) no que tange aos idosos, mapeamos suas opiniões sobre as formas de participação política que mais valorizam, tendo como base as falas por eles produzidas em minicurso, cuja temática era “participação política e cidadania”, oferecido por nós aos alunos da Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade Estadual de Maringá (UNATI-UEM). A questão que norteia nossa abordagem comparativa é a seguinte: no que difere a participação política de jovens e idosos na atualidade?

Recorte Geracional

As interrogações que motivam as análises presentes nesse capítulo partem da compreensão de que os recortes geracionais têm instituído novidades para se pensar o fenômeno da participação política, sobretudo, quando consideramos aspectos dos argumentos construídos por jovens e idosos para explicarem as suas relações com o mundo da política e suas apostas nas diferentes modalidades de participação.

Reconhecemos que jovens e idosos são categorias sociais construídas a partir de algumas arbitrariedades, como a que fixa uma faixa etária específica para cada grupo (BOURDIEU, 1983). No Brasil, a distinção entre esses dois grupos separa duas gerações, a dos jovens, que estão na faixa etária dos 15 aos 29 anos e vivem a juventude e a dos idosos, que, ao chegarem aos 60 e mais anos de idade passam a viver a velhice. Como nos ensina Bourdieu (1983), a fronteira entre a juventude e a velhice é razão de disputa em todas as sociedades e, portanto, definir que alguém é jovem ou é velho significa impor limites e criar ordens. Para efeitos de nossa pesquisa adotamos as arbitrariedades definidas pelos mais recentes marcos legais que regulam os direitos de quem é jovem e quem é idoso no Brasil, respectivamente, o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013) e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003).

¹ Com relação as modalidades de participação política ver Borba (2012).

Cabe uma ressalva para a pluralidade de definições existentes nas ciências sociais para o conceito ou a ideia do que é geração. O amplo debate pode ser sintetizado na disputa entre as definições produzidas por Augusto Comte, no século XIX, entre 1830 e 1842, e a contestação feita por Karl Mannheim (1961) já no século XX, no final dos anos de 1920 (BORTOLAZZO, 2016). Em nossa abordagem, que considera o fenômeno da participação política, utilizamos o conceito na forma como ele é empregado por Karl Mannheim (1961) porque, na nossa percepção, ele minimiza os efeitos dos aspectos biológico e natural e valoriza o compartilhamento da mesma experiência histórica, que possibilitaria aos membros de determinado grupo etário a adoção de um mesmo estilo de pensamento ou de ação. Dessa forma, consideramos, como ensina Mannheim (1961), que a experiência histórica compartilhada pode ser capaz de unir os membros dos grupos em torno da construção de mudanças históricas. Assimilamos sua noção de que as gerações não resultariam da continuidade, mas da descontinuidade histórica, o que representa uma inversão no sentido apresentado Augusto Comte para quem as gerações se sucedem no tempo histórico.

A forma como Mannheim (1961) define e usa o termo geração colabora para reflexão sobre as mudanças e permanências nas atitudes e valores dos indivíduos sobre o fenômeno da participação política porque indica, ainda, que apesar de jovens e idosos dividirem uma mesma contemporaneidade, um mesmo contexto histórico, político e social, eles criam justificativas para suas escolhas e valorizações no campo da política que tem a ver com a posição que ocupam no campo geracional, podendo essa posição gerar mudanças e rupturas ou continuidades com processos participativos em curso.

O debate histórico, conceitual e sociológico do uso do termo geração não se esgota com Mannheim no início do século passado, obviamente. Feixa e Leccardi (2010) produzem um balanço histórico do conceito e destacam a importância que ele tem, sobretudo, para pensar a juventude. Weller (2010), também, destaca a atualidade do uso do conceito de geração na forma como ele foi pensado por Mannheim. Contudo, a extensão do uso do conceito para pensar o envelhecimento² não foi feito em igual dimensão, em grande medida porque a rotina das pesquisas e debates posteriores as duas grandes guerras mundiais se centraram no contexto europeu e valorizavam as dimensões contestatórias da juventude.

² Para um esforço de adequar o conceito de geração as pesquisas sobre envelhecimento, ver Motta (2010).

Uma herança importante do debate sobre juventude e contestação foi compreender que as gerações não se sucedem, elas coexistem em uma mesma temporalidade histórica, social e política. Como lembram Feixa e Leccardi (2010, p.191), ao aproximar o sociólogo inglês Philip Abrams de Mannheim, ao menos a partir dos anos de 1980, gerações passou a ser

[...] o lugar em que dois tempos diferentes – o do curso da vida, e o da experiência histórica – são sincronizados. O tempo biográfico e o tempo histórico fundem-se e transformam-se criando desse modo uma geração social.

O trabalho de observação das atitudes e valores expressos por jovens e idosos diante dos processos políticos na contemporaneidade evidencia a importância dessa abordagem para pensar as diferenças entre as gerações e avaliar as proximidades e as distâncias de suas escolhas. A nova extensão que provocamos em nossas pesquisas, ao utilizar a ideia manheimiana de geração, focaliza estudos comparativos entre jovens e idosos que testam uma dos achados analíticos de Mannheim: vive-se uma não contemporaneidade entre os contemporâneos.

A ampliação do número de idosos apresenta a um jovem país como Brasil a necessidade de refletir sobre a dinâmica do envelhecimento populacional e instituiu outra rotina para planejar o ciclo de vida: a juventude, antes pensada por si mesmo, passa a ser considerada a partir da quase inexorável condição de chegada ao envelhecimento. Aos jovens é apresentada a necessidade de planejar como pretendem chegar à velhice e deles é cobrada uma atitude preparatória para o envelhecimento em diversos campos: finanças, qualificação profissional, saúde, prevenção contra um envelhecimento sem autonomia física, psíquica e financeira e, também, responsabilidades em relação à conjuntura política. As escolhas participativas eleitas pelos jovens são confrontadas as modalidades convencionais de participação, como o voto. Os riscos das modalidades não convencionais, como os protestos de rua e as ocupações dos espaços e prédios públicos são associados a ações, quase arroubos, da juventude (SINGER, 2013; SCHERER-WARREN, 2014).

Juventude e participação política

A primeira fase da pesquisa com jovens em Maringá constituiu na realização do cadastro dos grupos disponibilizado no site da Prefeitura de Maringá que durou de novembro de 2015 a março de 2016. Contatamos

por telefone, e-mail e redes sociais todos os grupos de jovens presentes nos arquivos e listas de contatos da Assessoria da Juventude, órgão vinculado a Prefeitura de Maringá. Ao término dos cadastros, pelo site, contamos com o cadastramento de 25 grupos de temáticas distintas, dentre elas: (4) Hip Hop, (6) Movimentos Sociais, (4) Política, (6) Religião, (1) Esporte, (1) Música e (3) Outros. Sabemos que a adesão foi menor do que a quantidade efetiva de grupos existentes na cidade, pelo menos 50 grupos foram mapeados nos arquivos da Assessoria da Juventude, além dos grupos encontrados nas redes sociais. No entanto, a diversidade de temáticas e a representatividade de cada grupo cadastrado nos proporcionou contato com lideranças representativas do movimento de juventude da cidade de Maringá. Desta forma, iniciamos a segunda fase da pesquisa, um questionário mais amplo com questões semiestruturadas, que foi aplicado entre os meses de abril a agosto de 2016.

É importante destacar que recebemos algumas negativas de grupos politicamente ativos e críticos as posturas da administração naquele exercício de 2013 a 2016, que teve como prefeito o advogado Roberto Pupin, do Partido Progressista (PP). Os jovens nos relataram certo receio quanto a utilização dos dados para possíveis manobras políticas que poderiam prejudicar as ações de seus grupos. Consideramos que a desconfiança se assentou no fato de um dos órgãos de representação juvenil, o Conselho Municipal da Juventude, criado em 2 de julho de 1997, por meio da lei nº 4417/1997, ser desativado na gestão de Pupin.

Algumas considerações precisam ser feitas acerca do Conselho Municipal da Juventude. O órgão participativo da Juventude de Maringá iniciou seu trabalho no ano de 2007. Mesmo tendo quase 12 anos de criação, seu funcionamento e suas ações só inseriram no cenário público institucional o debate sobre a realidade da juventude maringaense quando da composição da gestão 2005 – 2008 (FARIA, 2009). Nas gestões seguintes, o conselho da juventude ficou inativo. Em resposta ao ofício da Câmara Municipal de Maringá (Ofício 949/2014-CMM) que questionava sobre o funcionamento do Conselho da Juventude, a gestão daquele período alegou que o Município não possuía condições técnicas para implantação do referido conselho. A 5ª Conferência Municipal da Juventude, promovida pelo poder executivo no dia 07 de agosto de 2015, aprovou a proposta de efetivação imediata do Conselho Municipal da Juventude, que seria composto por 2/3 da sociedade e garantiria a participação da juventude na construção da sua nova regulamentação por meio da realização de audiências públicas. A aprovação desta proposta nos mostra que os movimentos juvenis da cidade estão bastante preocupados com a ausência de um órgão

participativo e com o debate sobre a construção de políticas públicas para a juventude que perpassem esses canais de participação.

Os cadastros nos permitiram compreender a maneira como se organiza a juventude do município. Os grupos cadastrados atendem uma faixa etária de 12 a 40 anos de idade, o que mostra que os grupos juvenis da cidade de Maringá extrapolam para menos e para mais a faixa etária estabelecida pelo Estatuto da Juventude. Essa incorporação de membros mais jovens e mais velhos do que define esse marco legal de 2013, contesta, de certa forma, a demarcação geracional por idade cronológica.

No total o cadastro referenciou grupos que reúnem 2.111 jovens e se estruturam com diferentes denominações institucionais: grande parte é de organização religiosa (8) ou coletivo (6), o restante se organiza como associação (1), *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público* - OSCIP (1), Movimento Social (1), Organização Não Governamental - ONG (2) e a classificação Outros (4). Apenas cinco grupos foram fundados no século XX, nas décadas de 1980 e 1990, os demais no século XXI: 7 a partir de meados da primeira década e 13 na segunda década.

Ao considerar as características de cada grupo, a escolha de cada liderança para as entrevistas foi feita pela representatividade quanto a quantidade de participantes dos grupos que lideram e a diversidade da temática. Foram entrevistados 09 Jovens com faixa etária dentro dos limites do estatuto da juventude (15 a 29 anos). Apenas um representante extrapolou esses limites, ele tinha 31 anos quando foi entrevistado. A grande maioria dos entrevistados não é natural de Maringá: 6 são de outros estados, Promissão-SP, Ribeirão Preto-SP, Santo André-SP, São Paulo-SP, Joinville-SC e Salvador-BA. Os demais são de outros municípios do Paraná, Londrina, Guairacá, Sarandi e apenas um é natural de Maringá. A maioria está cursando algum curso universitário.

Os jovens entrevistados são: Renato, do Desperta Jovem - grupo da Renovação Carismática Católica; Márcio, de uma Associação Atlética Universitária; Jair, dançarino do grupo de *break* que representa, também, o movimento *Hip Hop*; Luiz, de um Grupo de *Hip-Hop Evangélico*; Fabrício, participante de um grupo musical Afrobrasileiro; Otávio, membro de um coletivo do movimento LGBTTT; Jane, líder da organização internacional de intercambistas; Fernanda, membro de um coletivo de movimento negro e Jéssica, militante de uma organização de juventude ligada a um partido político. É importante destacar que utilizamos nomes fictícios para preservar a identidade dos entrevistados.

O questionário semiestruturado, aplicado às lideranças juvenis, foi composto de três baterias de questões fechadas, sendo a última uma ques-

tão aberta. A primeira bateria de dados gerais do entrevistado, a segunda de questões sobre percepções políticas e por último sobre a relação com a administração pública contendo uma questão aberta sobre políticas públicas para a juventude. Descrevemos acima alguns dos dados coletados e, a seguir analisaremos as respostas fornecidas a questão aberta: *O que você gostaria que a Prefeitura fizesse pela Juventude?* O intuito dessa última questão foi o captar as opiniões das lideranças sobre o impacto das ações promovidas pela administração municipal e compreender suas percepções sobre o que acreditam se constituir como participação política.

Percebemos identificação entre jovens que possuem origem social semelhante, quanto ao que deve compor a pauta de lutas da juventude na cidade. Dois entrevistados, que não concluíram o ensino médio, demonstraram a sua preocupação com a carência de projetos sociais que poderiam inserir os jovens em um meio cultural e educacional. Percebe-se nas falas de Jair e Luiz, como mostramos a seguir, preocupação em promover uma formação que garanta emancipação e que evite situações de criminalidade na periferia. Essa preocupação é guiada pela própria experiência de quem vive nessas áreas da cidade, como nos relataram os dois jovens:

É preciso promover mais ações nas áreas periféricas da cidade, promover oficinas e disponibilizar materiais. Em Maringá a oferta de oficinas é muito menor que a demanda da população, a cidade é bem grande e a oferta de cultura para as periferias é insuficiente. (Jair).

A carência de projetos sociais que retire as crianças da rua em Maringá é muito grande. Eu vivi isso de estar na rua, e sei de experiência própria o quanto é ruim. (Luiz).

Promover ações nas áreas periféricas da cidade, segundo esses jovens, é essencial. Eles frisam a existência e a vivência em uma periferia que para muitos gestores e vários munícipes não existe porque assimilam o discurso de que Maringá é uma cidade planejada, organizada e sem periferias. O relato desses jovens obriga a reconhecer a existência da periferia e também que ela é produtora de cultura. Logo, é preciso ter incentivo, como destaca Jair, para que mais jovens possam desenvolver novas formas de interação social por meio da arte. A vontade dos jovens entrevistados coaduna com o protagonismo almejado pela juventude, que procura maneiras de influir politicamente nas ações do estado, fomentar maneiras inovadoras de participação e atuação em busca de um projeto político que seja elaborado e idealizado pelos integrantes desse grupo geracional a partir de suas experiências de vida concreta (CASTRO, 2008). É preciso considerar a diversidade

das proposições de ações feitas pela juventude para compreendermos que eles encontram-se no conjunto dos que, ainda, assumiram a construção de suas cidades (LIMA, 2013).

Apostar no conhecimento para a descoberta e o entendimento do mundo em que se vive é o desafio colocado aos jovens que convivem em situações de vulnerabilidade nas periferias das cidades brasileiras. A juventude que se organiza nesses espaços argumenta que é preciso formar um pensamento questionador que possa se manifestar em organizações políticas ativas, a fim de contestar a ordem vigente. Desenvolver o pensamento crítico que questione o sucateamento da estrutura educacional é fundamental para que a formação crítica exista, como narra Luiz:

Aos 6 anos de idade eu me vi cometendo crimes e aos 12 anos eu consegui me afastar disso pelo apoio da minha família, eu vivia na rua. A falta de investimento na educação faz com que a molecada continue na rua, entendendo que os governantes não investem nisso porque eles sabem que com conhecimento nós passamos a entender e questionar as coisas. Eu sei disso porque com 15 anos saí da escola e agora faço o fundamental e o ensino médio pelo supletivo e agora compreendo porque a educação é tão importante. Investir em educação, saúde e projetos sociais é o que há de mais importante para as crianças da periferia. (Luiz).

O comportamento radical que pode emergir da descoberta de como funciona o sistema, não seria um comportamento presente entre os jovens atuais e, segundo Luiz, pode-se compreender que a falta de investimento na educação é proposital. A vivência da juventude, quando somada ao acesso à cultura e a educação, poderia gerar uma consciência social crítica singular que transformaria o jovem em agente político ativo. A fala de nossos entrevistados indica que eles reconhecem esse percurso como algo que lhes é negado. Quem integra movimentos e grupos de juventude, como Jair e Luiz, reconhece que a socialização entre os jovens é um processo de construção que pode gerar mobilização, tomada de consciência e mecanismos de afirmação de suas identidades juvenis. Afinal os espaços de luta e de discussão política colaboram para a formação de identidades juvenis, para além daqueles comumente considerados, como a família e a escola (CASTRO, 2008). O universo da cultura é identificado por representantes da juventude maringense como um meio adequado para a prática política e de acesso à participação social. Observe-se o que argumenta Fernanda:

*Simone Pereira da Costa Dourado,
Daiany Cris Silva e Jaqueline Ilaria de Lima*

Os bairros periféricos precisam de mais atenção, principalmente no acesso à cultura. Trabalhar a cultura é importante porque é o que mais chama atenção e eu não penso que levar a cultura periférica a um Calil Haddad seja o caminho, mas sim integrar os jovens destes bairros de forma a reconhecer a própria cultura. A atuação com a juventude em bairros periféricos é que eu gostaria que a prefeitura fizesse pela juventude. (Fernanda).

Fernanda reconhece a potencialidade de integração que jovens de bairros periféricos possuem por meio de práticas culturais que nascem e se tornam fortes nesses espaços. O Callil Hadad, a que ela se refere, é o maior espaço teatral de Maringá que recebe diversas atividades culturais importantes, mas que fica em uma região nobre e de difícil acesso. Possibilitar que os jovens e sua cultura tenham lugar nessa casa não seria o suficiente para promover a interação e integração cultural da juventude, segundo Fernanda. Os jovens percebem que os teatros e demais espaços públicos da cidade permitem acesso da população aos bens culturais, mas mesmo com a oferta semanal de uma programação gratuita, a dificuldade de articulação e interlocução entre a administração pública e a população diminuiria a participação nesses meios e inibiria a produção local, sobretudo a juventude, como destacamos do depoimento de Jéssica:

A prefeitura não deve protagonizar o movimento, a sua função é criar condições para que os jovens possam se encontrar. Possibilitar que nas praças dos bairros tenham incentivo a arte, dança, música e espaços esportivos. (Jéssica).

As lideranças juvenis deixaram bem claro que os bairros e as áreas periféricas são preteridos pela administração e nas suas falas mostram que assim como outras regiões da cidade, os jovens dessas regiões possuem necessidade e direitos a serem assegurados. Indicam que o acesso à cidade e ao conhecimento é uma maneira efetiva de promoção de participação social e política, como nota Fabrício:

O que eu quero para a juventude é o que eu quero para a comunidade em geral. É preciso melhorar o acesso ao conhecimento, dar abertura e liberdade cultural ao jovem a fim de impedir menos a juventude. Penso que os espaços públicos devem ser usados para o ensino com diversidade. (Fabrício)

Ao analisar as falas das lideranças juvenis maringaenses percebemos que, assim como jovens de cidades maiores, eles reconhecem as áreas periféricas

da cidade de Maringá como produtoras e potenciais promotoras de práticas culturais. Embora Maringá se configure como uma cidade de porte médio com características distintas das grandes metrópoles no que se refere ao planejamento e ordenamento urbano da cidade, ela segue a mesma lógica núcleo-periferia que institui um contexto de desigualdades sociais e que influi diretamente na forma com que a juventude vê o mundo da política e entende o lugar que a ela é destinado na cidade.

Quando planejamos as entrevistas não imaginávamos que encontraríamos uma vinculação entre as lideranças dos grupos jovens e as periferias de Maringá, não prevíamos sequer que o termo periferia fosse ser usado pelas lideranças juvenis para se referirem a partes da cidade, tal situação nos fez considerar os recortes e significados que a juventude atribui ao lugar onde se dá a sua participação política. A juventude capta a simbologia da convivência social no meio urbano e constrói uma forma de organização política que visa ressaltar suas necessidades e potencializar suas capacidades. A participação política para esse grupo geracional está articulada a possibilidade de fazerem fruir a sua cultura, as práticas culturais que conferem identidade aos grupos que integram e representam e que também os autoriza a participarem ativamente de espaços institucionalizados como o conselho da juventude e as conferências especificamente voltadas para o debate sobre juventude, por exemplo.

Envelhecimento e participação política

Em relação aos idosos, grupo geracional que abriga os indivíduos que possuem 60 e mais anos de idade, há um conjunto de representações que atribuem a eles uma tendência a participar em menor grau do mundo da política, isso incluem as modalidades convencionais como os partidos políticos, os sindicatos e os processos eleitorais, bem como as modalidades contestatórias e reivindicatórias. Animados em conhecer mais de perto as ideias desse grupo sobre o fenômeno da participação política, realizamos nos dias 15, 22 e 29 de junho do ano de 2016 um minicurso com os alunos da Universidade Aberta da Terceira Idade da Universidade Estadual de Maringá (UNATI-UEM), com objetivo de criar um canal de aproximação com um grupo de idosos e com eles dialogar sobre participação política³.

³ Na pesquisa com idosos utilizamos a orientação metodológica de Rabinow (1999) de tornar o grupo investiga como parceiro de uma conversa. Sabemos que não é possível superar integralmente a hierarquia que envolve a relação de “professores” e “alunos”, que foi a estabelecida entre nós e os idosos durante o minicurso, mas as sucessivas negativas

Desde o primeiro encontro, percebemos que os idosos tendem a atribuir significância a modalidade de participação política convencional, que é o voto, estando ele constantemente associado a ideia de cidadania. Mais do que um direito, ele é simbolicamente percebido como obrigação cívica que impediria o caos político identificado por eles como uma vivência na anarquia, nomeada por eles mais como uma condição de vida na qual não se pode reconhecer a existência de um governo, do que como sistema político baseado na negação da autoridade. Note-se o que disseram Matilde e Evandro ao intervirem nos debates no primeiro dia de minicurso:

Se não votar é pior, não tem direito de cobrar, se não votar não tem moral para cobrar. (Matilde).

Pessoas que dizem que não vão votar de jeito nenhum, que vão votar nulo, tenho discutido muito isso, gente nova falando isso, então quer anarquia. Anarquia vai tomar conta, já estamos quase numa anarquia, mesmo assim ainda tem uma potência hegemônica, se não votar a anarquia vai tomar conta. (Evandro).

A fala de Evandro torna visível a forte representatividade que para ele advém da participação nos processos eleitorais por meio da “potência hegemônica” que é o voto. O ato de votar consiste em instrumento de ação que coloca esse idoso na engrenagem de participação no mundo da política e que o responsabiliza como cidadão/eleitor com a estabilidade e a organização política do país.

Outra relação criada pelos idosos é a articulação entre o voto e a defesa dos valores morais que definem certo e errado, moral e imoral no fazer político. Como verbalizam Victor e Ângela:

A gente sempre acha que vai votar certo, estou votando há 50 anos e ainda não acertei, mas o voto é uma obrigação cívica (Victor).

Se a gente vai na eleição e cria nossos filhos falando que a verdade é a melhor maneira de encarar a vida, é muito doloroso a gente votar. Não tem como dar voto de confiança na pessoa que está na maior mentira do mundo. Não crio vínculo com a mentira de quem está lá em cima, não representa aquilo que a gente quer. (Ângela)

desse grupo as entrevistas formais ou a participação em grupos focais nos levaram a essa escolha.

Além disso, os idosos costumam justificar sua aposta na democracia representativa atrelada a ideia de patriotismo, de ser uma geração que vivenciou a luta pelos direitos políticos⁴, logo isso lhes dá maior autoridade para participar das decisões políticas, como exemplificam Ângela e José:

Nós somos a geração pós-guerra e fomos alimentados pelo patriotismo, hoje em dia isso não é embutido nas pessoas, um amor à pátria muito próximo ao pós-guerra, cada um pertence ao seu território (Ângela).

A gente de mais idade tem uma cultura imposta que é o voto que vai resolver, a escolha que vai mudar tudo, acredito que é uma cultura que forma que a eleição vai resolver e o jovem de 16 anos não tem essa cultura na cabeça que é o voto que vai melhorar esse país. Um exemplo é o caso do presidente da Câmara, 90% querem ele fora e os deputados votam pela sua permanência. Quem eles estão representando? Ninguém. (José).

Na fala de José não há vinculação entre aqueles que estão ocupando um lugar de poder “*lá em cima*” e os representados, logo verbaliza o enfraquecimento da legitimidade dos governantes diante da sociedade, o que não é contraditório com a sua defesa da participação por meio do voto.

Mas, é a fala de Ângela que expressa a percepção de que a participação por meio do voto é algo culturalmente imposto aos integrantes da sua geração. Ela verbaliza uma das principais diferenças encontradas nos estudos que comparam qualitativamente a participação política por meio do voto: quando ele é obrigatório, os indivíduos que votam para cumprir a regra o fazem com motivações diferentes: alguns votam porque acreditam que ele tem força para promover mudanças, caso dos idosos, e outros votam exclusivamente porque são obrigados, como os jovens. Quando não são mais obrigados a votar as motivações dos idosos parecem se assentar nas razões elencadas por Ângela, a socialização em uma cultura que lhes exige a responsabilidade de continuar votando. Para os idosos, essa cultura do voto não seria compartilhada com a juventude.

Em um segundo momento do minicurso, estimulamos os idosos com a seguinte pergunta: *O que importa na hora de votar? O partido político ou a pessoa do candidato?* E as respostas seguiram uma rotina que marca o antipetismo ou a decepção com o comportamento da grande liderança petista, Lula, que, ainda assim, seria a opção eleitoral de alguns:

⁴ Para uma definição de direitos políticos ver Carvalho (2008, p.9).

Simone Pereira da Costa Dourado,
Daiany Cris Silva e Jaqueline Ilaria de Lima

Eu escolho o partido, sou antipt, nunca votei no PT graças a Deus e jamais votaria. (Lucinéia).

Acho que tem que analisar, sou antipt também, o candidato e o apoio político que ele tem. Portanto, é o candidato, conhecimento que ele tem e o grupo de apoio que ele tem e sua proposta. (Matilde).

Quando surgiu o Lula, pensei: agora vamos ter um cabra que governa o Brasil, fiquei doido pra que ele ganhasse. Convenci até minha família, esposa a votar nele. Na próxima eleição ele consegue, agora vamos ter um trabalhador para governar, um cidadão nosso. O primeiro mandato governou bem, no segundo mais ou menos e depois virou isso aí. Mesmo assim, ainda tenho um fundo de esperança, se ele candidatar de novo, em 2018, e esses caras que estão aí entrar junto, eu voto nele, voto no Lula sem dívida. (Evandro).

A partir dos discursos apresentados pelos idosos, confirmamos o que a bibliografia sobre os processos políticos e eleitorais indica: a política não é uma atividade permanente e está circunscrita a determinados períodos, principalmente ao período eleitoral, envolvendo os candidatos e os eleitores. Segundo Palmeira (2002, p. 172), “[...] nesse período de conflito autorizado, [...] A sociedade exibe suas divisões [...] mas do que a escolha de representantes ou governantes parece estar em jogo um rearranjo de posições sociais”.

Na fala de Evandro o voto é mais do que um empreendimento individual, ele traduz a adesão (PALMEIRA; HEREDIA, 2006) que ele e seus familiares têm a figura de Lula, expressando a proximidade do indivíduo com a facção representada em determinadas figuras e em tempos específicos da política. Esse processo de adesão envolve uma declaração pública já que é importante para o indivíduo se localizar socialmente e expressar em quem ele está apostando. Ademais, a escolha do representante torna-se um momento de rearranjo de posições sociais, pautadas no grau de identificação com a facção que acolheu e que preservou os valores que o idoso cultivava.

Deste modo, compreendemos que a participação não pode ser entendida como um objeto em si, mas está ancorada nas divisões que a sociedade cria, estendendo o político para além do aparato estatal. A percepção de que a política é feita pelos indivíduos em seu cotidiano é plenamente assimilada pelos idosos que integram a UNATI-UEM para falar de suas experiências e também daquelas escolhidas pelos jovens, como aponta Jandira ao avaliar as ocupações que os jovens fizeram pouco tempo antes da realização do minicurso, nas escolas estaduais no Brasil inteiro e, também, em Maringá:

[...] eu te pergunto você: é estudante, tudo bem você não estava lá (referindo-se à ocupação das escolas de São Paulo), a gente pode falar do que a gente viu aquela história do Gerardo Braga (colégio estadual de Maringá) que estava reivindicando merenda escolar, o principal foco deles era a merenda escolar. Os caras são estudantes de lá, por que danificam tudo, quebram aparelhos caríssimos que o colégio tinha? Se a escola já não tem estrutura, por que quebram as coisas? Faz suas reivindicações, eu não sou contra. Acho que é um meio que eles têm, façam, mas preserve o patrimônio público, aquilo ali é da sociedade não é deles. Vão lá quebram carteira, aquela parte do laboratório, passou na imprensa, quebraram aparelhos que custam uma fortuna, quando o colégio vai conseguir de novo esses aparelhos na situação econômica que está o país e o desleixo que a educação tá no nosso país? Então eu te pergunto: Qual a mentalidade de um jovem de fazer isso? Por que não vão votar para ter um direito de reclamar ao invés de fazer esse tipo de coisa? Por que todas as escolas que foram tomadas para protesto seja aqui em Maringá como em São Paulo, todas foram danificadas. (Jandira).

É necessário ressaltar que mesmo que as falas dos idosos enfatizem uma aposta nas formas de participação mais convencionais, como o voto e uma desconfiança das modalidades de participação como os protestos e as ocupações, o crescente engajamento político e social desse grupo geracional é um dado. A própria vivência dos idosos na UNATI-UEM mostra a criação de novos espaços de sociabilidade que podem constituir canais efetivos para participação política e social desse grupo.

Considerações Finais

A pesquisa com a juventude maringense mostra que ela busca reconhecimento e diálogo com a administração pública e está preocupada com sua formação e sua condição de vida nas áreas periféricas da cidade. Os jovens apostam no acesso à cultura e na implementação de políticas públicas que permitam construir espaços de socialização nos quais sejam fomentadas a participação social e a construção da cidadania

Diante desse quadro, a participação política da juventude em Maringá, por um lado, revela as contradições urbanas e sociais que instituem movimentos dinâmicos e contestadores da ordem social. E, por outro lado, mostra a força de canais de integração organizados por entidades religiosas, que envolvem jovens que se preocupam com temas sociais ligados a solidariedade e a participação social. As articulações da juventude pesquisada

estão fora do controle dos partidos políticos e dos movimentos sindicais, cenário, em parte explicado, pela condição de estudante da maioria de nossos entrevistados.

Ao avaliarmos as falas dos idosos sobre os processos eleitorais e as diferentes modalidades de participação política, é possível pensar o voto dentro de uma dimensão ritual em que o tempo da política deixa de ter uma marcação convencional para se vincular ao que os idosos delimitaram como socialmente relevante.

As novas formas de articulação dos idosos também surgem descoladas de partidos políticos e dos movimentos sindicais. Há uma valorização das formas mais convencionais de participação e certa desconfiança de outras formas como ocupações e protesto que são associadas às práticas da juventude.

A intervenção junto aos idosos que participam da UNATI-UEM, a partir da realização do minicurso, possibilitou compreender que a política necessariamente não reproduz todos os processos sociais em curso, mas é operacionalizada de forma integrada ao cotidiano das pessoas e ao que a elas interessa em momentos específicos. No caso do grupo de idosos há uma vinculação entre política e os processos eleitorais. A participação política por meio do exercício do ato de votar parece representar, em termos simbólicos, a autoafirmação da visibilidade pública, social e política que esse grupo geracional não tem.

REFERÊNCIAS

- BORBA, J. Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.27, n.2, p.263-288, maio/ago. 2012.
- BORTOLAZZO, S. F. De Comte a Bauman: algumas aproximações entre os conceitos de geração e identidade. **Revista Estudos de Sociologia**, Recife, v.1, n.22, p.121-144, 2016.
- BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: _____. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p.112-121.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CASTRO, L. R. de. Participação Política e Juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, n.30, p.253-268, 2008.
- FARIA, E. H. Juventude e políticas públicas: o processo de representação da juventude no município de Maringá. In: CONGRESSO NACIONAL

DE EDUCAÇÃO- EDUCERE, 9.; ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3. Curitiba, 2009. **Anais...** Curitiba, 2009. p.5596-5607. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3079_1814.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FEIXA, C.; LECCARDI, C. O conceito de geração nas teorias sobre juventude. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.25, n.2, p.185-204, maio/ago. 2010.

GOLDMAN, M. **Como funciona a democracia**: uma teoria etnográfica da política. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2006.

LIMA, V. C. Nova forma de dominação ou cena potente?: uma análise das relações entre Juventude e Ação Cultural na periferia Urbana Brasileira. **pragMATIZES**: Revista Latino Americana de Estudos em Cultura, Niterói, v.3, n.5, p.27-42, set. 2013.

MANNHEIM, K. O Problema da juventude na sociedade moderna. In: _____. **Diagnóstico de Nosso Tempo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. p.36-61.

MOTTA, A. B. A atualidade do conceito de geração na pesquisa sobre envelhecimento. **Estado e Sociedade**, Brasília, v.25, n.2, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922010000200005>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PALMEIRA, M. Política e tempo: nota exploratória. In: PEIRANO, M. (Org.). **O Dito e o Feito**: Ensaios de Antropologia dos Rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p.171-177.

PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. O voto como adesão. **Teoria e Cultura**: Revista do Mestrado em Ciências Sociais da UFJF, Juiz de Fora, v.1, n.1, p.35-58, 2006.

RABINOW, P. **Antropologia da Razão**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.97, p.23-40, 2013.

SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, Salvador, v.27, n.71, p.417-429, maio/ago. 2014.

VELHO, G. **Individualismo e Cultura**: notas para uma Antropologia da Sociedade Contemporânea. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

WELLER, W. A atualidade do conceito de gerações de Karl Mannheim. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.25, n.2, p.205-224, maio/ago. 2010.

COMPARECIMENTO ELEITORAL FACULTATIVO: JOVENS E IDOSOS NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014 NO BRASIL

Lucas Toshiaki Archangelo Okado
Simone Pereira da Costa Dourado
Ednaldo Aparecido Ribeiro

Introdução

As pesquisas que abordam a participação política ou as atitudes e valores dos idosos sobre o mundo da política são raras no Brasil. Há alguns estudos sobre a participação política e envelhecimento no cenário das democracias europeias, região onde o processo de envelhecimento da população está consolidado há mais tempo. Uma importante colaboração é o livro *Political Participation of Older People in Europe*, de Achim Goerres. Nessa obra, Goerres (2009) faz uma análise comparativa do comportamento político dos idosos nas democracias europeias, se questionando como e por que as pessoas mais velhas diferem em sua participação política de pessoas mais jovens.

Em relação aos estudos que analisam a participação política da juventude, a realidade é bem diferente. Há uma ampla bibliografia que indica a produtividade desse recorte para compreender o fenômeno da participação no mundo da política. Desde recortes clássicos como os de Mannheim (1961) e Milbrath e Goel (1977) até estudos mais recentes como os de Castro (2008) e Abramo e Branco (2005). Todos esses trabalhos ponderam que o mapeamento da visão e do comportamento da juventude é um recorte absolutamente relevante para pensarmos a organização do mundo da política e o fenômeno da participação política.

O envelhecimento é um processo relativamente novo para população brasileira que apenas nas últimas três décadas confirmou o ritmo de ampliação do topo de sua pirâmide etária (DOURADO; ALMEIDA, 2014). A bibliografia que analisa o processo de envelhecimento da população mundial indica que as sociedades e, também o campo científico, nutrem

em relação aos mais velhos uma postura que dificulta e retarda a compreensão do que é viver nessa fase do ciclo da vida. Os velhos ora são invisíveis (BARROS, 2011; BEAUVOIR, 1990; BOSI, 2010) ora são tratados como um peso, em razão dos altos gastos que as sociedades teriam com eles, principalmente para cuidar da saúde desse grupo e para pagar suas aposentadorias (DEBERT, 1998; SIMÕES, 2006; STUCCHI, 2006). Assim, pesquisas que possibilitem captar dimensões do fenômeno da participação política a partir do recorte geracional são importantes, sobretudo, quando guardam a dimensão comparativa entre os dois grupos geracionais que mais se distanciam na pirâmide etária.

Nossa intenção é contribuir para essa agenda de investigações identificando como esses grupos que ainda não são obrigados legalmente à tomar parte do processo eleitoral se inserem (ou não) nesses processos decisórios. Nosso material empírico envolve os dados eleitorais oficiais sobre comparecimento entre jovens de 16 e 17 anos e idosos com 70 e mais anos de idade. Complementarmente, também usamos dados de opinião pública coletados pela Pesquisa Eleitoral Brasileira (ESEB) de 2014, para tentar identificar diferenças ou semelhantes entre esses grupos e a população geral para tentar entender diferenças nos índices de participação.

Comparecimento eleitoral de jovens e idosos no Brasil

Apesar da longa tradição de estudos sobre comportamento eleitoral desenvolvidos em democracias industriais avançadas, trabalhos desta natureza são relativamente escassos em países em desenvolvimento (FORNOS; POWER; GARAND, 2004). Alguns trabalhos que se propuseram a analisar este fenômeno na América Latina (CARRERAS; CASTAÑEDA-ANGARITA; AMERICA, 2014; FORNOS; POWER; GARAND, 2004; RIBEIRO; BORBA; DA SILVA, 2015) elencam a importância de variáveis estruturais – o arranjo institucional de cada contexto – bem como de variáveis individuais – as características socioeconômicas e as crenças, atitudes e valores – como predictoras do voto.

Entre as variáveis institucionais listadas pela literatura¹, a mais relevante para o presente trabalho é a obrigatoriedade do voto. No contexto brasileiro, a legislação determina que a participação eleitoral é compulsória e há a aplicação de sanções para o não comparecimento aos locais de votação. Os estudos que levam em consideração esta variável são unânimes quanto ao

¹ Para uma revisão detalhada do tema ver Ribeiro, Borba e Da Silva (2015) e Carreras, Castañeda-Angarita; America (2014).

seu efeito positivo sobre as taxas de comparecimento eleitoral. Em países onde o voto é facultativo, o número de pessoas que participam das eleições é menor (CARRERAS; CASTAÑEDA-ANGARITA; AMERICA, 2014; FORNOS; POWER; GARAND, 2004; RIBEIRO; BORBA; DA SILVA, 2015).

Fazendo uma leitura simplista destes achados, é natural deduzir que as faixas etárias onde o voto é facultativo tendem a apresentar uma taxa menor de comparecimento eleitoral quanto comparadas as coortes onde o voto é obrigatório. Por não se sujeitarem a nenhum tipo de sanção legal ou multa por deixarem de votar nas eleições, os custos do comparecimento eleitoral podem exceder os benefícios, mas serem inferiores as sanções que recairiam sobre as abstenções, o que levaria os desobrigados a deixarem de comparecer ao pleito.

Um outro fator a se considerar é que as faixas etárias onde o voto é facultativo se encontram em momento bem peculiares do ciclo de vida. O jovem ainda não está completamente inserido na vida adulta e isto representa, sobretudo, uma escassez de recursos necessários para efetivar a participação (OKADO; RIBEIRO, 2015). Apesar de indícios de uma ressignificação do que venha a ser a terceira idade, no sentido de uma etapa da vida mais ativa (DEBERT, 1997), este período ainda é marcado pela perda dos vínculos sociais, principalmente por conta da saída do mercado de trabalho.

Estas características mensuradas no nível individual compõem o segundo conjunto de variáveis que a literatura aponta como responsáveis por promover a participação. Uma longa tradição de estudos sobre participação política tem demonstrado que recursos, valores e atitudes são importante preditores da participação eleitoral. Sistematizando este conjunto de achados, Verba, Schlozman e Brady (1995) demonstram que os cidadãos participam por que podem – devido a posse de recursos cognitivos, materiais e habilidades cívicas – porque querem – possuem um conjunto de valores que que atribui sentido à participação – e porque são convocados a participar – são mobilizados em redes de participação cívica, associações, organizações não governamentais e movimentos sociais. O modelo do voluntarismo cívico de Verba e seus colaboradores define que a participação política é produto de uma função que envolve recursos, valores e atitudes.

Renda e escolaridade são os principais atributos socioeconômicos responsáveis por promover a participação (VERBA; NIE; KIM, 1971). Para ser efetivada, a participação política exige certos custos, como contribuir com partidos políticos e doações eleitorais, ir aos locais de votação ou

buscar informações políticas. Neste sentido a renda e a escolaridade média desempenham o papel de facilitar o acesso a estes mecanismos, bem como a capacidade cognitiva necessária para processar as informações políticas e elaborar juízos de valores sobre determinadas questões que afetam a vida dos cidadãos. Desta forma, ambos são tidos como recursos importantes que facilitam o ativismo político.

No campo das motivações se destacam as variáveis atitudinais como interesse por política. Pessoas mais interessadas sobre este assunto tendem a buscar mais informações e, como consequência, tendem a participar mais (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Outra importante variável a ser considerada é a satisfação com a democracia. Ainda que a confiança institucional e a satisfação com os regimes democráticos tenham apresentado queda nos últimos anos devido ao *gap* entre as expectativas e relação ao regime democrático e o funcionamento de suas instituições na América Latina (BOOTH; SELIGSON, 2009) e no Brasil (MOISÉS, 1995). Cidadãos que não se encontram satisfeitos com o funcionamento da democracia tendem a votar menos (NORRIS, 2003a).

O sentimento de eficácia política também é indicado pela literatura como preditor do voto (POWELL, 1986). As pessoas que acreditam que o seu ato de votar pode fazer a diferença nas eleições participam com mais frequência. Este efeito tende a ser potencializado quando as disputas são mais acirradas. Por fim, as teorias sobre o voto econômico têm demonstrado que a avaliação da situação econômica também é um componente importante do rol de fatores que influenciam a escolha do voto (KINDER; KIEWIET, 1981). Silva et al. (2014) demonstraram que o descontentamento com a situação econômica atual aumenta as chances de votar em branco ou nulo.

Por fim, o ultimo componente do modelo do voluntarismo cívico é a participação em associações e organizações. O associativismo permite que os indivíduos busquem soluções conjuntas para os problemas comuns que os afetam (PUTNAM, 2000), bem como diminui os custos da mobilização. Os estudos de Verba e seus colegas apontam para um efeito compensador do associativismo, pois a existência de organizações e lideranças fortes tendem a minimizar os efeitos gerados por baixos recursos participativos (VERBA; NIE; KIM, 1971, 1978).

Cabe ainda salientar que parte da literatura sobre participação política tem apontado a redução nas taxas de comparecimento eleitoral nas democracias de países industriais avançados (INGLEHART, 1990; PUTNAM, 1995). A causa deste fenômeno reside nas mudanças nas prioridades valorativas das populações mais jovens, levando-os a se afastarem dos

canais formais de participação política – o voto – para se expressarem politicamente por meio de ações mais diretas, notadamente protestos políticos (INGLEHART; WELZEL, 2005; NORRIS, 2003b). Com maiores níveis de escolaridade que seus pais e avós, os jovens destes países estariam optando por repertórios de participação política baseados em estruturas organizacionais menos burocráticas e que permitem se posicionar em causas de seu interesse sem a necessidade de estabelecer laços rígidos de lealdade.

Por estarem no centro do fenômeno da redução das taxas de votação, a participação juvenil recebeu bastante atenção de pesquisadores nas últimas décadas (BLAIS; RUBENSON, 2013; GALLEGOS, 2009; HIGHTON; WOLFINGER, 2001; INGLEHART, 1990; NORRIS, 2003b; PUTNAM, 2001). A explicação para a participação dos jovens é tratada ou como uma função da etapa do ciclo de vida no qual estão inseridos (FLANAGAN, 2013; HIGHTON; WOLFINGER, 2001; KINDER, 2006), ou como resultado nos padrões de valores e atitudes das novas gerações (DALTON, 2008; INGLEHART, 1990; NORRIS, 2003b; PUTNAM, 2001).

Poucos trabalhos tratam especificamente do tema no contexto brasileiro, ainda que nos anos 1990 e 2000 haja uma difusão de estudos de caso sobre a participação juvenil, principalmente por meio de espaços de socialização e manifestações culturais (ABRAMO, 1994; MORENO; ALMEIDA, 2009). Ao comparar a participação política de jovens e adultos, Okado e Ribeiro (2015) encontram resultados que indicam que jovens são tão (des)interessados por política quanto os adultos, mas ainda que possuam um sentimento de eficácia maior, os jovens tendem a participar menos, principalmente em repertórios de participação convencionais. Estes autores concluem que o que difere jovens e adultos no que diz respeito a participação política é justamente a etapa no ciclo de vida: por possuírem mais recursos, os adultos tendem a participar mais.

No que tange a participação dos idosos, estudos levados a cabo em democracias europeias trazem evidências empíricas que demonstram que a população pertencente a esta coorte etária comparece mais nas eleições do que as gerações mais novas (GOERRES, 2007; NYGARD; JAKOBSSON, 2013). As pessoas que tiveram seu processo de socialização realizado entre os anos 50 e 60 do século passado vivenciaram os seus anos impressionáveis em um período em que as taxas de comparecimento eleitoral atingiram níveis históricos e, desta forma acabaram se habituando ao ato de votar (GOERRES, 2007), enxergando este mecanismo de parti-

cipação como uma responsabilidade cívica (DALTON, 2008; NYGARD; JAKOBSSON, 2013).

Esta realidade dificilmente pode ser observada no Brasil. O núcleo da argumentação dos autores acima para o maior engajamento dos idosos nos processos eleitorais reside no conceito de socialização. Por viverem em democracias consolidadas e mais antigas que a nossa, puderem ser socializados em um ambiente democrático, onde não houver rupturas democráticas e regimes autoritários, como no período Vargas ou da Ditadura militar. Assim, puderam se habituar com o ato de votar, transformando em uma responsabilidade cívica. O contexto brasileiro é muito diferente, pois as populações ora foram incentivadas a votar, ora tiveram as suas liberdades políticas restringidas. Apenas nos últimos trinta anos é que tivemos eleições livres.

Feita esta breve revisão da literatura sobre participação eleitoral, passamos agora para a análise dos dados agregados das eleições de 2014. O objetivo da próxima seção é comparar as diferentes coortes etárias onde o voto é facultativo afim de identificar se existem diferenças nas taxas de votação de jovens e adultos.

Análise agregada do comparecimento eleitoral no Brasil

Para verificar a diferença entre a participação eleitoral nos dois grupos onde o voto é facultativo – 16 e 17 anos e 70 anos e mais – foram utilizados dados provenientes do Repositório de Dados Eleitorais mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Afim de obter uma maior confiabilidade das informações obtidas, foram selecionadas apenas as cidades que, em 2014, realizaram eleições com identificação biométrica. A adoção da biometria como meio de identificação do eleitor exigiu um processo de cadastramento do eleitorado que se iniciou em 2008 em três cidades piloto. Nas eleições gerais de 2014, 762 cidades, 26% do total de municípios brasileiros, contavam com este mecanismo, o que levou ao cadastramento de cerca de 32% do eleitorado. A Tabela 1 traz a distribuição, por Estado, do número de cidades e eleitores que votaram com identificação biométrica em 2014.

Tabela 1 – Recadastramento Biométrico no Brasil (2014)

Região	Unidade da Federação	*Cidades Recadastradas	Eleitores Recadastrados	% Cidades Recadastradas	% Eleitores Recadastrados
Centro Oeste	Distrito Federal	1	1.895.252	100%	100%
	Goiás	26	1.770.129	11%	41%
	Mato Grosso do Sul	7	85.497	10%	5%
	Mato Grosso	21	326.620	15%	15%
	Alagoas	102	1.986.030	100%	100%
Nordeste	Bahia	30	412.800	7%	4%
	Ceará	8	426.033	4%	7%
	Maranhão	15	909.707	7%	20%
	Paraíba	23	927.536	10%	33%
	Pernambuco	46	2.374.200	25%	37%
	Piauí	13	850.709	6%	36%
	Rio Grande do Norte	50	1.112.119	29%	48%
	Sergipe	75	1.450.691	100%	100%
	Acre	3	243.556	13%	48%
	Amazonas	7	177.384	11%	8%
Norte	Amapá	16	454.479	100%	100%
	Pará	9	630.810	6%	12%
	Rondônia	19	539.357	37%	48%
	Roraima	1	190.329	7%	64%
	Tocantins	20	388.118	14%	39%
	Espírito Santo	18	262.093	23%	10%
Sudeste	Minas Gerais	26	462.947	3%	3%
	Rio de Janeiro	2	375.253	2%	3%
	São Paulo	15	614.030	2%	2%
Sul	Paraná	10	1.946.961	3%	25%
	Rio Grande do Sul	184	752.056	38%	9%
	Santa Catarina	14	107.941	4%	2%
Total		761	21.672.637	14%	15%

Notas: O município de Pinto Bandeira (RS) não possui dados no Censo de 2010 e foi removido da amostra. Os municípios de Bento Gonçalves (RS) e Florianópolis (SC) tiveram eleições híbridas e também foram removidos.

Fonte: Elaboração própria com base em Tribunal Superior Eleitoral (2014, p. 25).

Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos
nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil

A implementação deste mecanismo ficou a cargo de cada um dos Tribunais Regionais Eleitorais, que foram responsáveis por definir uma agenda própria. Isto gerou distorções na distribuição entre os Estados. Em Sergipe, Alagoas e Amapá quase 100% dos eleitores passaram pelo processo de recadastramento, enquanto nos grandes colégios eleitorais, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, esta cifra não atingiu os 5% dos eleitores. Como consequência, as cidades onde houve eleições com identificação biométrica se concentraram no interior e em municípios pequenos e médios, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 – Cidades Recadastradas de Acordo com o Tamanho

Tamanho	Frequência	Porcentagem
Pequena	718	94,50%
Média	32	4,10%
Grande	6	0,80%
Metrópole	5	0,70%
Total	762	100,0

Fonte: Elaboração própria².

Para efeitos de comparação entre as coortes etárias também foram empregados os dados do Censo de 2010 realizado pelo IBGE. Foram utilizados os dados populacionais do resultado da amostra, o que permite estimar a quantidade de pessoa de cada faixa etária que vive nos municípios. Existe um problema na adoção deste dado, uma vez que ele foi coletado antes das eleições de 2014. Logo, ele desconsidera o envelhecimento e a taxa de crescimento populacional. Em muitos casos o número de eleitores excede a população de uma determinada coorte etária. Apesar da imprecisão, optou-se por manter estes dados para fins de comparação entre as faixas etárias onde o voto é facultativo.

A Tabela 3 traz o cruzamento entre a idade dos eleitores alistados em cada município onde houve o recadastramento biométrico e a sua respectiva população de acordo com o censo de 2010. Devido ao fato de que em muitas cidades o recadastramento biométrico ocorreu posteriormente ao Censo, as coortes etárias que se situam entre 18 e 79 anos possuem um

² Com base em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>> e <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/200>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

número de eleitores que excede a população. Os eleitores alistados com 16 anos, são apenas 14% da população. Este percentual sobe para 39% para os eleitores de 17 anos. Este dado nos leva a supor que a cada ano, apenas um quarto da população que compreende os novos eleitores se alista, afirmação esta que carece de comprovação empírica devido a ausência de uma série histórica maior.

Tabela 3 – Alistamento Eleitoral por Faixa Etária (Censo 2010)

Idade	Porcentagem
16 Anos	14%
17 Anos	39%
18 a 20 Anos	85%
21 a 24 Anos	82%
25 a 34 Anos	93%
35 a 44 Anos	100%
45 a 59 Anos	108%
60 a 69 Anos	113%
70 a 79 Anos	87%
80 ou mais Anos	47%
N válido*	762

Fonte: Elaboração própria³.

Já a Tabela 4 mostra o percentual de abstenção eleitoral, de acordo com o número de eleitores alistados em cada faixa eleitoral. Entre os 18 e os 69 anos, a taxa média de comparecimento eleitoral é de 88%. Entre os jovens de 16 e 17 anos esta mesma medida é de 84% e 82% respectivamente. Há uma diferença de pouco mais de 4% entre o comparecimento eleitoral da população jovem, onde o voto é facultativo, das demais faixas etárias que são obrigadas a votar. É uma diferença muito pequena, o que indica que o jovem que se propôs a se alistar possui a intenção de comparecer ao pleito. Por outro lado, entre os idosos que são desobrigados apenas pouco mais de 40% compareceu às eleições de 2014.

Este dado indica que a obrigatoriedade do voto tem um significado distinto para jovens e idosos. Os primeiros, por serem desobrigados, optam por não se alistarem antes que se tornem obrigados a fazê-lo, mas os 40% que o fazem comparecem às eleições. Por outro lado os idosos, por terem sido condicionados a se alistarem em outros momentos de suas vidas, encaram

³ Com base em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>> e <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/200>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos
nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil

a desobrigação como a oportunidade de se abster do processo eleitoral. Para os jovens, a não obrigação implica no não alistamento, já para os idosos, o mesmo fenômeno implica na abstenção.

Tabela 4 – Voto (1 e 2 Turno) por Eleitores Válidos e Faixa Etária

Idade	Eleitores 1 Turno	% de Votantes 1 Turno	Eleitores 2 Turno	% de Votantes 2 Turno	Eleitores Válidos
16 Anos	67850	84%	65835	82%	80530
17 Anos	184180	82%	180307	80%	225382
18 a 20 Anos	1276028	86%	1236547	83%	1488168
21 a 24 Anos	1718992	85%	1665699	82%	2022899
25 a 34 Anos	4626702	87%	4522740	85%	5320216
35 a 44 Anos	4053713	90%	3997873	88%	4518210
45 a 59 Anos	4651670	91%	4611990	90%	5096959
60 a 69 Anos	1702737	88%	1692043	88%	1924805
70 a 79 Anos	524710	65%	529248	66%	804379
79 ou mais Anos	85890	42%	87722	43%	202294
Total	18892472	87,00%	18415049	78,59%	21515190

Fonte: Elaboração própria⁴ com base em informações cedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por último comparamos o comparecimento eleitoral e a população de cada faixa etária (Tabela 5). Se nas tabelas anteriores o efeito curvilíneo da participação política e idade identificado por Milbrath (1965) não era nítido, aqui ele aparece de forma mais clara. Os jovens de 16 anos compõem a coorte etária que menos participou das eleições de 2014, onde apenas 12% o fez. Aos 17 anos, esta taxa aumenta para 32% e dos 18 aos 69 anos – as idades onde o voto é obrigatório – as taxas de participação são mais ou menos constantes, crescendo dos 18 aos 59 anos, sendo dos 45 aos 59 anos temos a faixa etária que possui os maiores percentuais de comparecimento eleitoral. Há o início de queda a partir dos 60 anos. Entre os 70 e 79 anos elas caem drasticamente para 57% e depois apresentam nova queda brusca para a população de 79 anos e mais. Mas, mesmo apresentando esta

⁴ Com base em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

queda a população idosa desobrigada ainda tende a participar mais que os jovens na mesma situação com uma média de pouco menos de 38% ante a uma média de 22% dos jovens.

Tabela 5 – Voto (1 e 2 Turno) por População
(Censo 2010) Faixa Etária

Idade	1 Turno	2 Turno
16 Anos	12%	11%
17 Anos	32%	31%
18 a 20 Anos	73%	71%
21 a 24 Anos	70%	68%
25 a 34 Anos	81%	79%
35 a 44 Anos	90%	88%
45 a 59 Anos	98%	98%
60 a 69 Anos	100%	99%
70 a 79 Anos	57%	57%
79 ou mais Anos	20%	20%
Total	81%	79%

Fonte: Elaboração própria⁵ com base em informações cedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Feita a constatação de que jovens e idosos desobrigados tendem a participar menos dos processos eleitorais do que aqueles que são obrigados, cabe indagar se esta diferença é produto de diferenças de valores ou atitudes. A seção seguinte deste trabalho apresenta uma análise a partir de dados individuais dos eleitores brasileiros.

Crenças e atitudes de eleitores jovens e idosos no Brasil

Na seção anterior, usando os dados eleitorais oficiais, verificamos a tendência de menor comparecimento entre os grupos não obrigados, o que reforça a importância da obrigatoriedade para essa dimensão do comportamento eleitoral. Nessa seção nossa intenção é identificar se, para além dessa dimensão legal, existiriam diferenças demográficas, atitudinais e comportamentais entre esses grupos que pudessem explicar os distintos padrões de comparecimento. Todas as análises que seguem utilizaram os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014, conduzido pelo Centro de Estudos de

⁵ Com base em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/200>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Opinião Pública (CESOP) da Unicamp nos dias que se seguiram a eleição presidencial desse ano.

Para essas análises adotamos os limites impostos pela legislação eleitoral como pontos para os cortes etários, ou seja, são considerados “jovens” aqueles que possuíam 16 e 17 anos no momento da coleta de dados, “adultos” aqueles que tinham entre 18 e 69 anos e “idosos” aqueles com 70 e mais. A distribuição da amostra do ESEB entre esses grupos é a seguinte: jovens 0,92%, adultos 94,26% e idosos 4,81%.

Antes porém, é interessante explorar algo que é impossível com os dados do TSE: o padrão de votação dos grupos. Como é possível observar na Tabela 6, diferenças significativas foram encontradas apenas para o primeiro turno, com uma tendência de votação ligeiramente para a candidata Dilma Rousseff entre os grupos facultativos. No segundo turno essa diferença continua existindo, mas com a redução não se pode falar mais em relação estatisticamente significativa.

Tabela 6 – Voto para presidente e grupos etários, 2014 (%)

	Primeiro Turno		Segundo Turno	
	Adultos	Jovens e Velhos	Adultos	Jovens e Velhos
Aécio	35,2	29,8	42,2	36,7
Dilma	50,3	62,6	57,8	63,3
Marina	12,6	6,1	-	-
Outros	1,9	1,5	-	-
N	1980	131	1981	139
C.C. ^a	,065 (sig=,029)		,027 (sig=,207)	

a. Coeficiente de contingência

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Ao desagregarmos os grupos com voto facultativo (Tabela 7) constatamos as diferenças continuam existindo, apesar do nível de significância do coeficiente de contingência ultrapassar sutilmente o nível de significância usual nas ciências sociais (0,05). A maior diferença no que diz respeito ao voto no candidato Aécio está entre jovens e adultos (grupo obrigatório). Com a desagregação entre jovens e velhos podemos constatar que o padrão de escolhas de adultos e velhos é muito parecida no que diz respeito a esse candidato, apesar de continuar distinta quanto ao voto em Dilma. No segundo turno as diferenças continuam importantes, mas com a aproximação entre jovens e velhos o teste de associação não confirma a relação entre os grupos e o voto nos dois candidatos.

Tabela 7 – Voto para presidente e grupos etários, 2014 (%)

	Primeiro Turno			Segundo Turno		
	Adultos	Jovens	Velhos	Adultos	Jovens	Velhos
Aécio	35,2	18,2	32,1	42,2	28,6	38,5
Dilma	50,3	68,2	61,5	57,8	71,4	61,5
Marina	12,6	13,6	4,6	-	-	-
Outros	1,9	0	1,8	-	-	-
N	1980	22	109	1981	21	117
C.C ^a	,074 (,068)			,032 (,342)		

a. Coeficiente de contingência

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Essa análise descritiva e bivariada é muito simples e insuficiente para afirmarmos qualquer hipótese de clivagem geracional nessas eleições, principalmente porque os dois grupos facultativos também são os que apresentam indicadores de recursos materiais e cognitivos inferiores. Nossa intenção ao iniciar com esses dados foi apenas fornecer informações adicionais ao perfil desses três grupos de eleitores.

A busca pelos condicionantes que podem explicar as taxas de comparecimento entre jovens e velhos pode ser orientada pelo já citado modelo explicativo proposto em *Voice and Equality* (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995) que combina recursos (materiais e cognitivos), motivação e recrutamento.

Começando pela dimensão dos recursos, renda e escolaridade aparecem como escolhas óbvias, mas com pesos relativamente diferentes quando o comportamento a ser explicado é o comparecimento aos locais de votação. Essa ação é relativamente barata, não exigindo volume significativo de dinheiro ou tempo produtivo, já que as eleições são realizadas aos domingos e os locais em geral se encontram próximos das residências dos eleitores. A escolaridade pode influenciar de forma um pouco mais consistente essa ação, ainda que votar não exija grandes habilidades cognitivas.

Os dados das Tabelas 8 e 9 confirmam essas expectativas, já que não encontramos diferenças significativas em termos de faixas de renda entre os três grupos e a associação entre os grupos etários e a escolaridade foi fraca. A diferença de escolaridade é estatisticamente significativa, apesar de algumas distinções serem bastante óbvias, como a concentração dos jovens no grupo dos que possuem ensino médio e dos mais velhos nas faixas inferiores. Ainda assim, se considerarmos o maior impacto do ensino superior

Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos
nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil

em termos de recursos cognitivos para o engajamento político, podemos identificar relativa vantagem para o grupo dos adultos. Essa vantagem, todavia, não nos parece ser suficiente para explicar as taxas de comparecimento dos grupos, sobretudo, porque a vantagem dos adultos que são obrigados a votar desaparece na faixa do ensino médio que nos parece ser a mais importante em termos de formação geral. Uma vez que o ato de votar não requer conhecimento especializado, as diferenças nesse nível seriam as mais relevantes.

Tabela 8 – Renda e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Faixa			
	Até 1 s.m.	+ 1 s.m. até 5 s.m.	+ 5 s.m. até 15 s.m.	+15 s.m.
Jovens	21,7	69,6	8,7	0
Adultos	11,4	74,7	13,5	0,4
Idosos	19,6	70,3	10,1	0

Nota: s.m. é o salário mínimo no momento da sua aplicação equivalia à R\$ 724,00.
Coeficiente de Contingência ,07 (sig. ,337)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Tabela 9 – Escolaridade e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Nível			
	Sem escolarização	Fundamental	Médio	Superior
Jovens	0	37,9	62,1	0
Adultos	3,2	41,8	36,6	18,4
Idosos	17,9	64,2	10,6	7,3

Coeficiente de Contingência ,211 (sig. ,000)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Passando para a dimensão da motivação, a principal variável empregada tem sido o interesse por política, ou seja, os indivíduos se envolveriam politicamente quando dispõem dos recursos necessários e quando estão interessados ou motivados para a política (INGLEHART, 1988). Como podemos observar abaixo (Tabela 10), as diferenças não são estatisticamente significativas, apesar dos idosos apresentarem concentração ligeiramente superior na categoria “muito” e os jovens na opção “nada”. Em termos gerais o interesse é baixo em todas as faixas, com a maior parte dos entrevistados localizados nas categorias “pouco” e “nada”.

Tabela 10 – Interesse por política e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Nível			
	Muito	Algum	Pouco	Nada
Jovens	6,9	20,7	27,6	44,8
Adultos	6,7	22,6	43,2	27,5
Idosos	8,2	22,4	34,7	34,7

Coefficiente de Contingência ,058 (sig. ,123)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Ainda que não digam respeito estritamente à motivação, optamos por incluir nesse momento outras variáveis atitudinais que poderiam se relacionar com um comportamento politicamente mais ativo, como a preferência pelo regime democrático, cuja participação é um dos elementos constitutivos (NORRIS, 2011). A Tabela 11 sustenta a indiferenciação dos grupos já constatada anteriormente. Apesar dos jovens se mostrarem um pouco mais “democráticos” na comparação com idosos e adultos, no computo geral não existe associação entre a medida atitudinal e os grupos etários. O ponto positivo é que em todos os grupos a preferência pela democracia é majoritária.

Tabela 11 – Preferência pela democracia e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Sempre melhor forma de governo	Em algumas situações é melhor uma ditadura	Tanto faz
Jovens	88	4	8
Adultos	76,9	12,5	10,6
Idosos	70	18,2	11,8

Coefficiente de Contingência ,047 (sig. ,236)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

A mesma indiferenciação ocorre quando passamos uma medida de satisfação com a democracia (Tabela 12). Considerando que os mais satisfeitos tenderiam a valorizar mais a participação pelo voto e, portanto, se envolverem com maior intensidade (NORRIS, 2003b), incluímos essa medida para tentar identificar diferenças entre os grupos, todavia, constatamos novamente a falta de associação entre as variáveis. De forma distinta da medida de preferência, aqui podemos perceber certo equilíbrio entre

Comparecimento eleitoral facultativo: jovens e idosos
nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil

satisfação e insatisfação, com percentuais expressivos em todos os grupos etários na categoria intermediária.

Tabela 12 – Satisfação com a democracia e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Nada	Pouco	Nem satisfeito, nem insatisfeito	Satisfeito	Muito
Jovens	7,4	29,6	22,2	37	3,7
Adultos	15,5	22,6	21,9	35,8	4,2
Idosos	17	15,6	24,1	37,6	5,7

Coefficiente de Contingência ,045 (sig. ,641)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Também incluíamos uma variável bastante específica sobre a valorização do voto com a expectativa de que as diferenças de comportamento pudessem estar relacionadas de alguma forma a uma percepção sobre a efetividade das escolhas eleitorais (POWELL, 1986). A Tabela 13 apresenta uma escala de cinco pontos que se refere a percepção dos entrevistados sobre o grau de influência do voto no que acontece na vida nacional e indica diferenças estatisticamente significativas entre os grupos, porém com intensidade muito fraca (apenas 0,07). Apesar das diferenças serem realmente pequenas, os adultos parecem avaliar de forma mais positiva essa influência, o que seria compatível com seu maior comparecimento, não fosse o fato desse ser justamente o grupo obrigado a votar. Em termos gerais a avaliação é predominantemente positiva em todos os grupos etários, já que os percentuais na categoria “muito” ultrapassam os 50% nas três linhas da tabela.

Tabela 13 – Influência do voto e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Nível				
	0 (Nada)	1	2	3	4 (Muito)
Jovens	0	0	27,6	17,2	55,2
Adultos	5,4	3,6	12,1	18,2	60,6
Idosos	8,9	6,8	10,3	19,2	54,8

Coefficiente de Contingência ,07 (sig. ,031)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Bastante relacionada com essa percepção sobre a relevância do voto, incluíamos também uma medida que avalia a importância das escolhas

entre elites políticas. A Tabela 14 apresenta uma escala de cinco pontos que indica o quanto os entrevistados acreditam que faz diferença quem governa o Brasil. Desta vez a tendência de indiferenciação se confirma e os grupos seguem padrão semelhante. De forma bastante consistente a maioria dos entrevistados em todas as faixas entendem que faz muito diferença.

Tabela 14 – Relevância das elites políticas
e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Nível				
	0 (Nada)	1	2	3	4 (Muito)
Jovens	3,4	3,4	17,2	24,1	51,7
População geral	4,8	3	12,2	20,2	59,8
Idosos	3,5	4,2	12,5	22,9	56,9

Coefficiente de Contingência ,032 (sig. ,926)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Para encerrar essa dimensão atitudinal, incluímos também uma medida de avaliação da economia nacional, na expectativa de que as diferenças no comparecimento tenham um componente de descontentamento material (KINDER; KIEWIET, 1981) (Tabela 15). Isso, entretanto, não se confirmou e a indiferenciação entre os grupos é marcante nessa medida de percepção da situação econômica no momento da coleta de dados em comparação com a situação de 12 meses atrás. De forma geral podemos perceber que em 2014 a percepção era de que a situação permanecia igual, sem melhora ou piora.

Tabela 15 – Avaliação da situação economia
e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Considera que a situação econômica atual do país está melhor, igual ou pior que há 12 meses?		
	Melhor	Igual	Pior
Jovens	14,3	50	35,7
Adultos	23,7	48,2	28,1
Idosos	25,2	46,2	28,7

Coefficiente de Contingência ,025 (sig. ,754)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Finalmente passamos a dimensão do recrutamento, entendida por Verba, Schlozman e Brady (1995) como aquela responsável pela ignição no processo de engajamento. Para esses autores, apesar dos recursos e da motivação serem fundamentais, o engajamento precisa ser acionado por instituições ou redes de recrutamento que convidam o indivíduo à participação. Desta forma, a inserção em redes de socialização e organizações não políticas é fundamental para que as pessoas interajam com potenciais recrutadores ou vivenciem experiências de incentivo ao engajamento.

Essa dimensão foi incluída em nossa análise por meio de uma série de variáveis sobre o engajamento dos grupos etários em modalidades tradicionais e contestatórias de participação política. Nossa expectativa era de que os diferenciais de comparecimento pudessem de alguma forma se refletir em maior envolvimento em outras modalidades. Ao considerarmos inicialmente as modalidades sindicato, associação profissional e partido político (Tabela 16), todavia, não encontramos diferenças significativas no engajamento, apesar da ausência dos jovens ser absoluta e já antecipável. De forma geral o envolvimento é tão baixo em todas as categorias que as diferenças deixam de ser expressivas.

Tabela 16 – Participação tradicional e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Filiação ou participação		
	Sindicato	Assoc. profissional	Partido
Jovens	0	0	0
Adultos	8,6	2,7	2,7
Idosos	10,1	4,9	2,7

Coefficiente de Contingência Sindicatos ,032 (sig. ,207);

Associação profissional 0,018 (sig. ,593) ; Partidos 0,016 (sig. ,667)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Quando passamos as atividades de protesto algumas diferenças começam a aparecer, mas ainda assim as associações são bastante fracas (Tabela 17). Na participação em abaixo-assinados e protestos pela internet, por exemplo, a relação é estatisticamente significativa com vantagem para os adultos, que apresentam maior envolvimento. Para manifestações e protestos a situação se altera e os mais jovens tendem a se engajarem mais. Nas demais modalidades não existem diferenças entre os grupos.

Esse maior envolvimento dos jovens em manifestações e protestos é a única nota destoante em relação aos dados de comparecimento eleitoral, já

que esse grupo é um dos que menos compareceram aos locais de votação em 2014. Esse descompasso, todavia, não pode ser entendido como uma contradição, já que uma quantidade expressiva de pesquisas na área de comportamento político tem mostrado a existência de uma relação inversa entre as modalidades convencionais de participação, como o voto, e as formas contestatórias de manifestação (INGLEHART; WELZEL, 2005; NORRIS, 2003b; QUINTELIER, 2007).

Tabela 17 – Atividades de Protesto e grupos etários, 2014 (%)

Grupo	Participação em ações de protesto						
	Abaixo-assinado	Manif. ou protesto	Greve	Bloqueio de rua	Ocup. prédio público	Ocup. de terras	Protesto pela internet
Jovens	3,7	21,4	3,6	3,6	0	0	0
Adultos	18,3	7,6	7,9	2,6	0,9	1,8	5,6
Idosos	10	2,7	4	1,3	1,3	1,3	1,3

Coefficiente de Contingência Abaixo-assinados ,058 (sig. ,005); Manifestação ou protestos ,065 (.001); Greve ,035 (sig. ,149); Bloqueio de rua ,018 (sig. ,601); Ocupação de prédio público ,014 (si. ,752); Ocupação de terras ,015 (sig. ,715); Protesto pela internet ,047 (sig. ,034)

Fonte: Elaboração própria com base em ESEB (2014).

Como é possível concluir a partir dos dados dessa seção, não é possível atribuir as diferenças nas taxas de comparecimento eleitoral entre esses grupos etários a diferenças de recursos, atitudes e envolvimento em outras modalidades de ação política. As diferenças, quando existem, são bastante sutis e não podem ser interpretadas como condicionantes. Os coeficientes de associação foram tão reduzidos nessas raras associações estatisticamente significativas que não justificaram nem mesmo a realização de análises multivariadas em modelos de regressão. As razões para as diferenças no comparecimento parecem residir, obviamente, no instituto legal da obrigatoriedade.

Conclusão

Os estudos sobre participação política no Brasil têm longa e consistente história, bem como as pesquisas sobre voto e comparecimento eleitoral. Entretanto, o recorte geracional tem sido variante pouco usada nesse campo de investigações.

Nesse artigo, que pretende ser uma introdução ao debate brasileiro sobre como difere a participação política de jovens e idosos, concluímos que as diferenças não são significativas entre esses dois grupos geracionais quando considerada a dimensão do comparecimento eleitoral.

Jovens e idosos, quando desobrigados a comparecem aos setores de votação, o fazem com menos frequência do que o restante da população adulta. Contudo, as informações do TSE, para o quadro eleitoral de 2014, indicam que os jovens ainda comparecem mais do que os idosos e também, segundo informa a pesquisa do ESEB, os jovens demonstram mais disposição para participar em ações de protestos.

Destacamos a necessidade de refletir sobre esses achados a partir de recorte que considere uma série histórica de processos eleitorais. Lembramos, ainda, que tudo que foi afirmado na primeira parte desse artigo corresponde ao comparecimento dos eleitores que estão nas pequenas e médias cidades brasileiras aquelas que passaram pelo recadastramento biométrico, e correspondem a apenas 32% do eleitorado brasileiro. Seria fundamental confrontar o comportamento de jovens e idosos desses pequenos e médios municípios com o dos eleitores de uma metrópole, por exemplo.

Em síntese, com um pouco mais de segurança, podemos afirmar que a obrigatoriedade do voto é o elemento mais forte na escolha dos grupos para comparecerem ou não para votar.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. **Cenas Juvenis: Punks e Darks no Espetáculo Urbano**. São Paulo: Scritta, 1994.
- ABRAMO, H.; BRANCO, P. P. M. **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Instituto Cidadania, 2005.
- BARROS, M. M. A velhice na pesquisa socioantropológica brasileira. In: GOLDENBERG, M. (Ed.). **Corpo, Envelhecimento e felicidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 45–64.
- BEAUVOIR, S. **A Velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- BLAIS, A.; RUBENSON, D. The Source of Turnout Decline New Values or New Contexts?. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, v. 46, n. 1, p. 95-117, 2013.
- BOOTH, J.; SELIGSON, M. A. **The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight nations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BOSI, E. **Memória e Sociedade: Lembranças de Velhos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados estatísticos: eleições 2014**. Brasília: TSE, 2014.

CARRERAS, M.; CASTAÑEDA-ANGARITA, N.; AMERICA, L. Who Votes in Latin America?: A Test of Three Theoretical Perspectives. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, v. 47, n. 478, p. 1079–1104, 2014.

CASTRO, L. R. de. Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 253–268, jun. 2008.

DALTON, R. **The Good Citizen: How a Younger Generation Is Reshaping American Politics**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2008.

DEBERT, G. G. Pressupostos da reflexão antropológica sobre a velhice. In: DEBERT, G. G. (Ed.). **Antropologia e Velhice**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998. p. 7–27.

DEBERT, G. G. A Invenção da Terceira Idade e a Rearticulação de Formas de Consumo e Demandas Políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 39–54, 1997.

DOURADO, S. P. da C.; ALMEIDA, C. A juventude pensada a partir do envelhecimento : demografia e comportamento político dos grupos geracionais. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 17, n. 1, p. 63-73, 2014.

ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro. **CESOP/ Unicamp**. Campinas, 2014. Banco de dados.

FLANAGAN, C. **Teenage Citizens: The Political Theories of the Young**. New York: Harvard University Press, 2013.

FORNOS, C.; POWER, T.; GARAND, J. Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, v. 37, n. 8, p. 909–940, 2004.

GALLEGO, A. Where else does turnout decline come from?: Education, age, generation and period effects in three european countries. **Scandinavian Political Studies**, Chichester, v. 32, n. 1, p. 23–44, 2009.

GOERRES, A. **The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of our Democracies**. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

GOERRES, A. Why are older people more likely to vote?: The impact of ageing on electoral turnout in Europe. **British Journal of Politics and International Relations**, London, v. 9, n. 1, p. 90–121, 2007.

HIGHTON, B.; WOLFINGER, R. The First Seven Years of the Political Life Cycle. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 45, n. 1, p. 202–209, 2001.

INGLEHART, R. **Culture Shift in Advanced Industrial Society**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

INGLEHART, R. The Renaissance of Culture Political. **Political Science**, London, v. 82, n. 4, p. 1203–1230, 1988.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernization, Cultural Change, and Democracy**: The Human Development Sequence. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KINDER, D. R. Politics and the life cycle. **Science**, New York, v. 312, n. 2006, p. 1905–1908, 2006.

KINDER, D. R.; KIEWIET, D. R. Sociotropic Politics: The American Case. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 11, n. 2, p. 129–161, 1981.

MANNHEIM, K. O Problema da juventude na sociedade moderna. In: MANNHEIM, K. (Ed.). **Diagnóstico de Nosso Tempo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. p. 36–61.

MILBRATH, L. W. **Political Participation**: How and why people get involved in politics. Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1965.

MILBRATH, L. W.; GOEL, M. L. **Political participation**: how and why do people get involved in politics? Chicago: Chicago: Rand McNally College Publishing, 1977.

MOISÉS, J. Á. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo: Ática, 1995.

MORENO, R. C.; ALMEIDA, A. M. F. O engajamento político dos jovens no movimento hip-hop. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 130–142, 2009.

NORRIS, P. **Democratic Deficit**: Critical Citizens Revisited. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

NORRIS, P. Young People & Political Activism : From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? In: COUNCIL OF EUROPE SYMPOSIUM, 2003, Strasbourg. Proceedings..., Strasbourg, November 2003a. p. 1–32.

NORRIS, P. **Democratic Phoenix**: Reinventing Political Activism. Cambridge: Cambridge University Press, 2003b.

NYGARD, M.; JAKOBSSON, G. Senior citizens and political participation - evidence from a Finnish regional study. **Ageing & Society**, Cambridge, v. 33, n. 1, p. 159–180, 2013.

- OKADO, L. T. A.; RIBEIRO, E. Condição juvenil e a participação política no Brasil. **Paraná Eleitoral**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 53–78, 2015.
- POWELL, G. B. American Voter Turnout in Comparative Perspective. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 80, n. 1, p. 17–43, 1986.
- PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon and Schuster, 2001.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2000.
- PUTNAM, R. D. Bowling Alone : America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 1, n. 1995, p. 65–78, 1995.
- QUINTELIER, E. Differences in political participation between young and old people. **Contemporary Politics**, Flushing, NY, v. 13, n. 2, p. 165–180, 2007.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J.; DA SILVA, R. Comparcimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 91–108, 2015.
- SILVA, R. et al. Votos brancos e nulos no Brasil : bases cognitivas e atitudinais. **Teoria e Pesquisa**, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 64–81, 2014.
- SIMÕES, J. A. A maior categoria do país: o aposentado como ator político. In: BARROS, M. M. (Ed.). **Velhice ou Terceira Idade?**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006. p. 13–33.
- STUCCHI, D. O curso da vida no contexto da lógica empresarial: juventude, maturidade e produtividade na definição da pré-aposentadoria. In: BARROS, M. M. (Ed.). **Velhice ou Terceira Idade?**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006. p. 35–46.
- VERBA, S.; NIE, N.; KIM, J. **Participation and political equality: A seven-nation comparison**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- VERBA, S.; NIE, N.; KIM, J. **The modes of democratic participation: a cross-national comparison**. Beverly Hills: Sage, 1971.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SIMPATIA PARTIDÁRIA E REPERTÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Yan de Souza Carreirão
Tayná Teixeira Chaves Trindade
Ednaldo Aparecido Ribeiro
Éder Rodrigo Gimenes
Julian Borba

Velhos e novos repertórios de participação política¹

É ponto pacífico na literatura a existência de relação entre identificação partidária (IP) e participação política. Contudo, duas grandes dificuldades analíticas se impõem às pesquisas nesta temática: a primeira delas se refere à relação de causalidade entre um fenômeno e outro; a segunda é derivada do fato de que, sendo a participação política um fenômeno multidimensional (BORBA, 2012), exercida através de diferentes modalidades (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995), os eventuais efeitos do partidarismo sobre a participação (e vice-versa) tendem a ser diferentes, dependendo da modalidade de participação em questão.

A mais recente proposta de classificação das modalidades de participação na literatura internacional a divide em cinco grandes modalidades: voto, atividade de partido, participação de consumo, atividade de protesto e contato político (TEORELL; TORCAL; MONTERO, 2007). Os mesmos autores, amparados em Dalton (2002), afirmam que é provável que aqueles que desenvolvem um ato participativo no âmbito de uma modalidade, desenvolvam outros no âmbito da mesma modalidade. Seguindo este raciocínio, é de se pressupor que a IP esteja mais diretamente relacionada com as modalidades de participação ligadas ao voto, a atividade de partido e ao contato político, as quais utilizam canais de expressão

¹ O conceito de repertórios de ação política remete a Barnes e Kaase (1979). Uma discussão que considera sua relevância aos estudos sobre participação política encontra-se em Borba, Gimenes e Ribeiro (2015b).

representativos. Esta interpretação sobre a relação entre IP e modalidades de participação atribui um papel central aos partidos na estruturação das atitudes e do comportamento político do eleitorado, sendo encontrada tanto nos primeiros estudos sobre IP (CAMPBELL et al., 1960) quanto nos trabalhos seminiais da sociologia da participação (VERBA; NIE, 1972; VERBA; NIE; KIM, 1978).

Tal relação entre IP e modalidades de participação também é encontrada no debate sobre mudança de valores e emergência do cidadão crítico, cujos expoentes principais são Norris (1999), Dalton (2008) e Inglehart e Welzel (2009). Ainda que diferenças expressivas possam ser identificadas entre esses autores, parece haver consenso entre os mesmos sobre a transformação de um padrão de cidadania orientado por elites políticas, objetivado nas instituições hierarquizadas da democracia representativa, como os partidos políticos, para uma cidadania crítica que contesta essas elites e procura canais de ação que satisfaçam um crescente desejo por auto-expressão. Nesse sentido, para esses autores, os partidos teriam perdido seu poder integrador e estruturador das atitudes e do comportamento político do eleitorado no contexto das sociedades pós-materialistas. A lógica da interpretação, porém, é a mesma da abordagem anteriormente exposta: eleitores com IP privilegiariam formas convencionais de participação, ao passo que eleitores sem IP utilizariam formas não convencionais.

Por outro lado, interpretações alternativas quanto a esta relação são encontradas em duas outras abordagens. A abordagem proposta por Finkel e Opp (1991), denominada “modelo dos incentivos partidários”, tem como ponto de partida uma visão racionalista da participação política, para a qual os indivíduos “participarão da ação política coletiva se os resultados esperados de seu comportamento tiverem um valor positivo líquido” (FINKEL; OPP, 1991, p. 342). O pressuposto é que as relações entre IP e diferentes modalidades de participação não são fixas e dependem dos incentivos ofertados pelos partidos, seja em termos de pistas comportamentais oferecidas pelas lideranças e plataformas partidárias, seja em termos de recompensas materiais ou simbólicas.

Já a abordagem da “mobilização” (ROSENSTONE; HANSEN, 1993) sugere que a participação política é fruto da ação direta ou indireta de instituições ou pessoas que mobilizam os cidadãos a participarem. Os partidos seriam, nessa perspectiva, instituições centrais ao engajamento dos indivíduos para a participação política, mobilização essa que pode ser orientada para a participação em formas convencionais ou não convencionais, dependendo da ideologia partidária, do contexto, etc. O caso mais paradigmático da ausência de uma relação unilateral entre identificação

partidária e participação política convencional pode ser encontrado no caso dos partidos da “nova política”, como os “verdes”, que atuam não somente na atividade eleitoral, mas também em movimentos de protesto.

A partir dessa literatura é possível antecipar tipos distintos de relações entre identificação partidária e diferentes modalidades de participação política. Seguindo as duas perspectivas listadas acima, no que diz respeito aos repertórios tradicionais ligados às instituições representativas, como comparecimento eleitoral e trabalho em campanhas, haveria um relacionamento positivo com a identificação partidária, já que seriam formas de ação acionadas por indivíduos movidos pelo que Dalton (2008) chama de obediência ou dever cívico. Dalton, Farrell e McAllister (2011) confirmam a relação positiva entre IP e tais modalidades de participação política ao analisarem dados de 35 países referentes ao 2º módulo do *Comparative Study of Electoral System* (CSES, 2001-2006). Utilizando modelagem multinível e incluindo mais de uma dezena de variáveis de níveis individual e estrutural, concluem que a IP é a variável mais relevante na explicação do comparecimento eleitoral e uma das mais importantes em relação à participação em campanhas. A relação seria negativa, entretanto, no que se refere aos repertórios ligados à contestação, já que se espera de um cidadão crítico a rejeição às instituições hierarquizadas e dirigidas por elites e a adoção de mecanismos mais horizontais e espontâneos (NORRIS, 1999).

Por outro lado, seguindo as abordagens de Finkel e Opp (1991) e de Rosenstone e Hansen (1993), tal relação não seria apenas guiada por uma lógica binária entre possuir identificação e participar das formas convencionais, mas o produto de estruturas de mobilização ou mesmo dos incentivos materiais e simbólicos que os indivíduos identificados com determinados partidos têm ao se engajarem em distintas modalidades participativas.

Essas hipóteses, apesar de bem testadas no contexto das democracias consolidadas, não podem ser diretamente transpostas para contextos como o brasileiro. *Quais seriam, então, as relações entre a identificação partidária e as diferentes modalidades de participação política em contextos como esse?* O objetivo deste capítulo é de responder a esta questão.

De forma a situar as hipóteses que serão exploradas em nossa análise, apresentamos, nas próximas seções, breves revisões sobre o conceito de simpatia partidária e sobre sua relação com a participação política, para, a seguir, discutir alguns dos principais trabalhos que tentam relacionar estas duas manifestações políticas, direcionando a reflexão para o objetivo central do presente capítulo: os possíveis efeitos da manifestação da simpatia

partidária sobre diferentes modalidades de participação política por parte dos cidadãos.

Simpatia partidária²

O debate entre a Escola de Michigan (CAMPBELL et al., 1960; CONVERSE, 1964) e a teoria da escolha racional (DOWNS, 1957; FIORINA, 1981) sobre como se origina e qual o significado das IPs é amplamente explorado pela Ciência Política brasileira (FIGUEIREDO, 1991; CASTRO, 1992; CARREIRÃO; KINZO, 2004; PIMENTEL JUNIOR, 2007; RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2011, 2016; GIMENES et al., 2016, entre outros).

Embora estejamos assistindo, no plano internacional, a um declínio nos níveis de identificação, na diferenciação ideológica entre os partidos, bem como na relevância dessas organizações em termos de estruturação da decisão do voto (WATTENBERG, 1991, 1998; DALTON; WATTENBERG, 1993, 2001; CLARKE; STEWART, 1998), a IP persiste como uma variável considerada relevante para a compreensão das atitudes e comportamentos dos eleitores (WEINSCHENK, 2010; CAMPBELL, 2010; GERBER; HUBER, 2010; ENNS; MCAVOY, 2012; ELIAS, 2014, entre outros). Em relação ao Brasil, as análises referentes a períodos anteriores ao atual parecem indicar que tanto no sistema partidário que vigorou entre 1946 e 1964 quanto no sistema bipartidário existente durante o último regime autoritário (1965-79) estavam se formando IPs junto a parcelas significativas do eleitorado brasileiro (LAMOUNIER; CARDOSO, 1978; REIS, 1978; LAMOUNIER, 1980; LAVAREDA, 1991).

Em relação ao período em que vigora o atual sistema partidário, embora haja exceções (REIS; CASTRO, 1992; BALBACHEVSKY; 1992), boa parte dos estudos sobre os primeiros anos destacava os baixos percentuais agregados de IP e era bastante pessimista quanto à possibilidade de se construir IPs mais significativas (LAVAREDA, 1989, 1991; SINGER, 1990; KINZO, 1992; MENEGUELLO, 1994, 1995; BAQUERO, 1996; MAINWARING, 2001). A relação das identificações com o voto também seria frágil (MENEGUELLO, 1995; MAINWARING, 2001) ou, mesmo quando essa relação ocorria (entre os que expressavam IP), seria

² Diferentes pesquisadores, partindo de abordagens teóricas diversas e analisando *surveys* com formulações variadas de perguntas, referem-se a “identificação”, “preferência” ou “simpatia” partidária. Embora tenhamos dado preferência ao termo “simpatia”, estes termos são utilizados, neste capítulo, de forma intercambiável, como indicadores de manifestação de sentimento positivo em relação a determinado partido.

baseada numa identificação volátil, dependente, mais relacionada à adesão a determinado candidato durante o próprio processo eleitoral (CASTRO, 1994; ALMEIDA, 1996; SILVEIRA, 1998; MAINWARING, 2001). Essa percepção pessimista parece refletir, em boa medida, o ambiente de alta fluidez do sistema político no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

O estudo de Singer (2000) representou uma mudança nessa interpretação ao apontar para a importância das identificações ideológicas e partidárias dos eleitores brasileiros na estruturação do voto nas eleições de 1989 e 1994. Na realidade, os estudos que analisam o período posterior a 1994, embora com exceções, tendem a uma perspectiva menos pessimista do que aquela anterior. A partir daquele ano se forja um padrão de eleições presidenciais centrado na disputa entre PT e PSDB, que tem servido como ponto de estruturação do sistema partidário brasileiro desde então, pelo menos até 2014 (MELO, 2007, 2010; BRAGA, 2010; LIMONGI; CORTEZ, 2010; MELO; CÂMARA, 2012; CORTEZ, 2012; GIMENES, 2015), o que teria ajudado os eleitores a formarem imagens partidárias um pouco mais claras, tendo como referência especialmente o PT.

Nesse debate sobre a formação de imagens partidárias e sua relação com o voto, embora haja conclusões em sentido oposto (MENEGUELLO, 1995; SILVEIRA, 1998; REIS, 2000; BAKER; AMES; RENNÓ, 2006), a grande maioria dos estudos sugere que, apesar de afetar uma minoria do eleitorado brasileiro (variando em torno de 40% a 50% ao longo da maior parte do período, com uma queda nos últimos 3 anos para patamares mais próximos a 30%), junto a essa parcela a IP tem associação significativa com o voto (SINGER, 2000; FIGUEIREDO 2005; NICOLAU, 2007, 2014; CARREIRÃO, 2007; RENNÓ; CABELLO, 2010; BRAGA; PIMENTEL JUNIOR, 2011; PEIXOTO; RENNÓ, 2011; NEVES, 2012; AMARAL; RIBEIRO, 2015; SPECK; BRAGA; COSTA, 2015; BAKER et al., 2016).³

Deve-se ressaltar que praticamente todos os estudos mencionados acima tratam de eleições presidenciais. Recentemente, Amaral e Tanaka (2016), analisando os determinantes do voto nas eleições para governador em 2016 com base em dados nacionais do CSES (Estudo Eleitoral Brasileiro – ESEB 2014), mostraram que as IPs com PT e PSDB tiveram associação com o voto nos estados em que esses partidos lançaram candidatos. Já Speck e Balbachevsky (2016), em investigação sobre a congruência entre manifestação de IP e voto nas eleições de 2014 (ESEB), mostram que os percentuais

³ Alguns trabalhos talvez fossem melhor enquadrados como tendo uma avaliação não tão negativa (em relação à influência da IP sobre o voto) quanto os trabalhos do primeiro grupo acima, nem tão positiva quanto os do segundo: Carreirão e Kinzo (2004), Paiva, Braga e Pimentel Jr. (2007), Rennó (2007) e Martins Jr. (2010).

de congruência caem de 83% nas eleições presidenciais para 57% para a eleição para governador e atingem valores muito baixos nas eleições legislativas (34% para senador, 25% para deputado federal e 24% para deputado estadual). Estes autores, além disso, apontam que

[...] a identidade com diferentes partidos tem impacto variado na escolha eleitoral. Para os petistas, o cargo central, que demanda mobilização e lealdade, é a presidência. Para os peessedebistas, as eleições subnacionais para governador e senador são mais importantes, mas a eleição para a presidência também mobiliza. Finalmente, a capacidade do PMDB de traduzir a empatia dos seus partidários em votos é bastante reduzida (SPECK; BALBACHEVSKY, 2016, p. 582).⁴

Um elemento saliente no debate é o diferencial atribuído ao PT: a partir de 1998 o PT passa a ser o partido com maior identificação junto aos eleitores e tal tendência se acentua ao longo do tempo, chegando o partido a ter mais simpatizantes do que todos os demais em conjunto e, mesmo com o declínio da simpatia partidária, a partir de 2013, ainda é hoje o partido com o maior número de simpatizantes no país. Além disso, a associação entre essa identificação e o voto é também maior para o PT do que para os demais partidos.

Quanto à estabilidade das preferências partidárias, há também resultados de estudos que utilizaram dados de painel. De um lado, tanto Ames et al. (2006) quanto Pereira (2014) apontam a ocorrência de flutuações substantivas da IP de eleitores quando medida em momentos diferentes da campanha e entre campanhas. Zucco e Samuels (2015), em direção contrária, mostram que há uma razoável estabilidade da simpatia partidária pelo PT ao longo do tempo, mas também efeitos menores para PSDB e PMDB.

Outros estudos oferecem uma visão mais matizada. Segundo Baker et al. (2010, p. 3), o partidarismo (*mass partisanship*) no Brasil é uma mistura de “*stable group identity and ongoing political learning and assessment*”. Já Baker et al. (2016), analisando dados de um estudo de painel em Juiz de Fora e Caxias do Sul, buscam verificar se a mudança na “marca PT” (*brand*

⁴ Em outro estudo relativo a eleições para a Câmara dos Deputados, embora não analise a relação entre IP e voto, mas as variáveis que influenciam o nível de informação política dos eleitores (requisito básico para a *accountability* eleitoral) em dois municípios brasileiros (Juiz de Fora e Caxias do Sul), Rennó (2006, p. 60) conclui que a IP “[...] tem um impacto positivo na capacidade do eleitor de aprender sobre seus candidatos. Níveis mais altos de simpatia por partidos políticos afetam positivamente o índice de informação sobre deputados eleitorais do eleitor”.

change) entre 2002 e 2006 teria contribuído para que muitos eleitores petistas deixassem de manifestar simpatia pelo partido e concluem que isso ocorreu com parte dos “petistas ocasionais”, de modo que um “núcleo duro de petistas” (de cerca de 40%) continuou manifestando preferência pelo partido, durante todo o período do painel: “*bounded instability exists around a core of stability*” (BAKER et al., 2016, p. 27).

Sem pretender conclusões gerais, alguns pontos podem ser destacados nessa revisão: a IP no Brasil envolve uma parcela minoritária do eleitorado; a taxa decresceu nos últimos anos; para essa parcela do eleitorado a IP tem associação significativa com o voto; nos últimos 18 anos boa parte dessa identificação se direciona ao PT e, além disso, é em relação a este partido que é mais forte a relação entre identificação e voto; e, quanto à estabilidade das preferências, há variações nas conclusões, mas pelo menos em relação ao PT a maioria dos estudos mostra haver certa estabilidade⁵.

As relações entre simpatia partidária e participação política

Antes de apresentar uma revisão da literatura relacionando simpatia partidária e participação política, cabe mencionar que a relação de causalidade entre os dois fenômenos é complexa. Podemos pensar que ter simpatia por algum partido aumenta o grau de participação política dos cidadãos, pois havendo identificação com uma legenda (seja pelas ações passadas do partido, seja pelas ideias que defende), um cidadão pode se sentir mais estimulado a alguma forma de ação política, como votar, conversar sobre política, fazer campanha ou mesmo participar de alguma manifestação (eventualmente defendida pelo partido). Pode-se, de outro lado, pensar que eleitores mais participativos tendem a formar simpatia partidária mais facilmente do que os não participativos, uma vez que, ao se mobilizarem para atingir certos objetivos políticos, podem ter incentivos para se informar mais sobre os partidos e desenvolver IP com um deles (com mais facilidade do que um eleitor que não tenha nenhuma participação política). Por fim, podemos pensar que os dois fenômenos derivam de outras características (“anteriores”) dos cidadãos, como, por exemplo, seu conhecimento e inte-

⁵ Outros tópicos, menos relevantes para o presente estudo, têm sido analisados na produção brasileira, dentre os quais a relação entre identidade partidária negativa e o voto e as mudanças nas bases sociais dos partidos (especialmente do PT após o primeiro mandato do governo Lula). Revisões recentes da literatura sobre identificação partidária no Brasil, cobrindo estes e outros aspectos do fenômeno, encontram-se em Gimenes et al. (2016), Paiva, Krause e Lameirão (2016), Ribeiro, Carreirão e Borba (2016) e Speck e Balbachevsky (2016).

resse pela política ou seu grau de eficácia subjetiva, uma vez que cidadãos mais interessados e com mais conhecimento da política e/ou que acreditam que sua ação pode ter alguma eficácia, podem ter mais facilidade e/ou incentivos para, simultaneamente, formar IP e participar efetivamente da política. Neste último caso, uma associação entre simpatia partidária e participação política poderia ser interpretada como uma “associação espúria”, já que não haveria uma relação de causalidade direta entre os dois fenômenos, que seriam, ambos, influenciado por terceira(s) variável(is). Na ausência de experimentos ou estudos longitudinais, é praticamente impossível discernir as eventuais relações de causalidade aí envolvidas. Como será visto, essa ambiguidade nas relações entre essas variáveis aparece nos estudos que são a seguir resenhados.

Conforme já destacado na introdução deste capítulo, a literatura tem apontado para a existência de uma correlação positiva entre a IP e o envolvimento em modalidades políticas convencionais. Esta interpretação esteve na base tanto dos primeiros estudos sobre IP quanto nos estudos originários da sociologia da participação. A origem desta interpretação decorre da visão do papel integrador dos partidos, que atuavam na estruturação das atitudes e do comportamento político do eleitorado, seja fornecendo “atalhos informacionais”, seja produzindo “recursos identitários”. Dessa forma, o apoio dos indivíduos aos partidos refletiria sua integração ao sistema político, promovendo formas convencionais de participação e os afastando de comportamentos contestatórios (FINKEL; OPP, 1991).

Esta hipótese do papel integrador dos partidos também está presente, ainda que de maneira inversa, nos estudos sobre “cidadania crítica” e “pós materialismo”, os quais buscam explicar a expansão das formas “não convencionais de participação” como reação dos cidadãos ao funcionamento e aos valores defendidos pelos partidos políticos e demais instituições hierárquicas. Sob tal perspectiva, os partidos teriam perdido seu potencial integrador diante da mudança de valores vivenciada pelas sociedades ocidentais mais desenvolvidas no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Os novos valores, chamados de “pós-materialistas”, levaram a uma maior preocupação com questões como a proteção ambiental, por exemplo. Porém, como tais questões dificilmente conseguiram compor a agenda das instituições estabelecidas, os indivíduos se afastaram do sistema partidário e passaram a expressar insatisfações através de formas não-eleitorais, como os protestos (FINKEL; OPP, 1991).

Uma primeira explicação alternativa para a relação entre IP e modalidades de participação política pode ser encontrada na “teoria da mobilização partidária”, para a qual, a relação entre ambas não seria binária,

mas fruto de uma complexa interação entre a natureza dos partidos e dos sistemas partidários e o eleitorado. Nesta interpretação, os partidos atuam enquadrando a realidade, fornecendo atalhos informacionais e estruturas de mobilização para diferentes modalidades de participação, podendo ser ela convencional e não convencional. Finkel e Opp (1991) citam, como exemplo, a existência de fortes relações entre a emergência de protestos ambientalistas com a atuação de novos partidos políticos, como os “verdes”.

O debate sobre mobilização tem desdobramentos tanto na teoria dos movimentos sociais quanto na sociologia da participação e nos estudos sobre comportamento eleitoral (ULZURRUN, 2006), sendo que, possivelmente, o trabalho de maior impacto neste debate seja de Rosenstone e Hansen (1993), para os quais organizações como os partidos políticos tendem a desempenhar frequentemente uma mobilização direta sobre os indivíduos, no sentido de incentivar determinados comportamentos ou punir outros, de modo que a participação política pode ser vista como produto da interação entre os eleitores e as lideranças de diferentes estruturas de mobilização (partidos, associações, sindicatos). Para os autores:

[...] Few people spontaneously take an active part in public affairs. Rather, they participate when politicians, political parties, interest groups, and activists persuade them to get involved. Working through social networks of family, friends, neighbors, coworkers, and associates, leaders supply information and occasionally the creation of social rewards. Their strategic choices, their determinations of who to mobilize and when to mobilize, shape the contours, of public participation in American politics. They give political meaning to political participation (ROSENSTONE; HANSEN, 1993, p. 228).

Buscando construir uma perspectiva de síntese entre as três abordagens acima, Finkel e Opp (1991) advogam uma hipótese alternativa sobre a relação entre IP e diferentes modalidades de participação, a que denominam de “modelo dos incentivos partidários”. O ponto de partida, como mencionamos anteriormente, é o pressuposto de que as relações entre IP e participação dependerão do valor de uma série de consequências comportamentais esperadas por indivíduos que se identificam com os vários partidos. Nesse sentido, a relação entre ambas pode ser explicada de três maneiras distintas: [a] a identificação com o partido pode representar um incentivo direto para a participação, pois aqueles portadores de IP tendem a seguir as pistas comportamentais e as expectativas da liderança do partido e da organização partidária; [b] os identificados com partidos diferentes

provavelmente possuem preferências distintas quanto a “bens públicos” ou mesmo percepções diferentes sobre a eficácia e propriedade moral de tentar alcançar objetivos através de formas de participação convencionais ou não convencionais, de modo que as diferenças comportamentais entre identificados com diferentes partidos podem ser explicadas por meio desses incentivos relacionados a bens públicos que motivam a participação individual e, nesse caso, temos um efeito indireto da IP sobre a participação, o que também pode ser verificado em (c) quando outros incentivos materiais, sociais e psicológicos também podem estar relacionados com a identificação partidária, como a aprovação de familiares e de sua rede social de referência.

Segundo os autores, ao pensar a relação entre IP e modalidades de participação, na forma de incentivos, seria possível verificar não somente as diferenças em termos de participação entre os identificados e os não identificados, mas também as diferenças de comportamento entre aqueles identificados com diferentes partidos e ainda os efeitos da intensidade da identificação. Dessa forma, teríamos impactos diretos e indiretos da identificação sobre a participação política.

Este breve mapeamento da literatura torna possível um enquadramento analítico das possíveis relações entre IP e modalidades de participação política, de modo que, para que possamos construir hipóteses verificáveis para o caso brasileiro é necessário analisar também a literatura nacional sobre a temática.

Poucos estudos no país se detiveram à análise das relações entre IP e participação política e, quando o fizeram, esse não era o objetivo central da quase totalidade deles. Além disso, em alguns casos a ênfase é, como aqui, na possível influência da IP sobre a participação política e, em outros, o objetivo é explicar a IP através de uma série de fatores. Trata-se, em boa parte das análises, de verificar qual o perfil dos eleitores que manifestam simpatia por algum partido, diferenciando-os dos que não manifestam essa simpatia, segundo alguns de seus atributos sociodemográficos (sexo, idade, escolaridade, nível socioeconômico), atitudes (interesse político, adesão à democracia etc.) e comportamentos (incluindo aí o maior ou menor grau de participação política).

Em Silveira (1998, p. 37), por exemplo, tanto as identificações partidárias (duradouras), quanto à participação política parecem derivar de variáveis como informação e saber político: de modo que “[...] a grande maioria dos eleitores desprovidos de informação e saber político, que não exercem qualquer tipo de participação e encontram-se distantes do mundo da política não reconstruiu identificações partidárias duráveis”. Singer (2000), analisando dados das eleições presidenciais de 1989 e 1994,

argumenta de maneira semelhante, ao interpretar a IP como um índice de “politização” e de envolvimento político do eleitorado, ainda que o autor não esclareça exatamente a noção de “politização”, a qual se refere a interesse e conhecimento político.

Considerando uma perspectiva mais interessante para os propósitos do presente capítulo, cabe destacar o estudo realizado no início dos anos 1990 por Balbachevsky, que interpretou a IP como um “canal” ou “recurso” para a participação política dos cidadãos. A partir da análise de dados relativos ao período 1974-1989, a autora conclui:

Ainda que circunscrita a uma parcela menor do eleitorado, a identificação partidária agora, tanto quanto no período autoritário, recorta na população o conjunto de eleitores disponíveis para a participação política, para quem a competição partidária alcança algum significado subjetivo próprio (BALBACHEVSKY, 1992, p. 140).

A mesma autora evidencia que a relação entre IP e disposição à participação política é complexa, mediada pela escolaridade. Analisando dados relativos a diversas formas de participação (conversar sobre política, tentar convencer alguém a votar em seu candidato e frequentar reunião de partido), mostra que as diferenças, em termos de participação, entre os com e aqueles sem identificação partidária são maiores entre os eleitores de menor escolaridade, bem como que essas diferenças diminuem à medida que se observam as faixas de escolaridade mais elevadas. Dessa forma,

[...] a identidade partidária representa um canal privilegiado para a organização da participação política em sociedades complexas. [...] a magnitude e a importância desse canal varia inversamente às alternativas de participação ao alcance do eleitor. Quando os recursos de participação são mais ricos e variados, essa riqueza de recursos já garante um patamar elevado de participação. Com isso não queremos dizer que a identificação partidária nada signifique para os eleitores de instrução superior, com maior status sócio-econômico. Apenas a sua falta pode ser mais facilmente suprida por outros recursos. Isso faz com que seu efeito torne-se mais difícil de notar. Mas é justamente entre os eleitores de baixa instrução, que compõem as camadas marginalizadas social e economicamente, que a identificação partidária representa um recurso precioso, que se associa fortemente a um perfil mais participativo (BALBACHEVSKY, 1992, p. 140-41).⁶

⁶ É interessante notar que, embora não tratando diretamente da associação entre IP e participação política, mas a da associação entre IP e voto, em texto recente Balbachevsky,

Carreirão e Kinzo (2004, p. 152), em análise de dados de dois *surveys* nacionais realizados ao longo da década de 1990, concluem que

[...] se entre os eleitores com preferência por algum partido há, realmente, uma proporção maior dos que têm envolvimento político, não se deve superestimar as diferenças entre estes e aqueles que não manifestam preferência partidária, já que tais diferenças não são de tal monta que possibilite caracterizar os dois grupos como radicalmente distintos no que tange ao grau de envolvimento com a política.

No entanto, quando se analisa os dados nos quais se baseia essa conclusão, nos parece que os autores subestimaram aquelas diferenças. No *survey* de 1990 (USP/CEDEC/Datafolha), entre os eleitores com IP 40% apresentaram alto grau de envolvimento político⁷ e, entre aqueles sem identificação partidária, este percentual era de 21 pontos. Já no *survey* de 1997 (Fundação Perseu Abramo) estes percentuais eram, respectivamente, de 33 e 15 pontos. Assim, embora os autores tenham relativizado as diferenças, o percentual de eleitores com alto nível de envolvimento político era aproximadamente o dobro entre os eleitores com IP nos dois *surveys* ali analisados, indicando que ter preferência partidária afeta significativamente o grau de envolvimento político dos eleitores⁸.

em co-autoria com Speck, explora uma hipótese semelhante, de que “a identificação partidária possa funcionar como um fator de mediação entre o eleitor e o mundo da política. [...] Enquanto para alguns estratos sociais a identificação é um atalho informacional importante para o voto, para outros ela é apenas uma entre várias fontes alternativas de informação e avaliação das opções políticas atuais. Essa hipótese supõe que a identidade partidária seja um fator mais poderoso para os eleitores com menos recursos cognitivos, e mais fraco, porque compete com outras fontes de informação, entre os eleitores com mais recursos cognitivos. A nossa análise aponta um resultado paradoxal: dependendo de qual partido tomamos para estudo, os resultados se aproximando modelo proposto acima ou não. Assim, enquanto entre os eleitores petistas os menos escolarizados foram mais fiéis ao partido, quando comparados com eleitores identificados com outros partidos, essa congruência foi menor entre os petistas mais escolarizados. Mas o padrão observado entre os eleitores peessedebistas é o inverso: a proporção de votos congruentes é maior entre os eleitores mais escolarizados e menor entre os eleitores menos escolarizados” (SPECK; BALBACHEVSKY, 2016, p. 597).

⁷ A variável “envolvimento político” foi operacionalizada nos dois *surveys* na forma de um índice, com base em um amplo conjunto de respostas a perguntas sobre participação política.

⁸ Essa nossa interpretação nos parece mais em acordo com a afirmação dos autores quando, invertendo a relação de causalidade suposta na citação acima, afirmam que “ter maior envolvimento com a política aumenta a probabilidade de o eleitor manifestar preferência partidária” (CARREIRÃO; KINZO, 2004, p. 151). Por fim, cabe mencionar que

Em estudo recente, Speck, Braga e Costa (2015) analisam os possíveis efeitos da simpatia partidária - chamada pelos autores de “empatia” e baseada nas perguntas relativas a “gostar” (“pouco” ou “muito”) de um partido – sobre as chances de filiação partidária, ativismo político⁹ e associativismo (em sindicato, associação empresarial, profissional ou de fazendeiros). Em relação ao ativismo, encontraram resultados significativos no sentido de que manifestar simpatia por um partido aumenta as chances de se engajar em uma das atividades listadas sob a rubrica “ativismo político”, ao passo que, no que tange ao associativismo, há resultados significativos somente para os que indicaram “gostar um pouco” de algum partido. Os autores concluíram que “em comparação com os cidadãos que não gostam de nenhum partido, os que gostam de um partido têm uma chance maior de filiação” (SPECK; BRAGA; COSTA, 2015, p.142).

Borba, Gimenes e Ribeiro (2015a), analisando dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP, 2012), testam hipóteses propostas por Dalton (2013), que combinam simpatia partidária e variáveis relacionadas à mobilização cognitiva (escolaridade e interesse por política) para a criação de uma tipologia com quatro perfis de eleitores¹⁰. Sobre a relação entre esses tipos de eleitores e a participação eleitoral, mostram que, comparados aos “independentes apolíticos” os “partidários rituais” e os “apartidários” têm chances bem maiores de comparecer às urnas. Na mesma linha, em relação à participação em protestos e manifestações, concluem:

Em comparação com independentes apolíticos, verificamos que partidários rituais e apartidários possuem 559% maior razão de chance de participar de protestos e manifestações. O fato de o protesto ser uma ação política utilizada pelos eleitores partidários e apartidários, ambos com alta mobilização cognitiva, nos permite inferir que ele é um repertório de ação política utilizado por eleitores portadores de recursos [...], podendo esses eleitores ter ou não vínculo com os partidos (BORBA; GIMENES; RIBEIRO, 2015a, p. 43).

essa inversão na análise da relação entre as duas variáveis é uma manifestação daquela ambiguidade mencionada anteriormente.

⁹ A pergunta sobre ativismo envolvia sete modalidades de ativismo político: “(a) abaixo assinado, (b) manifestação/protesto, (c) greve, (d) bloqueio de estrada, (e) ocupação de prédio, (f) ocupação de terra e (g) política em redes sociais” (SPECK; BRAGA; COSTA, 2015, p. 141).

¹⁰ Em capítulo específico desta coletânea, Gimenes analisa a influência dos perfis de eleitores sobre o comportamento eleitoral e o protesto em perspectiva longitudinal (2006-2014).

Como se vê, não há consenso sobre as relações entre simpatia partidária e participação política. Alguns trabalhos (SILVEIRA, 1998; SINGER, 2000) enfatizam a influência de fatores ligados à noção de “mobilização cognitiva” (especialmente conhecimento e interesse político) sobre aquelas duas variáveis simultaneamente (sem propor uma relação de causalidade ligando diretamente uma à outra) ou sobre a participação política diretamente, independentemente da simpatia partidária (BORBA; GIMENES; RIBEIRO, 2015a). Os resultados de outros trabalhos, porém, sugerem que a simpatia partidária aumenta a chance de participação política (CARREIRÃO; KINZO, 2004¹¹; SPECK; BRAGA; COSTA, 2015). Por fim, um dos trabalhos (BALBACHEVSKY, 1992) postula que a relação entre IP e disposição à participação política é mediada pela escolaridade, de tal forma que é especialmente entre os eleitores de baixa instrução, que a identificação partidária representa um recurso precioso, que se associa a um perfil mais participativo.

A relativa escassez de estudos e essa falta de consenso na produção existente nos parece justificar o esforço de análise de uma base de dados importante e relativamente recente (LAPOP, 2012), visando testar as diferentes hipóteses formuladas no âmbito dessa produção relacionando simpatia partidária e diferentes formas de participação política, passando pela mediação de variáveis associadas à noção de mobilização cognitiva.

Hipóteses e análise descritiva de dados

Conforme exposto anteriormente, não parece fácil estabelecer relações de causalidade claras entre simpatia partidária, participação política e outras variáveis, como o conhecimento e o interesse pela política por parte dos cidadãos ou seu grau de eficácia subjetiva. De toda forma, dado o interesse central deste capítulo, nossa análise foi desenhada para testar algumas hipóteses sobre essa relação a partir da literatura apresentada na seção anterior. A primeira delas é de que eleitores que têm simpatia por algum partido têm maior predisposição à participação política, especialmente a eleitoral (votar e fazer campanha).

A segunda hipótese busca dialogar com as abordagens da mobilização e dos incentivos. Infelizmente, considerando os dados disponíveis em nosso *survey* não temos como testar os efeitos indiretos da IP sobre a participação (FINKEL; OPP, 1991). Os efeitos diretos, porém foram testados desagregando os identificados com o PT em relação aos demais partidos e aos não

¹¹ Referimo-nos aqui à nossa interpretação sobre os dados apresentados naquele trabalho (conforme detalhado anteriormente) e não à interpretação dada pelos próprios autores.

identificados. Considerando a trajetória deste partido, mais próximo do modelo do partido de massas e, em especial, seu vínculo com movimentos sociais, seria esperado que os identificados com este partido desenvolvam mais formas de participação não convencional que aqueles identificados com outros partidos ou sem identificação. Contudo, tal análise carece de maior refinamento, uma vez que há que se considerar o fato de o PT ocupar a presidência da república no período 2003-2016, as mudanças de estratégias ao longo dos anos e ainda a relação entre ser petista e a participação convencional.

Uma hipótese complementar a ser testada, seguindo Balbachevsky (1992), parte da ideia de que a escolaridade dos eleitores é uma variável interveniente na relação entre simpatia partidária e participação. A hipótese é a de que a simpatia partidária representa um recurso mais importante para a participação entre os eleitores de baixa escolaridade, já que aqueles com maior escolaridade dispõem de outros recursos que concorrem para uma maior participação política. Entre os mais escolarizados, por exemplo, haveria maior adesão aos valores pós-materialistas, que são fortemente associados a posturas mais participativas, especialmente nas modalidades contestatórias no contexto das democracias consolidadas (INGLEHART; WELZEL, 2009; DALTON, 2013), latino-americano (RIBEIRO; BORBA, 2010) e brasileiro (RIBEIRO, 2011).

Sabemos que uma análise com base em um *survey* apresenta limites para a formulação de conclusões sólidas nesse sentido. De toda forma, nossos resultados podem auxiliar na compreensão das relações entre essas variáveis enquanto não dispomos de outros trabalhos, especialmente baseados em estudos de painel, que possam testar de forma mais apropriada as hipóteses envolvendo relações de causalidade entre os fatores mencionados acima.

Inicialmente, justificamos a escolha de nossa base de dados. A seguir, explicamos a construção das variáveis de participação (variáveis dependentes), bem como detalhamos o conjunto de variáveis explicativas. Por último, tratamos da análise dos dados.

Para a escolha da base de dados, realizamos uma leitura meticulosa dos questionários de alguns *surveys*, pré-selecionados devido aos seus graus de confiabilidade, cobertura do Brasil na pesquisa, sequência histórica e a existência de versões relativamente recentes¹². Por meio deste procedimento, verificamos que o LAPOP possuía um questionário mais rico para os objetivos deste capítulo, contemplando questões importantes sobre simpatia

¹² *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) – ondas 2006 a 2014; *Latinobarómetro* (*Opinión Pública Latinoamericana*) – ondas 2005 a 2015; e *World Values Survey* (WVS) – ondas 2005 e 2014.

partidária e grande variedade de perguntas sobre participação política em suas diferentes modalidades. Entre as versões analisadas, a onda de 2012, embora não seja a mais recente da série, foi a que se mostrou mais abundante na presença de questões úteis e interessantes para a análise em questão. Na sequência, passamos a definir quais as modalidades de participação seriam investigadas, ou seja, quais seriam nossas variáveis dependentes. Nossa proposta, como salientado anteriormente, é testar a influência que a simpatia partidária pode ter sobre a participação política dos cidadãos brasileiros em suas diferentes modalidades.

Este pressuposto de que o envolvimento político é um fenômeno multidimensional decorre da discussão já consolidada na literatura sobre participação política. A multidimensionalidade do fenômeno participativo é uma ideia amadurecida dentro do campo de pesquisa em questão (BORBA, 2012). Nos estudos realizados no Brasil, tem sido verificado que os resultados confirmaram a hipótese da multidimensionalidade dos atos participativos, bem como indicam que o relacionamento entre os modos distintos de envolvimento político segue os parâmetros observados em outras democracias (BORBA; RIBEIRO, 2011; BORBA; GIMENES; RIBEIRO, 2015b).

No LAPOP 2012, dispúnhamos de grande quantidade de questões sobre envolvimento político, de modo que foi preciso verificar, primeiramente, em que medida esses diferentes modos de envolvimento são praticados pelos brasileiros. A Tabela 1 contempla um conjunto de dezenove modalidades de participação, dispostas em ordem decrescente de frequência.

Dentre as modalidades analisadas, o comparecimento eleitoral se destaca, em virtude da obrigatoriedade do voto no Brasil. Em se tratando das demais atividades relacionadas às eleições, o percentual de brasileiros que declararam ter tentado convencer outros a votar em determinado candidato ou partido é de 39,6% e daqueles que trabalharam para candidatos ou partidos nas eleições presidenciais de 2010 é de 11,8%.

Com relação à participação em reuniões de associações ou grupos específicos, o percentual de brasileiros engajados em organizações religiosas responde pelo maior valor identificado no conjunto de variáveis não compulsórias analisadas (63%), muito superior às demais modalidades de associativismo. O comparecimento a reuniões de associações de pais e mestres de escolas ou colégios é a segunda forma de associativismo mais recorrente (30%), seguida pelo envolvimento em associações comunitárias (12,4%). Quanto a ações no âmbito local, o percentual de brasileiros que

declarou ter contribuído para a solução de problemas na comunidade atinge 25,9%, o que nos permite inferir que a atuação dos brasileiros em seus bairros e localidades extrapola o engajamento formal ou institucional. Em ordem decrescente, identificamos ainda os baixos percentuais de brasileiros que participaram de reuniões de clubes sociais ou esportivos (8,4%), de associações profissionais (8,1%) e de partidos ou movimentos políticos (6,9%).

Tabela 1 – Frequência de engajamento em modalidades de participação entre os brasileiros (2012)

Modalidade	%
Votou nas últimas eleições	88,5
Participou de reuniões de associação ou grupo religioso*	63,0
Tentou convencer alguém a votar em um candidato ou partido*	39,6
Participou de reuniões de associação de pais e mestres*	30,0
Contribuiu para a sociedade*	25,9
Assinou petição	15,4
Participou de reuniões de associação de bairro*	12,4
Pediu ajuda a alguma autoridade local, como prefeito ou governador	12,2
Trabalhou na campanha de candidato ou partido	11,8
Pediu ajuda a vereador	11,2
Compartilhou informações na internet	10,8
Participou de reuniões de associação esportiva*	8,4
Participou de reuniões de associação profissional*	8,1
Participou de reuniões de movimento ou partido político*	6,9
Assistiu audiência pública na Câmara dos Vereadores	6,4
Pediu ajuda a algum ministério/secretaria ou instituição pública (federal)	5,3
Pediu ajuda a algum deputado ou senador	4,7
Participou de manifestação	4,7
Participou de boicote	1,6

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

*Alguma frequência.

Em se tratando da participação em atividades relacionadas diretamente ao Estado, verificamos que parcelas semelhantes dos brasileiros buscaram ajuda junto a autoridades locais (como prefeitos ou governadores) e a vereadores (12,2% e 11,2%, respectivamente). Tais percentuais representam mais que o dobro daqueles que buscaram ajuda de ministérios, secretarias ou instituições públicas federais (5,3%) e de algum deputado ou senador (4,7%), o que pode ser explicado pela maior dificuldade no estabelecimento de contato com a burocracia estatal para além do âmbito local. Por fim, a presença em audiências públicas nas Câmaras de Vereadores foi confirmada por apenas 6,4% dos respondentes.

Quanto ao *cyberativismo*, os resultados demonstram que ainda são baixos os percentuais de brasileiros que, nos últimos 12 meses, leram ou compartilharam informações políticas em redes sociais (10,8%), ao passo que, no que diz respeito a modalidades contestatórias, os resultados apontam que nos últimos 12 meses os percentuais de brasileiros que assinaram petições ou abaixo-assinados e que participaram de manifestações ou protestos foram de 15,4% e 4,7%, respectivamente. Por fim, o boicote foi utilizado como repertório por apenas 1,6% dos brasileiros.

Seguindo a direção das ideias empiricamente testadas, debatidas e consolidadas na literatura, consideramos que a maneira mais eficiente de testar a influência da simpatia partidária sobre os atos participativos no Brasil seria realizar, inicialmente, uma análise fatorial para identificar a maneira como as modalidades de participação são mobilizadas pelos indivíduos e, em seguida, testar a influência da simpatia partidária sobre tais fatores. Considerando que a análise fatorial é a técnica estatística que possibilita a identificação de padrões de correlação entre variáveis, de modo a permitir a criação do que chamamos de “fatores” ou “dimensões”, verificamos que este teste tornou visível a existência de fortes relações entre certas variáveis de envolvimento político (Tabela 2).

Tabela 2 – Análise fatorial das modalidades de participação política entre os brasileiros (2012)

Variáveis	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Participou de reuniões de associação de pais e mestres	,631	-,068	,223	-,034
Participou de reuniões de associação de bairro	,563	,038	,038	,161
Participou de reuniões de associação Profissional	,598	,075	-,129	-,030
Pediu ajuda a algum deputado ou senador	-,036	-,651	-,020	-,021
Pediu ajuda a alguma autoridade local, como prefeito ou governador	-,070	-,799	,004	,112
Pediu ajuda ao ministério/secretária ou instituição pública (federal)	,048	-,632	-,072	-,204
Pediu ajuda a vereador	-,010	-,761	,011	,111
Participou de manifestação	-,066	,015	-,658	,115
Assinou petição	,001	-,022	-,591	,081
Compartilhou conteúdo político na internet	,066	-,020	-,634	-,058
Trabalhou na campanha de candidato ou partido	,108	-,135	-,035	,572
Tentou convencer alguém a votar em um candidato ou partido	,014	,028	-,171	,659
Votou nas últimas eleições	-,070	,061	,199	,558
Assistiu audiência pública na Câmara dos Vereadores	,162	-,228	-,292	,138
Contribuiu para a sociedade	,468	-,059	-,168	,129
Participou de reuniões de associação religiosa	,361	-,139	,146	-,062
Participou de reuniões de movimento ou partido político	,335	-,147	-,166	,311
Participou de reuniões de associação esportiva	,483	,151	-,185	-,068
Participou de boicote	-,009	-,047	-,474	-,154

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

Observando os resultados da análise fatorial, é possível perceber primeiramente a confirmação das hipóteses que apontam para a participação política como um fenômeno multidimensional. A verificação das associações entre esses modos de envolvimento demonstra a concordância de nossos resultados com a literatura mais geral e com os estudos empíricos

nacionais. A leitura da tabela aponta que emergiram quatro fatores diferentes de participação política entre os cidadãos brasileiros: o primeiro, o qual denominamos “associativismo”, é constituído pela junção das participações em associações de pais e mestres, de bairros e profissionais; o segundo, constituído pela agregação de variáveis pertinentes aos pedidos de ajuda a deputado federal ou senador, a alguma autoridade local, a algum ministério ou secretaria e a vereadores foi nomeado como “contato com autoridades”; o terceiro fator, caracterizado como “protesto”, é composto pelo envolvimento em manifestações, petições e compartilhamento de conteúdo político na internet; e o quarto, nominado como “participação eleitoral”, reúne questões sobre comparecimento eleitoral no último pleito e sobre ter trabalhado em campanha e tentado convencer alguém a votar em algum partido ou candidato. Ademais, verificamos ainda que algumas modalidades de participação não carregaram em nenhum dos fatores compostos¹³.

A tabela abaixo apresenta informações descritivas sobre os fatores criados a partir das dimensões observadas por meio da análise fatorial. Ainda que tenham diferentes amplitudes, é perceptível a baixa participação dos brasileiros, especialmente no que diz respeito ao contato com políticos e à participação em protestos. Por outro lado, os dados evidenciam que a parcela majoritária da população se engaja em ao menos uma das organizações contempladas no fator referente ao associativismo e que quase 93% dos brasileiros atuam através de mecanismos de participação eleitoral, percentual fortemente influenciado pela obrigatoriedade do comparecimento eleitoral no país.

Tabela 3 – Participação política entre os brasileiros (2012)

Fator	%	Média	Amplitude
Contato com políticos*	18,5	0,33	0-4
Associativismo*	51,9	0,84	0-5
Protesto*	23,6	0,32	0-4
Participação eleitoral*	92,7	1,40	0-3

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

* Alguma frequência.

¹³ Diante da inexistência de consenso sobre limites mínimos aceitáveis para considerar a relação entre cargas fatoriais, adotamos 0,500 como parâmetro.

Descritas as dimensões da participação política no Brasil, passamos à construção de modelos multivariados que permitam a identificação de preditores das distintas modalidades de envolvimento político encontradas. Conforme a literatura analisada, incluímos em nossos modelos as seguintes variáveis: *sexo, idade, escolaridade, e simpatia partidária*. De maneira sucinta, apontamos abaixo nossas expectativas com relação aos possíveis efeitos destas variáveis.

Com relação ao sexo, o intuito foi de dialogar com os diagnósticos que apontam a desigualdade política entre homens e mulheres (NORRIS, 2004, 2011; HEIDAR, 2006; RIBEIRO, 2011; WHITELEY, 2011; VAN BIEZEN; MAIR; POGUNTKE, 2012). A variável foi codificada de modo a identificar a presença do atributo masculino, uma vez que são recorrentes os estudos que apontam a sobrerrepresentação masculina em distintas modalidades de participação política no Brasil, assim como em outras democracias latinoamericanas e mesmo naquelas consolidadas.

A idade é aspecto central ao processo de socialização política (CONVERSE, 1969). A expectativa é de que, com o passar dos anos, os indivíduos tenham maior contato com o regime democrático e, em alguma medida, se engajem em algum tipo de modalidade de participação política, o que se justifica tanto por conta de uma corrente de pesquisadores que destacam o baixo envolvimento dos jovens com a política (PUTNAM, 2002; WATTENBERG, 2003; CARLIN, 2011) quanto por conta da relação esperada entre participação e simpatia partidária e do impacto do enraizamento dos partidos junto aos eleitorados (RICO, 2010). Ademais, há uma hipótese distinta, não testada neste capítulo, de que ao longo da vida passamos por diferentes ciclos (KINDER, 2006; OKADO, 2013), nos quais o relacionamento com a política é caracterizado por afastamentos e aproximações, de modo que realizamos testes com faixas etárias¹⁴ para dialogar com autores que argumentam nesse sentido.

Já a escolaridade é considerada preditora universal de diversas atitudes e comportamentos políticos, dentre os quais a participação política (CONVERSE, 1969; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995; DAHL, 1997; PUTNAM, 2002). Considerando um conjunto de estudos que apontam que efeitos expressivos são encontrados quando diferenciamos indivíduos com nível superior de escolarização dos demais (DALTON, 2013; GIMENES, 2015, entre outros), binarizamos a variável de modo a distinguir os brasileiros entre aqueles que concluíram algum curso de gra-

¹⁴ Recodificamos as idades para distinguir jovens (até 29 anos), adultos (entre 30 e 59 anos) e velhos (com 60 anos ou mais).

duação ou pós-graduação dos demais. A presença da escolaridade pode nos ajudar a analisar possíveis interações entre escolaridade e simpatia. Como apontamos acima, a IP poderia ser um preditor mais relevante justamente entre os cidadãos com menor nível de escolaridade, um estrato populacional em que outros preditores do ativismo político são raros, como os valores pós-materialistas (INGLEHART; WELZEL, 2009).

A manifestação de simpatia partidária reflete a existência de algum vínculo ou identificação, ainda que superficial, do eleitor com um determinado partido político, o qual, em alguma medida, estrutura seu posicionamento e contribui para a definição de seu voto e de outros comportamentos e atitudes políticas, conforme demonstra ampla literatura sobre o Brasil (BALBACHEVSKY, 1992; CASTRO, 1994; CARREIRÃO; KINZO, 2004; CARREIRÃO, 2007; 2008; NICOLAU, 2007; VEIGA, 2007, 2011; RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2011, 2016; BRAGA; PIMENTEL JUNIOR, 2011; SAMUELS; ZUCCO JUNIOR, 2012; PEREIRA, 2014, entre outros). Por um lado, seguindo nossa primeira hipótese, há a expectativa de que encontremos efeitos positivos desta variável sobre as dimensões convencionais testadas (contato com autoridades, associativismo e participação eleitoral) e efeito negativo sobre as formas contestatórias, condensadas na dimensão de protesto.

Considerando nossa segunda hipótese, de que os eleitores identificados com o PT se diferenciariam dos demais, construímos modelos onde substituímos a variável binária simpatia partidária (simpático/não simpático) por outra com três categorias: *simpáticos ao PT*, *simpáticos a outros partidos* e *não simpáticos a partidos* – sendo a última nossa categoria de referência.

Por fim, diante de nossa terceira hipótese, combinamos os atributos simpatia partidária e alta escolaridade, a fim de verificar a existência de efeito da sofisticação decorrente da educação formal como interveniente da IP entre os brasileiros, como supôs Balbachevsky (1992).

Resultados

A fim de dialogar com a literatura anteriormente apresentada, propomos três conjuntos de modelos de regressão, tendo as modalidades de participação política identificadas por meio da análise fatorial como variáveis dependentes (Tabela 4).

Considerando primeiramente o contato com políticos, verificamos que entre os mais velhos a probabilidade de envolvimento tende a ser maior, ainda que essa diferença seja de apenas 0,05 ponto na escala de faixas etárias com 3 pontos. A manifestação de simpatia, por sua vez, afeta em pouco

mais de 0,1 ponto esse indicador, que, como apontamos anteriormente, tem média de apenas 0,33, o que torna esse efeito não desprezível.

Tabela 4 – Determinantes da participação política entre os brasileiros (2012) – Modelos I

	Contato	Associat	Protesto	Part_eleit
Sexo [masculino]	,009	,046	-,014	-,076*
Faixa etária	,053*	,064*	-,117***	,071*
Escolaridade [alta]	,020	,055*	,059*	,048
Simpatia partidária	,101***	,047	,111**	,208***
R ² ajustado	,011	,009	,026	,055

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

Quanto ao associativismo, nosso modelo aponta que os mais velhos e mais escolarizados têm maiores pontuações nessa medida de envolvimento em organizações de pais e mestres, de bairros e profissionais (0,06 e 0,05, respectivamente), ao passo que sexo e IP não se mostraram preditores relevantes para tais modalidades.

Com relação aos protestos, observamos uma inversão nos efeitos da faixa etária, com os mais velhos apresentando menor pontuação (-0,117). A escolaridade se afirma novamente como impulsionadora do ativismo, pois aumenta a pontuação nesse indicador em 0,059. A simpatia partidária, de forma bastante semelhante ao que verificamos quanto ao associativismo, afeta positivamente essa medida de envolvimento em 0,111.

Por fim, verificamos que mulheres têm maior pontuação na medida relativa à participação eleitoral (voto, trabalho em campanhas e tentativa de convencimento de outros a votar em determinado candidato ou partido) do que homens (0,076), o que pode decorrer tanto da obrigatoriedade do voto, com consequente imposição legal como espaço de participação também feminina, quanto pelo maior dispêndio de recursos relacionado ao desenvolvimento das demais modalidades de ação política. Os mais velhos, de forma inversa ao que ocorre na participação em protestos, têm maior pontuação, com mais 0,071 a cada faixa adicional. Além disso, conforme nossa expectativa, indivíduos simpáticos a algum partido tendem à maior participação eleitoral, com pontuação 0,208 maior do que aqueles que não manifestam simpatia.

Considerando nossa intenção de verificar a existência de influência da manifestação de simpatia partidária sobre as distintas modalidades de

participação política – especialmente pelo fato de que, conforme apontado anteriormente, uma série de estudos já tratou dos preditores do engajamento político no Brasil – e os dados que apontam, por um lado, que os petistas correspondem à maioria dos identificados com partidos políticos na atualidade e que, por outro, tais eleitores se diferenciariam dos demais, desmembramos a variável “simpatia partidária” a fim de testar a hipótese de que eleitores petistas se diferenciam dos demais partidários. Para tanto, substituímos a variável binária (simpático/não simpático) por outra com três categorias: simpáticos ao PT, simpáticos a outros partidos e não simpáticos a partidos – sendo a última nossa categoria de referência. Os resultados do segundo conjunto de modelos seguem abaixo (Tabela 5).

Tabela 5 – Determinantes da participação política entre os brasileiros (2012) – Modelos II

	Contato	Associat	Protesto	Part_eleit
Sexo [masculino]	,007	,051*	-,015	-,073*
Faixa etária	,056*	,060*	-,114***	,067*
Escolaridade [alta]	,023	,055*	,057*	,051*
Simpatia partidária				
PT	,022	,032	,062*	,146***
Outros partidos	,136***	,039	,132***	,167***
R ² ajustado	,018	,008	,031	,051

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

Destacamos primeiramente a persistência dos efeitos identificados nas regressões iniciais (Tabela 4), tanto em termos de significância quanto por conta de irrisórias variações de intensidade. As únicas diferenças se deram em relação aos efeitos de sexo, para a modalidade de associativismo, e de escolaridade, para a participação eleitoral, que atingiram significância estatística aceitável.

Passando às medidas de simpatia, razão para esses novos modelos, é possível observar resultados bastante diferentes para as distintas modalidades. Para o contato com políticos, aqueles que manifestam simpatia por algum partido diferente do PT apresentam pontuação 0,136 maior do que os não simpáticos, sendo que esses últimos, todavia, não se distinguem dos simpáticos ao PT. Nas modalidades de associativismo, de forma coerente com o modelo anterior, não foram encontradas diferenças nas pontuações dos três grupos. Para o indicador de protesto, as duas variáveis que indicam

simpatia foram relevantes, porém o efeito incremental de ser simpático ao PT (0,062) é significativamente menor do o de ser simpático a outros partidos (0,132). Por fim, no que diz respeito ao envolvimento nas modalidades eleitorais, os efeitos dessas duas formas de manifestação de simpatias são semelhantes, com ligeira vantagem também para a condição de simpáticos a outras legendas.

Nosso terceiro conjunto de modelos (Tabela 6) tem como foco duas variáveis relevantes para nossa reflexão sobre o envolvimento político dos cidadãos brasileiros, destacadas por Balbachevsky (1992) ao afirmar que a escolaridade dos eleitores é uma variável interveniente na relação entre simpatia partidária e participação. Para tanto, foi criada uma variável que computa a presença dos atributos simpatia partidária e alta escolaridade, para a qual adotamos como categoria de referência aquela representada pela ausência dessas tais características (ausência de simpatia partidária combinada com baixa escolarização).

Tabela 6 – Determinantes da participação política entre os brasileiros (2012) – Modelos III

	Contato	Associat	Protesto	Part_eleit
Sexo [masculino]	,009	,046	-,014	-,076*
Faixa etária	,053*	,064*	-,116***	,071*
Escolaridade * Simpatia partidária				
Baixa escolaridade com IP	,105***	,055*	,098***	,199***
Alta escolaridade sem IP	,028	,064*	,031	,031
Alta escolaridade com IP	,025	,019	,095***	,104***
R² ajustado	,011	,009	,027	,055

Fonte: Elaboração própria com base em LAPOP (2012).

No caso do contato com políticos, indivíduos com baixa escolarização e simpáticos a partidos diferenciam-se significativamente daqueles que não dispõem de ambos os recursos analisados, com sua pontuação elevada em 0,105. No que diz respeito à medida de associativismo, verificamos que a condição de simpatia por alguma legenda, combinada com baixa escolaridade também tem efeito positivo, ainda que seja mais reduzido (0,055) e que, ainda, efeito semelhante também é verificado na condição que combina escolaridade alta com ausência de simpatia (0,064). Para o envolvimento em protesto, a simpatia parece ser realmente o atributo mais relevante, já que as suas combinações com baixa e alta escolaridade resultam

em efeitos positivos, ainda que modestos sobre a variável dependente (0,098 e 0,095, respectivamente). Ademais, o mesmo quadro se repete no que diz respeito à participação eleitoral, todavia, com efeitos maiores (0,199 e 0,104, respectivamente para baixa escolaridade/simpatia e alta escolaridade/simpatia), o que reforça a relevância da IP também para essa modalidade de envolvimento político.

Considerações finais

Neste capítulo, investigamos os principais preditores de quatro conjuntos de modalidades de participação política, quais sejam: contato com políticos e autoridades, associativismo, protestos e atividades relacionadas às eleições. A ênfase central, porém, foi a análise do possível impacto da simpatia partidária (ou IP) em cada uma dessas modalidades de participação. Embora, como já destacado, uma análise com base em um *survey* apresente limites para a formulação de conclusões sólidas sobre a relação de causalidade entre IP e participação política, cremos que a análise aqui realizada possa auxiliar na compreensão das relações entre essas variáveis enquanto não dispomos de outros trabalhos, especialmente baseados em estudos de painel, que possam testar de forma mais apropriada as hipóteses envolvendo tais relações de causalidade.

Iniciando pelo impacto de outras variáveis (que não a IP), em nosso estudo, contrariamente às conclusões de trabalhos anteriores, o sexo se apresentou como variável explicativa apenas para a modalidade de participação eleitoral, sendo que as mulheres apresentaram maior probabilidade de participar de atividades relacionadas às eleições (voto, trabalho em campanhas e tentativa de convencimento de outros a votar em determinado candidato ou partido) do que homens. Essa tendência contraria as conclusões de muitos estudos que apontam a sobrerrepresentação masculina em distintas modalidades de participação política no Brasil, assim como em outros países e, embora não tenhamos uma hipótese explicativa definida, acreditamos que certos elementos “niveladores” possam, em alguma medida, apontar para uma explicação para não haver maior participação masculina. De um lado, a obrigatoriedade do voto, com conseqüente imposição legal como espaço de participação também feminina; de outro, comparativamente às outras modalidades de participação, a participação em atividades eleitorais exige menor dispêndio de recursos, reduzindo as desigualdades de oportunidades de participação entre homens e mulheres.

Com relação às faixas etárias, verificamos efeitos explicativos em todos os modelos testados, sendo os mesmos positivos para contato com políticos,

associativismo e participação eleitoral e negativos para protesto, o que nos permite inferir que o passar dos anos eleva a chance de participação em atividades convencionais e que partem de redes e de capital social e político, ao passo que a contestação é, como ampla literatura nacional e internacional aponta, repertório de ação política majoritariamente mobilizado pelos mais jovens.

Já a escolaridade, considerada a exigente medida que diferenciou indivíduos com alta escolarização dos demais, apresentou poucos efeitos, especialmente quando dissociada da IP, conforme verificamos nos conjuntos de modelos I e II, sendo tais efeitos mais recorrentes entre as modalidades de associativismo e de protesto, o que, quando analisados também os resultados dos modelos III, nos permitiram inferir que o nível de escolarização dos brasileiros influencia menos do que a IP em seu envolvimento político. Sobre tal afirmação, contudo, não discordamos da observação de Converse (1969) acerca da relevância da escolarização à explicação de comportamentos e atitudes políticas mas, dada a especificidade do caso brasileiro em comparação com democracias consolidadas – representada pelo baixo índice de indivíduos com nível de educação formal superior ao Ensino Médio –, entendemos que o peso do recurso escolaridade se dilui entre outras características sociodemográficas e atitudinais, como o desenvolvimento de laços partidários.

No que tange aos impactos da IP, preocupação central deste capítulo, inicialmente verificamos uma associação positiva com algumas modalidades de participação. Eleitores que manifestam simpatia por algum partido têm mais propensão a buscar contatos com autoridades e instituições políticas, bem como a se envolver em atividades contestatórias e a ter maior participação em atividades eleitorais. Em relação a este último tipo de envolvimento político, nossos achados corroboram as conclusões de vários trabalhos em outros países (DALTON, 2008; DALTON; FARRELL; MCALLISTER, 2011, entre outros), os quais apontam a importância, ainda, dos vínculos entre eleitores e partidos como fator mobilizador dos cidadãos para o voto e a participação em atividades de campanha.

A análise da influência da variável que combinou IP e alta escolaridade sobre a participação política, a qual buscou testar certas hipóteses presentes na produção nacional, revelou aspectos interessantes. Considerando essas duas variáveis como recursos à disposição dos cidadãos, um primeiro achado foi o de que a probabilidade de buscar ajuda de autoridades para sanar problemas ou encaminhar demandas é maior por parte de indivíduos com baixa escolarização, mas simpáticos a partidos políticos, comparativamente àqueles que não dispõem de ambos os recursos. Já em relação à participação

em associações, a manifestação de apenas um atributo aumenta a probabilidade de os cidadãos se associarem, de modo que aqueles que combinam ambos os recursos testados não se diferenciam daqueles que não possuem IP e dispõem de baixa escolaridade.

O resultado do modelo para protestos está parcialmente de acordo com a observação de Opp (2009) acerca dos recursos, uma vez que os brasileiros altamente escolarizados e simpáticos a algum partido político apresentam alguma chance de envolvimento em atividades de contestação. Contudo, tal propensão foi verificada também entre aqueles que manifestam IP e são pouco escolarizados, o que confirma a maior relevância do partidarismo para a contestação política, em comparação com o efeito da educação formal.

Para a dimensão da participação eleitoral, nosso resultado permite inferir que a existência de algum vínculo partidário é mais relevante do que recursos cognitivos associados à escolaridade, uma vez que as categorias caracterizadas pela presença da simpatia partidária (combinada com baixa ou com alta escolarização) são significativamente distintas daquela tomada como referência, sendo que a simpatia combinada com baixa escolaridade produz maior efeito sobre o envolvimento em atividades eleitorais do que combinada com alta escolarização.

Por fim, destacamos os modelos que discriminam separadamente eleitores que manifestam IP com PT e PSDB como os achados mais interessantes da pesquisa. Sobre tais modelos, verificamos que eleitores com simpatia por outros partidos que não o PT têm maior chance de buscarem contatos com políticos do que aqueles sem preferência partidária, enquanto os eleitores com simpatia pelo PT não se diferenciam de indivíduos que não manifestaram IP nesse quesito. Ademais, eleitores simpáticos a outros partidos têm mais chance de participarem de protestos e eleitoralmente do que petistas, apesar de ambos se diferenciarem dos brasileiros que não possuem IP.

Em alguma medida, tal resultado pode estar associado ao momento em que a pesquisa foi realizada (2012), quando o PT estava a quase 10 anos ocupando a presidência da República. Esse dado sugere que a participação em protestos depende menos de certa propensão que seria dada por certas características “prévias” dos cidadãos (como escolaridade) do que de aspectos conjunturais, como o de não se sentir representado pelo governo em exercício, por exemplo. No caso brasileiro, os dados do LAPOP em 2012, portanto, já revelariam uma maior atuação política contestatória pelos eleitores simpatizantes de outros partidos que não o principal partido no governo, o que poderia ser visto como uma antecipação do que assistimos

nas manifestações de massa a partir de 2013 e especialmente em 2015, quando muitos analistas afirmaram que um dos aspectos inéditos era o de que a esquerda parecia ter perdido para a direita o “controle sobre as ruas”, uma vez que a mobilização e manifestação da população em espaços e vias públicas foi, histórica e majoritariamente, campo de atuação política dos atores de esquerda, sendo o PT o principal partido articulador, até então, de atividades em tais espaços.

Além da contestação, destacamos também os demais resultados deste conjunto de modelos, que apontam que simpatizantes de outros partidos atuam mais em atividades eleitorais e que, a despeito de petistas não se diferenciarem dos eleitores sem IP, buscam mais o contato com autoridades. Novamente, considerando o PT como partido mais próximo do modelo de massas na América Latina (AMARAL, 2010) e também aquele mais organizado em termos de recursos e de infraestrutura (ZUCCO JUNIOR, 2014), havia, já em 2012, indícios de que partidários de outras legendas e, em alguma medida, também não partidários estavam se organizando e atuando a partir de distintas modalidades de atuação política. Assim, não foi apenas o protagonismo das ruas que o PT perdeu nos últimos anos, mas sua capacidade de articulação de demandas e mobilização pública que lhe diferenciava dos demais partidos brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. **Como vota o brasileiro**. São Paulo: Casa Amarela, 1996.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4, p.105-134, jul./dez. 2010.
- AMARAL, O.; RIBEIRO, P. F. Por que Dilma de novo?: Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.26, n.56, p.107-123, 2015.
- AMARAL, O.; TANAKA, M. **Como os brasileiros escolhem os governadores?:** Desvendando as razões do voto para os executivos estaduais no Brasil em 2014. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n.3, p.675-701, 2016.
- AMES, B. et al. **Party identification in third wave democracies: Brazil's 2002 elections**. Chicago: Midwest Political Science Association, 2006.
- BAKER, A.; AMES, B.; RENNÓ, L. Social context and campaign volatility in new democracies: networks and neighborhoods in Brazil's 2002 elections. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v.50, n.2, p.379-396, 2006.
- BAKER, A. et al. The dynamics of partisan identification when party brands change: The case of the Workers Party in Brazil. **The Journal of Politics**, Chicago, v.78, n.1, p.197-213, 2016.

BAKER, A. et al. The sources and dynamics of mass partisanship in a new democracy. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2010, Washington, D.C. **Proceedings...** Washington, D.C.: American Political Science Association, oct. 2010.

BALBACHEVSKY, E. Identidade partidária e instituições políticas no Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.26, p.133-165, 1992.

BAQUERO, M. A tese da mobilização cognitiva e o declínio dos partidos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20., 1996, Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1996.

BARNES, S.; KAASE, M. **Political Action**: mass participation in five western democracies. Beverly Hills: Sage, 1979.

BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.27, n.2, p.263-288, mai./ago. 2012.

BORBA, J.; GIMENES, É. R.; RIBEIRO, E. A. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.101, p. 27-55, 2015a.

BORBA, J.; GIMENES, É. R.; RIBEIRO, E. A. Participação e repertórios políticos: uma análise dos engajamentos múltiplos dos brasileiros na política. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (Org.). **Movimentos sociais e engajamento político**: trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015b. p. 101-132.

BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Participação convencional e não convencional na América Latina. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) políticas(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2011. p. 95-118.

BRAGA, M. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4, p.43-73, jul./dez. 2010.

BRAGA, M. do S. S.; PIMENTEL JUNIOR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 271-303, 2011.

CAMPBELL, J. Explaining politics, not polls: reexamining macropartisanship with recalibrated NES data. **The Public Opinion Quarterly**, Deerfield, v.74, n.4, p.616-642, 2010.

CAMPBELL, A. et al. **The American voter**. New York: Wiley, 1960.

CARLIN, C. The Young vote: engaging America's youth in the 2008 elections and beyond. In: DALTON, R. S. (Org.). **Engaging youth in politics: debating**

democracy's future. New York: Idebate, 2011. Disponível em:<http://www.brookings.edu/-/media/research/files/papers/2007/12/04-voting-carlin-opp08/pb_youth_vote_carlin.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

CARREIRÃO, Y. de S. Opiniões públicas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 319-351, 2008.

CARREIRÃO, Y. de S. Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the ESEB (Brazilian Electoral Study) Data. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 70-101, 2007.

CARREIRÃO, Y. de S; KINZO, M. D. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.

CASTRO, M. M. M. de. **Determinantes do comportamento eleitoral:** a centralidade da sofisticação política. 1994. 293 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

CASTRO, M. M. M. de. Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 20, p. 7-19, 1992.

CLARKE, H. D.; STEWART, M. C. The decline of parties in the minds of citizens. **Annual Reviews Political Science**, Palo Alto, CA, v. 1, p. 357-378, 1998.

CONVERSE, P. Of time and partisan stability. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, n. 2, p. 139-171, 1969.

CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. A. (Org.). **Ideology and discontent**. New York: The Free, 1964. p.1-74.

CORTEZ, R. O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral: a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010). In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 36., 2012, Águas de Lindóia, SP. **Anais...** Águas de Lindóia, SP: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012.

DAHL, R. A. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997.

DALTON, R. J. **The apartisan American:** dealignment and changing electoral politics. Washington, DC: Sage, 2013.

DALTON, R. J. **Citizen politics:** public opinion and political parties in advanced industrial democracies. 5. ed. Washington, DC: CQ, 2008.

DALTON, R. J. The decline of party identifications. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. (Ed.). **Parties without partisans:** political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2002. p.19-36.

DALTON, R. J.; FARRELL, D.; McALLISTER, I. **Political parties and democratic linkage**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. (Ed.). **Parties without partisans**: Political change in advanced industrialized democracies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. The not so simple act of voting. In: FINIFTER, A. (Ed.). **State of Political Science II**. Washington: American Political Science Association, 1993. p.193-218.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

ELIAS, D. Does choice bring loyalty?: Electoral participation and the development of party identification. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 58, n. 2, p. 449-465, 2014.

ENNS, P.; McAVOY, G. The role of partisanship in aggregate opinion. **Political Behavior**, New York, v. 34, n. 4,p. 627-651, 2012.

FIGUEIREDO, M. O eleitor, a preferência e o voto. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro,v.7, n.30, p. 64-70, 2005.

FIGUEIREDO, M. **A decisão do voto**. São Paulo: IDESP: Ed. Sumaré, 1991.

FINKEL, S. E.; OPP, K. D. Party identification and participation in collective political action. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 53, n. 2, p. 339-371, may 1991.

FIORINA, M. **Retrospective voting in American national elections**. New Haven: Yale University Press, 1981.

GERBER, A. S.; HUBER, G. A. Partisanship, political control, and economic assessments. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 54, n. 1,p. 153-173, 2010.

GIMENES, E. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias**: partidatismo na América Latina. 2015. 240 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GIMENES, E. R. et al. Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). **Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 121-148, 2016.

HEIDAR, K. Party membership and participation. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. **Handbook of party politics**. Londres: SAGE, 2006. p. 301-315.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia**: a seqüência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

KINDER, D. R. Politics and the life cycle. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p.1905-1908, 2006.

KINZO, M. D. A eleição presidencial de 1989: o comportamento eleitoral em uma cidade brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 49-66, 1992.

LAMOUNIER, B. (Org.). **Voto de desconfiança: Eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979**. Petrópolis: Vozes, 1980.

LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. (Ed.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra: CEBRAP, 1978.

LATIN American Public Opinion Project [LAPOP]. **Americas Barometer Insights**. 2012. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights2012.php>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1991.

LAVAREDA, A. Governos, partidos e eleições segundo a opinião pública: o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 341-362, 1989.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 21-37, 2010.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Mercado Aberto: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MARTINS JUNIOR, J. P. Os partidos políticos nas eleições presidenciais brasileiras: 1994 – 2006. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife, PE. **Anais...** Recife, PE: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010.

MELO, C. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 13-41, 2010.

MELO, C. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007. p. 267-302.

MELO, C. R. F. de; CÂMARA, R. Estrutura de competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MENEGUELLO, R. Electoral Behavior in Brazil: the 1994 Presidential Election. **International Social Science Journal**, Chichester, n. 146, 1995.

MENEGUELLO, R. Partidos e Tendências de Comportamento: O Cenário Político em 1994. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 151-171.

NEVES, L. S. **Preferência partidária na perspectiva do eleitorado brasileiro: mudanças e perpetuidades após as eleições presidenciais de 2002**. 2012. 61 f. Monografia (Graduação em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NICOLAU, J. Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 311-325, 2014.

NICOLAU, J. An analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 125-135, 2007.

NORRIS, P. **Democratic deficit**. New York: Cambridge University Press, 2011.

NORRIS, P. **Electoral engineering: voting rules and political behavior**. New York: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, P. **Critical citizens: global support for democratic governance**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

OKADO, L. T. A. **Juventude e participação política no Brasil: efeitos de ciclos de vida ou geração?**. 2013. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

OPP, K. D. **Theories of political protest and social movements: a multidisciplinary introduction, critique, and synthesis**. Londres: Routledge, 2009.

PAIVA, D.; BRAGA M. S.; PIMENTEL, JUNIOR, J. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.13, n. 2, p. 388-408, 2007.

PAIVA, D.; KRAUSE, S.; LAMEIRÃO, A. O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 638-674, 2016.

PEIXOTO, V.; RENNÓ, L. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 304-332, 2011.

PEREIRA, F. B. A estabilidade e a efetividade da preferência partidária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, p. 213-244, abr. 2014.

PIMENTEL JUNIOR, J. **Razão e emoção no voto: o caso da eleição presidencial de 2006**. 2007. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PUTNAM, R. D. **Solo en la bolera**: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2002.

REIS, F. W. A Razão do eleitor. Folha de São Paulo, Jornal de Resenhas, São Paulo, 9 set. 2000. Resenha de SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 2000.

REIS, F. W. **Os partidos e o regime**: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo: Símbolo, 1978.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. de. Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p. 81-131, 1992.

RENNÓ, L. R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 260-282, nov. 2007.

RENNÓ, L. R. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G. A. D.; RENNO, L. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 47-68.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, p. 39-60, 2010.

RIBEIRO, E A. **Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil**. Maringá: Ed. da UEM, 2011.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação e pós-materialismo na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 28-63, jun. 2010.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 603-637, 2016.

RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 333-368, 2011.

RICO, G. La formación de identidades partidistas en Europa: más allá de la teoría de Converse. In: TORCAL, M. (Ed.). **La ciudadanía europea en el siglo XXI**: estudio comparado de sus actitudes, opinión pública y comportamiento políticos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2010. p. 143-174.

ROSENSTONE, S. J.; HANSEN, J. M. **Mobilization, participation, and democracy in America**. New York, Longman, 1993.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO JUNIOR, C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. **Social Science Research Network**, out. 2012. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1903312>. Acesso em 23 jun. 2017.

- SILVEIRA, F. **A decisão de voto no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da PUC/RS, 1998.
- SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2000.
- SINGER, A. Collor na periferia: A volta por cima do Populismo? In: LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor: O balanço da transição**. São Paulo: Sumaré; IDESP, 1990. p.137-157.
- SPECK, B.; BALBACHEVSKY, E. Identificação partidária e voto: as diferenças entre petistas e peessedebistas. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n. 3, p.569-602, 2016.
- SPECK, B.; BRAGA, M. S. DE S.; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 125-148, 2015.
- TEORELL, J.; TORCAL, M.; MONTERO, J. R. Political participation: Mapping the terrain. In: VAN DETH, J. W.; MONTERO, J. R.; WESTHOLM, A. (Ed.). **Citizenship and involvement in European democracies: a comparative analysis**. London: Routledge, 2007. p. 334-357.
- ULZURRUN, L. M. D. **Instituciones, movilización y participación política: el asociacionismo político en las democracias occidentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- VAN BIEZEN, I.; MAIR, P.; POGUNTKE, T. Going, going... gone?: The decline of party membership in contemporary Europe. **European Journal of Political Research**, Chichester, n. 51, p. 24-56, 2012.
- VEIGA, L. F. O partidarismo no Brasil (2002/2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 400-425, nov. 2011.
- VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 340-365, nov. 2007.
- VERBA, S.; NIE, N. H. **Participation in America**. Chicago: University of Chicago Press, 1972.
- VERBA, S.; NIE, N. H.; KIM, J. O. **Participation and political equality: a seven-nation comparison**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and equality: civic voluntarism in American politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- WATTENBERG, M. P. Electoral turnout: the new generation gap. **British Elections & Parties Yearbook**, Abingdon, v. 13, n. 1, p. 159-173, 2003.
- WATTENBERG, M. P. **The decline of American political parties, 1952-1996**. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

WATTENBERG, M. P. **The rise of candidate-centered politics (presidential elections of the 1980's)**. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

WEINSCHENK, A. C. Revisiting the political theory of party identification. **Political Behavior**, New York, v. 32, n. 4, p. 473-494, 2010.

WITHELEY, P. Is the party over?: the decline of party activism and membership across the Democratic World. **Party Politics**, London, v. 17, n. 21, 2011.

ZUCCO JUNIOR, C. Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil. In: TORCAL, M. (Ed.). **Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina**. Madrid: Anthropos; Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/TorcalOrg.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2017.

ZUCCO, C.; SAMUELS, D. **Partisans, anti-partisans and voting behavior in Brazil**. 2015. Work in progress. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/>>. Acesso em: 23. Jun. 2017.

PARTIDARISMO, MOBILIZAÇÃO COGNITIVA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL¹

Éder Rodrigo Gimenes

Considerações iniciais

O cenário político brasileiro é de destaque aos partidos políticos e suas articulações, especialmente desde o pleito majoritário de 2014 e seus desdobramentos, como a crise política, o processo de *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff e a ascensão do então vice-presidente Michel Temer à presidência. Nesse contexto, as bancadas parlamentares e o baixo apoio conquistado pela presidenta e seu partido no Legislativo foram centrais às mudanças que contrariaram o resultado das eleições.

Em se tratando do eleitorado, as ruas foram palco de mobilizações constantes² favoráveis e contrárias ao resultado eleitoral de 2014, à gestão econômica por parte do Governo Federal, à acusação e investigação sobre suposto crime fiscal por parte da então presidenta e ao processo de *impeachment*.

Nesse sentido, faz-se relevante entendermos como os cidadãos brasileiros lidam com a política atualmente e como se comportam com relação ao funcionamento da democracia no país. Para tanto, este capítulo busca contribuir com a discussão acerca do impacto de recursos específicos sobre o envolvimento dos brasileiros com a política, quais sejam: a manifestação de simpatia por partidos políticos, aqui tratado como partidarismo, e a combinação entre escolaridade e interesse por política, denominada como “mobilização cognitiva” (DALTON, 2013).

¹ Este capítulo decorre de discussões presentes da tese de doutorado *A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Agradeço à orientação de Julian Borba e às contribuições da banca composta por Carlos Eduardo Sell, Ednaldo Aparecido Ribeiro, Luciana Fernandes Veiga, Tiago Daher Padovezi Borges e Yan de Souza Carreirão (aqui nominados alfabeticamente).

² Ainda que a recente de onda de protestos e manifestações nas ruas tenha eclodido a partir de 2013, para fins deste capítulo são relevantes, especialmente, as mobilizações cujas pautas estão relacionadas à disputa e ocupação da presidência da República.

Diante do exposto, o objetivo deste capítulo é analisar longitudinalmente, ainda que de maneira breve (2006-2014), a relação dos eleitores brasileiros com duas modalidades distintas de participação política, voto e protesto, a partir da perspectiva de perfis dos eleitores, de modo a contribuir à reflexão sobre potenciais efeitos de atitudes e comportamentos individuais ao funcionamento e persistência da democracia no país³.

Para tanto, além desta introdução, há ainda três seções. Na próxima, discorro sobre a conformação do sistema partidário, o protagonismo do PT e do PSDB nas eleições majoritárias, o papel do PMDB e as alterações no perfil dos eleitores partidários brasileiros após a redemocratização. A terceira seção trata da exposição da tese do apartidarismo e da composição do eleitorado nacional em termos de recursos cognitivos e de sofisticação política, bem como expõe resultados de modelos de regressão por meio dos quais avalio o comportamento político de distintos perfis de eleitores com relação à participação política convencional e contestatória. Por fim, estabeleço considerações sobre tais resultados à luz da discussão sobre o caso brasileiro.

Sistema partidário, partidos e eleitorado no Brasil

A trajetória do sistema partidário brasileiro é de bastante instabilidade. A inconstância na manutenção de um padrão de organização dos partidos políticos é fator relevante à discussão sobre o relacionamento entre o eleitorado e tais instituições, em especial no momento atual, em que vivenciamos a mais longa experiência democrática da história do país.

O ano de 1979 representa um marco político expressivo: a promulgação da Lei nº 6.767 (BRASIL, 1979) pôs fim ao bipartidarismo, com a extinção do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e possibilitou a emergência de muitos dos partidos que compõem o sistema partidário brasileiro até hoje. O fim do ciclo de governos militares foi marcado ainda por uma série de medidas para a consolidação do regime democrático, como a concessão de votos aos analfabetos, a liberalização de regras para criação de novos partidos, a revogação da cassação de partidos pelo regime militar, eleições diretas e a promulgação de uma nova Constituição (NICOLAU, 2012).

³ Sobre tal objetivo, destaco que este difere do capítulo “Simpatia partidária e participação política no Brasil”, que também compõe esta coletânea, por conta dos referenciais teóricos, da perspectiva analítica adotada e do aspecto longitudinal deste capítulo.

Sobre a caracterização do sistema partidário brasileiro⁴, são diversos os apontamentos acerca do baixo grau de institucionalização das legendas (BALBACHEVSKY, 1992; SAMUELS, 1997; MAINWARING, 2001), da forte presença do personalismo (REIS; CASTRO, 1992; MENEGUELLO, 1995; SILVEIRA, 1998; REIS, 2002; RODRIGUES, 2002), da desconfiança do eleitorado com relação aos partidos (MUSZYNSKI; MENDES, 1990; KINZO, 1991; MOISÉS, 1993, 1995, 2005, 2010; LAGOS, 1996; MOISÉS; CARNEIRO, 2008; BAQUERO; LINHARES, 2010; MESQUITA, 2013), da alta volatilidade eleitoral (NICOLAU, 1998; BRAGA, 2006), da elevada migração partidária (KINZO, 2004; MELO, 2014), da fragilidade com que partidos são criados e desaparecem (NICOLAU, 1996; MAINWARING, 2001), da multiplicação de legendas (NICOLAU, 1996; CARREIRÃO; KINZO, 2004), da ineficácia das instituições políticas brasileiras, incluídos os partidos (AMES, 2003), da persistência de clãs regionais e de famílias no poder (SCHOENSTER, 2017), de denúncias de corrupção (FILGUEIRAS, 2013), da relevância da avaliação dos incumbentes à definição do voto (VEIGA, 2007; BRAGA; PIMENTEL JUNIOR, 2011), da proximidade dos programas partidários da maioria das legendas à esquerda do espectro ideológico (TAROUCO, 2008), da convergência das principais legendas ao centro do espectro político de maneira combinada com a redução da distinção ideológica nos últimos anos (POWER; ZUCCO JUNIOR, 2009) e do alto número de partidos efetivos no Legislativo nacional (MELO, 2007) – mais elevado do que as médias para a América Latina (AMES; POWER, 2007; CARNEIRO; MOISÉS, 2015) e um dos maiores do mundo (GALLAGHER, [2015])⁵.

Há que se destacar ainda a complexa estrutura institucional brasileira, composta por um conjunto de regras eleitorais definidas pela fragmentação do poder diante da combinação entre presidencialismo, representação proporcional e federalismo, bem como por alianças entre partidos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; REIS, 1995; MAINWARING, 2001; AMES, 2003; BRAGA, 2006, 2010; KINZO, 2007a).

⁴ Braga (2013) apresentou um compêndio da produção nacional acerca do sistema partidário brasileiro, no qual destaca o panorama geral dos levantamentos sobre o estado da arte do fenômeno partidário em diálogo com contribuições anteriores de Lamounier e Kinzo (1978), Lima Junior, Schmitt e Nicolau (1992) e Lima Junior (1999), bem como se debruça sobre as pesquisas realizadas a partir de 2000.

⁵ Relacionei apenas algumas referências relevantes, sem pretensão de mencionar todos os estudos.

Esse arranjo dificultaria o fortalecimento de partidos políticos que fossem ao mesmo tempo instituições nacionais eleitoralmente estáveis, atores disciplinados em termos parlamentares e organizações programáticas e ideologicamente consistentes. Em consequência disso, teríamos baixos graus de representatividade, de diferenciação programática e de coesão e disciplina parlamentares (BRAGA, 2010, p.44).

Ainda que não haja consenso acerca dos benefícios ou prejuízos das coligações ao sistema partidário brasileiro, a interpretação de Duverger (1980) é de que as coligações são instrumentos danosos aos sistemas por sua natureza efêmera e desorganizada, já que são constituídas como arranjos provisórios, com vistas à obtenção de benefícios e vantagens eleitorais por conta da sustentação de um governo ou na tentativa de sua substituição.

Além disso, os acordos estabelecidos nas diferentes esferas em um mesmo pleito e entre partidos diversos entre uma eleição e outra contribuem para a dificuldade de diferenciação de tais instituições entre o eleitorado (TAVARES, 1994; CARREIRÃO, 2006; MIZUCA, 2007; MIGUEL; MACHADO, 2010; SAMUELS; ZUCCO JUNIOR, 2012). Da mesma maneira, a recorrência de propostas apresentadas por organizações que assumem bandeiras ideológicas divergentes e o fortalecimento de partidos *catch-all* contribuem para a dificuldade dos eleitores em se afeiçoar aos partidos políticos no país.

Em análise sobre as eleições de 2006 para cargos nas esferas federal e estadual, Kinzo (2007a, p.157-158) concluiu, acerca do pluralismo identificado no sistema partidário nacional:

[...] num contexto de eleitorado de massa como o brasileiro, em que as divisões societais refletidas no jogo político não são nítidas e em que o número de competidores partidários é elevado, a necessidade de aumentar as chances de sucesso eleitoral leva os partidos a flexibilizar seu posicionamento político-ideológico para ganhar um eleitorado mais amplo. Deste modo, o que poderia ser indicativo de maior nitidez de perfil político – ou seja, a existência de um sistema partidário pluralista que possibilita uma melhor incorporação ao jogo político-partidário das clivagens e divergências existentes na sociedade – acaba resultando no reverso.

Apesar da maior parte das características destacadas serem associadas a sistemas partidários instáveis ou sem enraizamento junto à sociedade, a estabilidade nos padrões de competição eleitoral, a redução da volatilidade

nas eleições presidenciais e a relevância dos laços partidários à estruturação do comportamento político de uma parcela da população são aspectos que denotam o fortalecimento dos partidos no Brasil.

Tarouco (2010) entende que o sistema partidário brasileiro está razoavelmente estabilizado, enquanto Bohn e Paiva (2009) e Braga (2010) afirmam que o mesmo encontra-se em meio a um processo dinâmico de institucionalização. Carreirão (2014) pondera tais interpretações ao destacar que essas análises possuem limites importantes a serem considerados.

Braga (2010, p.70) destaca o padrão bipartidário na competição presidencial e o crescente número de legendas efetivas na Câmara dos Deputados, o que caracterizaria “uma estrutura de competição multipartidária moderada”. Carreirão (2014), em contraposição, afirma que a disputa no interior do Legislativo nacional não remontaria ao pluralismo limitado e moderado, nos termos de Sartori (1982), já que o autor clássico compreende como moderada a disputa entre três a cinco partidos. “Trata-se, portanto, em termos comparativos, de um elevado (e não moderado) grau de competição partidária.” (CARREIRÃO, 2014, p.266).

Em sua análise de dados sobre coligações, o autor reafirma o elevado número de legendas envolvidas no governo federal:

Se privilegiarmos a competição eleitoral *strictu sensu*, a tese é correta; de 1994 para cá efetivamente formou-se uma estrutura da competição eleitoral (que não havia antes), em torno das coligações capitaneadas por PT e PSDB. Mas o processo de formação de governos não seguiu essa estrutura da disputa tão de perto. Se privilegiarmos esse último processo, talvez devêssemos tomar como marco divisório o ano de 2003 e não o de 1994. Entre 1990 e 2002 tivemos governos de centro-direita, com a esquerda na oposição. Além disso, as coalizões envolviam de 3 a 5 partidos. A partir de 2003 as coalizões passaram a envolver de 7 a 9 partidos, incluindo siglas de todos os campos ideológicos (esquerda, centro e direita) (CARREIRÃO, 2014, p.269-270).

Ademais, Carreirão (2014) destaca a proliferação crescente de coligações ideologicamente inconsistentes⁶ nas eleições para governador, senador e deputados estaduais e federais em 1994, 1998 e 2010, quando considerada a dimensão governo/oposição, aspecto no qual seus resultados coadunam

⁶ O autor utiliza como critérios tanto aspectos ideológicos quanto a polaridade governo x oposição, tomada como referência para este segundo critério a coalizão de governo no âmbito federal.

com aqueles anteriormente identificados em pesquisas de Anastasia, Nunes e Meira (2010) e Míquel e Machado (2010).

Outro ponto destacado pelo autor diz respeito às migrações partidárias, com destaque às lideranças estaduais e, especialmente mais recentemente, por conta da criação das legendas Partido Social Democrático (PSD), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SD)⁷, o que “[...] torna difícil a formação de imagens partidárias claras pelo eleitorado e gera um cenário em que a cada eleição o panorama da disputa (em termos partidários) é bem diferente do das disputas anteriores.” (CARREIRÃO, 2014, p.278)⁸.

Concluindo este ponto, a afirmação de que a eleição presidencial estrutura o sistema partidário brasileiro tem certa dose de verdade – já que, a partir da estrutura da competição para a Presidência da República, pode-se prever que os partidos que *predominantemente* compõem os dois principais blocos (em torno do PT e do PSDB) não realizem muitas coligações entre si nas disputas para outros cargos estaduais – mas precisa ser vista também com certa cautela, já que, pelo menos atualmente, boa parte dos partidos relevantes em âmbito nacional, ao decidir suas estratégias de coligação em eleições para outros cargos, dá importância apenas relativa à estrutura da disputa presidencial. Além disso, as decisões partidárias visando coordenar as estratégias estaduais com a nacional, em conjunto com a migração partidária de lideranças estaduais, não contribuem para a estabilidade dos sistemas partidários em âmbito estadual (CARREIRÃO, 2014, p.276).

Carneiro e Moisés (2015) corroboram a afirmação de Carreirão (2014) sobre a tendência de institucionalização do sistema partidário brasileiro, mas destacam que este se caracteriza por uma dupla face. Por um lado, os partidos cumprem sua função na arena decisória, com atuação legislativa e executiva a contento. Em contrapartida, as legendas encontram-se pouco enraizadas junto ao eleitorado, o que demonstra a fragilidade no atendimen-

⁷ Carreirão (2014, p.282) destaca ainda o “ecletismo ideológico” quando da constituição destes partidos, uma vez que expressivos percentuais de deputados de partidos tanto direita quanto de esquerda compuseram inicialmente as bancadas das novas legendas, simultaneamente.

⁸ Em setembro de 2015 foi deferida a criação de mais três legendas no Brasil: Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE) e Partido da Mulher Brasileira (PMB). Em primeiro de julho de 2017, o Partido Trabalhista Nacional (PTN) foi substituído pelo Podemos (PODE), sem alteração do número de legendas registradas e ativas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

to das expectativas dos eleitores com relação à representação. Tal constatação conferiria ao Brasil o mesmo *status* verificado por Mair (2003), que afirmou, considerado um grupo de democracias consolidadas, o declínio dos partidos junto ao eleitorado e o fortalecimento de seu diálogo com o Estado.

Para além de condicionantes estruturais da legitimação democrática por meio de partidos e do sistema partidário, a constatação até a década passada era de que

Poucos estudos, no entanto, têm se dedicado a olhar os partidos do prisma dos eleitores, no sentido de decifrar sua relevância para o processo de decisão do voto e, em função disso, a tratá-los como agrupamentos constituídos por representantes políticos e como organizações que atuam na arena eleitoral segundo determinadas estratégias e com recursos políticos desiguais (KINZO; BRAGA, 2007, p.9).

Lavareda (1991), Mainwaring e Scully (1995) e Pimentel Junior (2007) argumentaram de maneira consonante a afirmação acima e ressaltaram que o desenvolvimento do partidarismo é fundamental para a consolidação do regime democrático. Em termos históricos, a declaração de identificação partidária no período democrático anterior à ditadura no Brasil (1945-1964) era de cerca de 64% e atingiu aproximadamente 70% do eleitorado durante o bipartidarismo (LAVAREDA, 1989; BRAGA; PIMENTEL JUNIOR, 2011). Sobre tais percentuais, Pereira (2014) pondera que há dois fatores que devem ser considerados quando da comparação com os valores atuais: [1] os analfabetos não participavam dos pleitos, o que significa que os indivíduos com perfil menos propenso ao desenvolvimento de sentimentos partidários não estavam legalmente autorizados a votar⁹; e [2] as pesquisas eram realizadas majoritariamente em capitais e áreas urbanas, o que poderia superestimar as taxas de identificação se consideradas as desigualdades dos contextos urbano e rural.

Após a redemocratização, a identificação partidária sofreu expressiva queda no país, com comportamento instável ao longo do tempo (RENNÓ, 2007). A expectativa de Kinzo (2007b) de que a retomada de eleições diretas para os cargos majoritários, na década de 1980, e a experiência contínua de realização de pleitos com múltiplos partidos contribuíssem para o fortalecimento da lealdade partidária não se confirmou empiricamente: dados referentes aos anos de 1989 e 2002 apontam redução percentual mínima (1%) de partidarismo manifestado pelos brasileiros. Segundo a

⁹ Considerado o primeiro período democrático, os eleitores correspondiam a 16% da população nacional em 1945 e a 24% em 1962 (LIMA JUNIOR, 1983).

autora, a ausência de crescimento da identificação do eleitorado com partidos, mesmo após a realização de três eleições presidenciais, seria um sinal de priorização de candidaturas pessoais, em detrimento do estabelecimento de vínculos entre partidos e eleitores. Carreirão e Kinzo (2004) discorreram sobre o período 1989-2002 e verificaram uma média da preferência por algum partido em torno de 46,5% entre o eleitorado. De modo semelhante, a análise de Gimenes et al. (2016) apontou a persistência da manifestação de partidarismo por parcela minoritária dos brasileiros até 2016.

Em se tratando especificamente do período 2000-2005, Braga e Pimentel Junior (2011) afirmaram que, apesar da redução da identificação partidária em relação ao período bipartidário, na primeira parte da década passada verificou-se no Brasil taxas acima da média mundial e semelhantes à democracias consolidadas, como Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Noruega e Suécia.

No período entre 2002 e 2010, Veiga (2011) destacou a estabilidade na identificação partidária, em torno de 39% nos anos inicial e final. Tal manutenção seria positiva e resultaria de uma recuperação na medida, uma vez que denúncias de corrupção que irromperam no país durante o período – com maior intensidade em 2005 – conduziram a uma queda generalizada dos índices de identificação partidária, que atingiram 28% em 2006, o menor percentual em todo o período pós-redemocratização até então. Essa redução atingiu os partidos em geral, enquanto no processo de retomada da identificação partidária o Partido dos Trabalhadores (PT) foi mais efetivo que as demais legendas, de modo que foi o que mais contribuiu para a retomada do percentual verificado em 2010¹⁰.

Sobre tal oscilação, o efeito do “mensalão” sobre a identificação partidária não diferencia o Brasil de outros países. No plano internacional, Dalton, McAllister e Wattenberg (2003) já haviam sinalizado a existência de associação entre conflitos e escândalos políticos e o aumento de independentes em democracias consolidadas, o que significa que a volatilidade decorrente de crises políticas não é exclusiva de jovens democracias. Com base em dados de identificação partidária entre os estadunidenses, Green, Palmquist e Schickler (2002) também verificaram que crises políticas e econômicas tendem a ter influência pouco duradoura sobre o partidarismo, ou seja, em períodos com escândalos políticos, guerras ou mau desempenho econômico há maior afastamento dos eleitores com relação aos partidos, mas tal retração tende a ser revertida em curto prazo. No entanto, tais momentos negativos podem refletir sobremaneira entre o eleitorado jovem, caracterizado

¹⁰ Os Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB) posteriores às eleições presidenciais de 2002, 2006 e 2010 apontaram maior rejeição ao PSDB do que ao PT, mesmo após as denúncias de corrupção no meio da década (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2011).

como novo grupo de votantes, cujos laços partidários são fracos, de modo que as relações entre sua socialização anterior e aquela decorrente da entrada na vida adulta podem consolidar-se em um perfil pouco afeito aos partidos políticos, o que, em médio e longo prazo, tende a contribuir para a redução do partidarismo entre o eleitorado de modo geral.

A despeito das oscilações da identificação partidária entre os brasileiros ao longo do tempo e de que a expectativa de Kinzo (2007b) com relação ao enraizamento dos partidos entre o eleitorado não tenham se consolidado, tal variável é de extrema relevância aos valores, atitudes e comportamentos políticos daqueles que possuem identificação ou sentimentos partidários, conforme demonstram os resultados de muitos estudos sobre o comportamento eleitoral no Brasil (BALBACHEVSKY, 1992; CASTRO, 1994; SINGER, 2000; CAMARGO, 2003; CARREIRÃO; KINZO, 2004; CARREIRÃO, 2007, 2008; CARREIRÃO; BARBETTA, 2007; NICOLAU, 2007; VEIGA, 2007, 2011; RIBEIRO; CARREIRÃO, BORBA, 2011, 2016; BRAGA; PIMENTEL JUNIOR, 2011; SAMUELS; ZUCCO JUNIOR, 2012; PEREIRA, 2014; PEREIRA; FUKS; CASALECCHI, 2014; ZUCCO JUNIOR, 2014), para os quais os laços partidários se revelam preditores mais expressivos, não raras vezes, do que fatores sociodemográficos, como escolaridade e renda familiar. Cabe destacar que tal relação se manifesta de maneira mais evidente entre identificados com o PT, quando comparados com outros partidários (PIMENTEL JUNIOR, 2007; CARREIRÃO, 2008; RIBEIRO; CARREIRÃO, BORBA, 2011; VEIGA, 2011).

Contudo, as alterações no sistema partidário e na manifestação de partidarismo no Brasil não se relacionam exclusivamente ao PT. Ainda que haja atualmente no país 35 legendas constituídas e que tal número se mantenha elevado ao longo do período democrático contemporâneo, apenas mais dois partidos se destacam nacionalmente.

Em termos de identificação partidária, Carreirão e Kinzo (2004), Veiga (2011) e Samuels e Zucco Junior (2012) atribuem aos maiores partidos brasileiros, em grande medida, a causalidade das alterações nas taxas de partidarismo nos últimos anos. Enquanto o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) sofreu redução acentuada no número de identificados, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o PT apresentaram crescimento, o último com grande expressão.

Sobre o PMDB, o partido foi constituído após a alteração da legislação partidária em 1979, mas suas bases remontam ao MDB, grupo opositor à ARENA e ao governo militar vigente no país anteriormente. Segundo Sadek (1989), o PMDB foi responsável pelo protagonismo da transição democrática.

Nas primeiras eleições após a abertura política, o partido elegeu Tancredo Neves e José Sarney para a presidência da república e governadores em 22 unidades da federação, além da maior parte dos senadores e deputados federais e estaduais, o que lhe garantiu o controle dos Executivos e Legislativos federal e estaduais. Contudo, crises de ordem política e econômica acometeram o governo Sarney e impactaram negativamente sobre a liderança do partido no sistema partidário nacional (LAMOUNIER, 1989). Nas eleições presidenciais seguintes, Ulysses Guimarães, em 1989, e Orestes Quércia, em 1994, atingiram 4,4% dos votos e, evidenciada a ausência de lideranças partidárias na esfera nacional, o PMDB tornou-se coadjuvante nas disputas majoritárias, consolidando-se como maior aliado de todos os governos federais, e mantendo seu expressivo desempenho nas eleições parlamentares e para os Executivos estaduais e municipais (CORTEZ, 2009; MELO; CÂMARA, 2012).

Sandes-Freitas (2013) e Couto, Abrucio e Teixeira (2013) ressaltam que o partido ainda é o maior em termos de candidatos e coligações que obtiveram êxito nas eleições de 2012, um reflexo do foco do partido em eleições municipais e de sua capilaridade em termos de implantação no território nacional¹¹, mas também da ausência de lideranças políticas capazes de mobilizar a sociedade e unir o partido em termos eleitorais e organizacionais para o lançamento de candidatura própria à presidência da República.

A disputa eleitoral para a presidência no Brasil encontra-se polarizada entre PT e PSDB, únicos partidos a apresentar candidatos em todos os pleitos majoritários desde 1989 e que concentraram ao menos dois terços dos votos válidos nas últimas seis eleições. Segundo Kinzo (2007b, p.21), a estabilização da competição partidária, entendida como a previsibilidade acerca dos principais concorrentes eleitorais, é um indicador importante à consolidação do sistema partidário:

Se é certo que democracia implica incerteza política, é certo também que sua consolidação implica a emergência de um padrão de disputa mais ou menos estável. Em novas democracias, quanto mais duradouro for o padrão de competição partidária, maiores as chances de que os eleitores construam imagens partidárias e criem lealdades.

¹¹ Há filiados ao PMDB em 99,9% dos municípios brasileiros, ao passo que o partido encontra-se presente em 94,5% das cidades, somados diretórios e comissões provisórias (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA, 2012). Em se tratando de eleições, o PMDB está presente em coligações a candidaturas de prefeitos em mais de 90% dos casos desde o ano 2000 (ZUCCO JUNIOR, 2014).

Enquanto o PSDB surgiu como dissidência do PMDB durante o processo de elaboração da Carta Magna (KINZO, 1990), o PT foi fundado como “novidade” no sistema partidário nacional por sua constituição em bases sindicais, de movimentos sociais e relacionados à igreja católica (KECK, 1992)¹². Aliados na defesa do Estado de direitos, de liberdades democráticas contra o arrocho salarial e por eleições diretas para presidente, entre outras bandeiras, o primeiro sinal de distanciamento se deu quando do restabelecimento do voto direto na disputa majoritária, quando ambos lançaram candidatos (Lula, pelo PT, e Mário Covas, pelo PSDB). Ainda que o PSDB tenha apoiado o PT no segundo turno da disputa, ambas as legendas passaram a buscar outros parceiros (ANASTASIA; NUNES; MEIRA, 2010).

A Tabela 1 apresenta os resultados das eleições presidenciais desde 1994, quando a competição começou a se estruturar em torno dos dois partidos destacados.

Tabela 1 – Resultados dos primeiros turnos de eleições presidenciais no Brasil (1994-2014)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Candidatos do PSDB ^a	54,28	53,06	23,19	41,64	32,61	33,57
Candidatos do PT ^b	27,04	31,71	46,44	48,61	46,91	41,58
3º colocado ^c	7,38	10,97	17,86	6,85	19,33	21,31
Outros candidatos	11,3	4,26	12,51	2,9	1,15	3,54

^a 1994 e 1998 = Fernando Henrique Cardoso; 2002 e 2010= José Serra; 2006 = Geraldo Alckmin; 2014 = Aécio Neves.

^b 1994, 1998, 2002 e 2006 = Luiz Inácio Lula da Silva; 2010 e 2014 = Dilma Rousseff.

^c 1994 = Enéas Carneiro (Partido da Reedificação da Ordem Nacional - PRONA); 1998 = Ciro Gomes (Partido Popular Socialista – PPS); 2002 = Anthony Garotinho (Partido Socialista Brasileiro – PSB); 2006 = Heloísa Helena (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL); 2010 = Marina Silva (Partido Verde – PV); 2014 = Marina Silva (PSB).

Fonte: Gimenes (2015, p.184), baseado em dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

¹² O PT é o partido brasileiro mais organizado em termos de recursos e de infraestrutura (ZUCCO JUNIOR, 2014), bem como o maior partido de massa (AMARAL, 2010) e o que conta com maior número de simpatizantes (SAMUELS; ZUCCO JUNIOR, 2012) na América Latina e, além disso, tem sido a legenda brasileira mais estudada tanto por pesquisadores nacionais quanto internacionais (ANGELO; VILLA, 2009).

Sobre o período, cabem diversas considerações. Em primeiro lugar, no pleito de 2006, ano imediatamente posterior à denúncia do “mensalão”, o PT, partido que ocupava a presidência da república e foi relacionado ao maior número de suspeitos, recebeu o maior percentual de votos de sua história, já que o presidente Lula, candidato à reeleição, acumulou 48,61% dos votos válidos no primeiro turno. Além disso, PT e PSDB somaram 90,25% dos votos, o que permite inferir que, mesmo diante do maior caso de corrupção investigado na história política nacional, os eleitores conferiram seus votos às legendas tradicionais. Segundo Hunter e Power (2007) e Rennó e Cabello (2010), o “mensalão” prejudicou a imagem do PT naquele momento, mas não afetou a percepção do eleitorado com relação a Lula, o que ressaltaria a preferência à figura do candidato, em detrimento do partido, quando da escolha eleitoral.

Em segundo lugar, os expressivos percentuais de votos atingidos por Marina Silva nas eleições de 2010 e de 2014, mesmo competindo por distintas legendas (PV e PSB, respectivamente), representam os melhores desempenhos de terceiras candidaturas desde a redemocratização (próximos a 20% dos votos válidos), o que pode suscitar questionamentos à cristalização da competição majoritária entre PT e PSDB.

Em contrapartida, verifica-se o baixo percentual de votos válidos destinados aos demais partidos, especialmente a partir de 2006, o que permite inferir que a amplitude da oferta de legendas não se converte em pluralidade de apoio eleitoral, o que decorre, em alguma medida, da dificuldade do eleitorado em conhecer um alto número de partidos, já que tal intento exige recursos cognitivos, de sofisticação política e de tempo.

No que tange especificamente aos quatro últimos pleitos presidenciais, são diversos os autores que destacam a relevância de fatores estruturais e individuais ao sucesso petista. A amenização do esquerdismo e do posicionamento anti-sistêmico de questionamento das bases da legitimidade do sistema político brasileiro, nos termos de Sartori (1982), somado às coligações que permitiram ao PT melhores condições de competir eleitoralmente e promoveram sua aproximação das classes mais populares, foram essenciais à eleição de Lula em 2002 (RIBEIRO, 2003; VENTURI, 2010; SINGER, 2010, 2012). Entretanto, tal resultado se deu também por conta do desgaste sofrido pelo PSDB durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em especial em virtude de problemas econômicos (RIBEIRO, 2003; COUTO; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2013).

Segundo Singer (2010, 2012), os dois mandatos presidenciais de Lula (2003-2006 e 2007-2010) constituem a síntese contraditória dos princípios norteadores do PT ao longo de sua história. Por conta da implementação de

políticas inclusivas que melhoraram as condições de vida dos trabalhadores concomitantemente a medidas que beneficiaram o capital privado, o autor destaca que “duas almas” habitam o partido atualmente, quais sejam: o “espírito de Sion” e o “espírito do Anhembi”. O primeiro é marcado pelo discurso anti-capitalista de fundação do partido, no Colégio Sion, em São Paulo, em 1980, que defendia um novo sindicalismo e lutava pelo fim da ditadura. O segundo, expresso nas intenções aprovadas pelo Diretório Nacional do PT durante a campanha de 2002, teve como marco a “Carta ao povo brasileiro”, por meio da qual o partido apresentou sinais de pragmatismo, da aceitação do capital financeiro e da defesa da ordem, quando também se aliou ao Partido Liberal (PL). Com a vitória no pleito majoritário, a “segunda alma” predominou, seguida do aprofundamento da popularização do PT por conta de sua aproximação do eleitorado mais pobre e da expulsão dos “rebeldes” em 2003 (os quais não votaram em conformidade com a instrução do partido a reforma da Previdência). Entretanto, a primeira alma continuaria viva no interior do partido.

No decorrer do primeiro mandato, o PT fortaleceu a desradicalização iniciada durante a campanha (TELLES, 2003), o que, em conjunto com a avaliação positiva do governo (RENNÓ, 2007), fortalecida por políticas sociais efetivas (SINGER, 2012), e o bom desempenho econômico do país (COUTO; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2013), conduziu à reeleição de Lula em 2006, mesmo após as denúncias de corrupção do ano anterior. Da mesma maneira, o segundo mandato de Lula, marcado por ações voltadas ao crescimento econômico e à ampliação do consumo em meio a um momento de crise mundial, foi bem sucedido no sentido de promover a manutenção do PT no poder, conduzindo à eleição de Dilma Rousseff, em um inédito terceiro mandato de um mesmo partido na democracia brasileira até então.

Bezerra e Mundim (2011) e Telles (2012) destacam ainda que a eleição de Dilma remete ao personalismo, por conta da satisfação dos brasileiros com a atuação política de Lula, e corroboram o argumento de Kinzo (2007b), de que as campanhas eleitorais no Brasil refletem competições centradas em pessoas, ou seja, perpetuam o personalismo na política nacional. Além disso, cabe destacar a manutenção da identificação com o partido após o mensalão, o fato dos identificados com o PT representarem historicamente parcelas majoritárias do total de partidários brasileiros, a pouca expressão dos demais partidos em termos de identificação e a penetração do PT entre os menos escolarizados nos últimos anos, condições que contribuíram para a reeleição de Dilma em 2014, a despeito da onda de protestos com críticas generalizadas à política, a políticos e aos partidos ocorrida no ano anterior.

Diante de tais considerações, evidencia-se que o sistema partidário brasileiro possui três partidos fortes, embora apenas dois polarizem as disputas majoritárias (PT e PSDB) e o terceiro se destaque nos níveis subnacionais (PMDB). Além disso, o eleitorado tem dificuldades em se identificar com a maior parte das organizações partidárias, tanto por conta do elevado número de partidos existentes quanto pelas diversas coligações e coalizões estabelecidas pelas legendas e da recorrência de apresentação de propostas semelhantes. Ademais, as avaliações do desempenho dos eleitos e da situação econômica e o partidarismo têm peso nas decisões eleitorais dos indivíduos.

No que tange especificamente à identificação partidária, estudos empreendidos por Samuels e Zucco Junior (2012) e por Gimenes et al. (2016) revelam que, apesar da expressiva concentração da medida com relação ao PT, a relação entre partidarismo e comportamento político de petistas e simpatizantes com os demais partidos é semelhante, ou seja, há certa homogeneidade na cultura política de eleitores identificados com partidos políticos no Brasil. Por outro lado, tal conjunto de cidadãos se diferencia fortemente daqueles que não desenvolvem laços com legendas partidárias, o que denota a necessidade de estudos mais aprofundados acerca dos distintos tipos de relacionamento estabelecidos pelo eleitorado com partidos.

Especialmente no que tange à pesquisa mais recente, desenvolvida com colaboradores, mapeei os determinantes individuais da identificação partidária dos brasileiros. Tal estudo, que utilizou dados dos Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEBs) de 2002, 2006, 2010 e 2014, destacou as alterações dos perfis socioeconômico, cognitivo e atitudinal dos brasileiros ao longo do período, tanto tomados os partidários em conjunto (identificados x não identificados com partidos) quanto por meio de análises específicas entre aqueles que manifestaram laços com as principais legendas nacionais: PT, PSDB e PMDB. Dada a expressão da candidatura de Marina Silva nos pleitos majoritários de 2010 e 2014, o PV e o PSB foram incluídos nas análises (GIMENES et al., 2016).

Os resultados apontaram a baixa capacidade explicativa de atributos sociais às variações da identificação dos brasileiros com partidos no período, tanto para os modelos condensados quanto para aqueles em que as legendas foram tomadas em comparação, tendo o PT como categoria de referência. A inclusão de aspectos relacionados à sofisticação política reduziu ainda mais os já escassos efeitos de sexo, faixa etária, escolaridade e renda individual sobre o partidarismo, ao mesmo tempo em que confirmou a pertinência da frequência de acesso a informações, do acompanhamento de campanhas

eleitorais, da capacidade de autopoicionamento no espectro ideológico e da importância atribuída do voto. Contudo, esse segundo conjunto de variáveis independentes não se mostrou eficiente para a verificação de diferenças significativas entre eleitores identificados com o PT em comparação com os demais partidos.

Diante de tais resultados, destacamos a relevância do partidarismo para além do momento eleitoral, uma vez que eleitores que manifestaram identificação com algum partido apresentaram indícios de serem mais refinados cognitivamente e politicamente do que o eleitor comum. No entanto, quando a análise se concentrou no interior daquele grupo, a expectativa de que tais indivíduos se diferenciasssem entre si não se confirmou, de modo que seria o estabelecimento de laços com as legendas o que importaria para o comportamento dos brasileiros, independente de qual o partido com o qual tal relação se desenvolve.

Considerados tais resultados, apesar da expressão do PT, do PSDB e do PMDB na política nacional e de sua penetração junto à sociedade, as análises deste capítulo não distinguem eleitores conforme o partido pelo qual simpatizam, mas de acordo com fatores gerais que permeiam tal relação: a manifestação de simpatia partidária e o refinamento político e cognitivo.

Partidarismo e participação política no Brasil

A análise de resultados parte da identificação do banco de dados que atenda em melhor medida os objetivos de uma pesquisa. Neste caso, utilizo dados produzidos no âmbito do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), cuja coleta é realizada junto a amostras representativas de populações de mais de vinte países latino-americanos desde 2004. O Brasil é coberto por tal pesquisa desde 2006 e há dados disponíveis até o ano de 2014, de modo que, neste capítulo, utilizo dados de cinco ondas do LAPOP.

Inicialmente, a fim de contextualizar o enraizamento dos partidos junto ao eleitorado brasileiro, exponho dados referentes à simpatia partidária manifestada pelos cidadãos de todos os países investigados pelo LAPOP no período 2006-2014, sendo que, para além de tais resultados, a Tabela 2 evidencia o crescimento da cobertura do projeto sobre as populações nacionais com o passar dos anos.

Tabela 2 – Simpatia partidária na América Latina
(2006-2014) – Dados nacionais (%)

	2006	2008	2010	2012	2014
Argentina	-	24,7	19,5	27,0	25,7
Bahamas	-	-	-	-	39,1
Belize	-	23,3	29,1	49,3	35,1
Bolívia	-	29,0	31,1	15,9	25,6
Brasil	34,1	25,2	31,4	30,4	23,0
Chile	25,6	21,4	11,1	14,1	12,3
Colômbia	28,6	29,2	37,2	25,5	28,2
Costa Rica	36,2	30,3	52,3	26,2	67,4
El Salvador	31,3	40,9	34,4	30,9	44,7
Equador	-	18,9	16,0	22,5	45,0
Guatemala	14,7	15,8	18,3	12,9	11,4
Guiana	19,5	12,2	27,7	27,1	13,8
Haiti	37,9	28,8	27,6	30,2	34,3
Honduras	44,2	48,8	43,7	39,2	40,0
Jamaica	47,1	58,5	42,9	43,7	39,4
México	49,2	32,2	28,5	36,2	27,4
Nicarágua	49,8	40,3	43,0	54,8	46,9
Panamá	20,8	32,1	30,3	26,0	45,6
Paraguai	-	59,0	39,2	45,7	40,3
Peru	29,9	19,2	21,2	16,4	19,2
Rep. Dominicana	60,4	70,3	54,5	63,4	54,3
Suriname	-	-	-	41,4	48,2
Trinidad y Tobago	-	-	-	32,9	29,9
Uruguai	53,3	50,4	66,2	53,5	60,0
Venezuela	32,5	32,6	34,3	46,9	44,5

Fonte: LAPOP (2006-2014).

Com relação aos percentuais acima, destaco inicialmente que, à exceção de República Dominicana e Uruguai, a simpatia partidária não é manifestada de maneira regular por parcelas majoritárias das populações nacionais na região, sendo que em poucos países a medida atingiu valores superiores a 50% em alguma onda do LAPOP. Na maioria dos países, o percentual de eleitores simpático a algum partido sofreu queda, especialmente se observarmos os dados de 2014, segundo os quais em 13 das 24 unidades nacionais houve redução da manifestação de simpatia partidária após 2012 (as Bahamas foram incluídas apenas na última onda da pesquisa). Contudo, em termos gerais, o cenário é de volatilidade, uma vez que na maior parte

das unidades nacionais as taxas oscilaram tanto positiva quanto negativamente no período. Guatemala, Chile e Guiana apresentam os mais baixos percentuais de cidadãos simpáticos a partidos na região: 11,4%, 12,3% e 13,8%, respectivamente.

Entre os países que apresentaram maiores crescimentos percentuais de simpatia partidária no período destacam-se Costa Rica (31,2%), Equador (26,1%) e Panamá (24,8%), mas há que se considerar algumas ressalvas. A primeira diz respeito à Costa Rica, onde a volatilidade da simpatia é crescente e os dados do LAPOP pouco ajudam a entender o enraizamento (ou não) dos partidos, uma vez que a variável sofreu decréscimo de aproximadamente 6% entre 2004 e 2006, elevação de 22% em 2008, queda de 26,1% em 2012 e novo acréscimo em 2014, de 41,2%, o que aponta a necessidade de realização de pesquisas específicas sobre este país para entender a relação dos eleitores com os partidos, já que o contexto nacional é de multipartidarismo, com dois partidos se alternando na presidência da república (*Partido Liberación Nacional* e *Partido Unidad Social Cristiana*), conformado pela existência de partidos provinciais e locais.

Nos casos de Equador e Panamá, a simpatia partidária variou até 2012 e obteve em 2014 percentuais expressivamente superiores às medidas anteriores (elevações de 19,6 e 22,5%, respectivamente). Entre os equatorianos, é recorrente a situação de instabilidade política (vide, por exemplo, o número de presidentes entre 1996 e 2007, quando o país foi governado por sete mandatários, até a eleição de Rafael Correa), porém desde que o LAPOP passou a ser aplicado houve apenas um momento de crise política, a qual se deu no mesmo período em que foi verificada a única variação negativa da simpatia partidária no país (2010), quando o presidente decretou estado de emergência e ameaçou dissolver a Assembléia Nacional. Contudo, superada a crise, Correa se reelegeu em 2013 e tem demonstrado certa estabilidade no governo federal, o que pode também ter influenciado a expressiva variação positiva na simpatia partidária dos equatorianos.

Já entre os panamenhos, o governo de Ricardo Martinelli (2009-2014) foi marcado por denúncias de corrupção, o que pode ter afetado a simpatia partidária dos eleitores, a exemplo do ocorrido no Brasil, por conta do “mensalão”, em meados da década passada. Nesse sentido, a eleição de Juan Carlos Varela, opositor do então presidente, em 2014, pode ter relação com a retomada da simpatia partidária no Panamá. No entanto, até mesmo pela brevidade da realização das eleições e da coleta de dados do LAPOP no país, não há análises específicas sobre o tema, cabendo aqui apenas uma hipótese.

O país que mais se destaca na região é o Uruguai. Referência quando se trata de democracia na América Latina, é entre seus habitantes que se

verificam percentuais que, mesmo em momentos de redução, figuram entre os mais altos no período de 2006 a 2014. Além do Uruguai, onde a elevação da simpatia partidária variou positivamente em 6,7% e atingiu 60% em 2014, também obtiveram elevações na referida medida El Salvador, Venezuela, Belize, Suriname e os já mencionados Costa Rica, Panamá e Equador.

Argentinos e colombianos manifestaram estabilidade na simpatia partidária por conta de mínimas variações no período, ao passo que na Guatemala, em Honduras, na Nicarágua, na Bolívia, na República Dominicana, no Haiti, na Jamaica, na Guiana e em Trinidad y Tobago o percentual sofreu redução inferior a 10% e no Peru, no Paraguai, no Chile, no Brasil e no México houve variação negativa superior a 10%, a qual atingiu 21,8% entre os mexicanos.

Para além da descrição das variações, há que se considerar a margem de erro relacionada à composição das amostras, cujos percentuais variaram tanto entre os países quanto entre as ondas do LAPOP e atingiram desde 1,6 até 3,6%¹³. Consideradas tais margens, indícios de volatilidade nas taxas de manifestação de simpatia partidária pelos eleitorados foram verificados nas 24 unidades nacionais para as quais há dados referentes a dois ou mais períodos. Dentre estes, destacam-se Belize, Costa Rica e Paraguai, onde em todos os anos houve variação para além da margem de erro.

Tratando especificamente do caso brasileiro, verificou-se oscilações no período, com expressiva redução em 2008 seguida de elevação do partidarismo em 2010, relativa estabilidade em 2012 e queda abrupta do indicador em 2014 ao nível mais baixo de simpatia manifestada pelo eleitorado brasileiro desde a redemocratização na década de 1980 (GIMENES et al., 2016). Essa variação está diretamente relacionada às crises políticas recentes no país, uma vez que escândalos de corrupção irromperam no meio da primeira década deste século (“mensalão”) e as mobilizações e protestos de ruas são recorrentes desde 2013, primeiro por conta do acesso à cidade e pela manutenção das tarifas do transporte coletivo, depois por melhoria nos padrões de serviços e equipamentos públicos e, principalmente após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, por grupos que contestavam e que defendiam o resultado eleitoral, bem como os desdobramentos que conduziram aos processos de investigação e *impeachment* da referida presidenta. Em ambos os períodos, mas especialmente desde 2013, as mobilizações são permeadas por discursos e ideias apartidários, apolíticos, antipartidários e

¹³ Informações sobre as margens de erros e outros aspectos das pesquisas estão disponíveis em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

até mesmo de apoio ao retorno do regime militar, o que contribuiu negativamente ao estabelecimento e manutenção de laços com os partidos por parte dos eleitores.

Em Gimenes (2015), busquei estimar os efeitos do passar dos anos sobre a simpatia partidária por meio de modelos de regressão binária com uma única variável independente (a onda do LAPOP), a fim de encontrar, entre ganhos e perdas, o saldo da identificação partidária em cada país no período. Tais resultados (Tabela 3) não apenas complementam a análise descritiva acima, mas também representam um ganho analítico pelo fato de destacarem o resultado das variações ocorridas.

Tabela 3 – Variação da simpatia partidária na América Latina (2006-2014) – Dados nacionais (%)

	Exp(B)	% acerto
Equador ^a	1,234***	77,2
Belize ^a	1,132***	65,9
Costa Rica	1,130***	64,6
Panamá	1,108***	69,1
Venezuela	1,085***	61,9
El Salvador	1,038***	63,7
Uruguai	1,034***	56,8
Argentina ^a	1,028***	75,7
Guiana	1,027*	81,2
Nicarágua	1,016*	52,9
Colômbia	,989	70,2
Haiti	,984	68,4
Honduras	,965***	56,8
Guatemala	,962**	85,4
Brasil	,961***	71,1
Rep. Dominicana	,961***	60,5
Bolívia ^a	,943***	74,5
Jamaica	,942***	52,5
Peru	,930***	78,8
México	,916***	65,3
Paraguai ^a	,912***	58,4
Chile	,890***	83,3

Onde: ***sig = ,000

**sig = ,001

*sig ≤ ,050

^aDados referentes ao período 2008-2014.

Fonte: LAPOP (2006-2014).

Os dados estão dispostos conforme a intensidade do efeito do passar dos anos sobre a manifestação de simpatia partidária na região. O primeiro bloco de países – no qual se encontram Equador, Belize, Costa Rica, Panamá, Venezuela, El Salvador, Uruguai, Argentina, Guiana e Nicarágua – é composto pelas unidades nacionais nas quais o partidarismo teve resultado positivo acumulado ao longo do período. O Equador se destaca na região pelo crescimento de 23,4% entre 2008 e 2014, valor que supera em muito as variações dos demais países que também alcançaram resultados positivos. Além dos equatorianos, destaco os percentuais em torno de 13 pontos verificados para Belize e Costa Rica e, em contrapartida, os saldos menores que 3% atingidos por Argentina, Guiana e Guatemala, os quais, ainda que mínimos, são relevantes, especialmente pelo fato de que todo esse conjunto de países apresenta indício de fortalecimento da democracia, dada a relevância do enraizamento dos partidos políticos em regimes em processo de consolidação.

Colômbia e Haiti encontram-se em posição intermediária com relação à variação da simpatia partidária, sendo que os exponenciais não significativos demonstram que entre reduções e incrementos no índice de identificação partidária entre 2006 e 2014, as taxas nacionais são voláteis, porém sem saldo, ou seja, as quedas do partidarismo foram compensadas positivamente em momentos posteriores e/ou, em contrapartida, às elevações da simpatia partidária sucederam baixas que anularam os resultados positivos.

Por fim, o último agrupamento diz respeito aos países onde o saldo da variação da simpatia partidária recente é negativo – Honduras, Guatemala, Brasil, República Dominicana, Bolívia, Jamaica, Peru, México, Paraguai e Chile –, nos quais o efeito do tempo sobre o partidarismo se manifesta em conformidade com os diagnósticos recorrentes nos Estados Unidos e em grande parte dos países europeus. O caso dos quatro primeiros países mencionados neste parágrafo é pouco alarmante, já que a identificação partidária sofreu decréscimos em torno de 4%, mas, nas posições extremas da tabela, vê-se que os partidos têm enfrentado dificuldade expressiva para se enraizar ou manter os laços partidários junto aos mexicanos e paraguaios, entre os quais as quedas foram de 8,4 e 8,8%, e principalmente no Chile, cujo saldo da variação do partidarismo atingiu 11% de redução entre 2008 e 2014.

Tomados em conjunto, tais resultados corroboram as afirmações de Carreras, Morgenstein e Su (2013), de Albala e Vieira (2014) e de Gimenes (2015) quanto ao equívoco ao se afirmar que há desalinhamento partidário na América Latina, uma vez que os indícios de tal fenômeno se manifestam apenas em uma parcela das unidades nacionais, ainda que se trate de apro-

ximadamente metade dos países¹⁴. Nesse sentido, esses dados apontam que Alcántara Sáez e Freidenberg (2002) estavam corretos ao destacar o papel dos partidos no processo de fortalecimento das democracias na região e, em contrapartida, demonstram que a recorrente generalização de Baquero (2000, 2012) sobre a crise dos partidos políticos e sua centralidade no caráter vulnerável das democracias na América Latina não se confirma empiricamente para a América Latina como um todo.

No que tange à tese do apartidarismo (DALTON, 2013), esta aponta que o afastamento dos eleitores com relação aos partidos políticos não deve ser entendida, obrigatoriamente, como negativa às democracias, uma vez que, se acompanhada da elevação de recursos cognitivos, seria permeada por indivíduos com maior discernimento e capacidade de posicionamento no espectro político democrático¹⁵. Segundo o autor, haveria quatro perfis de eleitores, que combinariam ausência ou presença de manifestação de simpatia partidária com baixa ou alta mobilização cognitiva, da seguinte maneira:

Quadro 1 – Índice de partidarismo cognitivo¹⁶

Mobilização cognitiva	Simpatia partidária	
	Sem identificação partidária	Com identificação partidária
Alta	Apartidários	Partidários cognitivos
Baixa	Independentes apolíticos	Partidários rituais

Fonte: Adaptado de Dalton (2013, p.40).

Dalton (2013) propõe uma separação entre os eleitores para além da dicotomia partidário/não partidário e se dedicou, em *The partisan American*, principalmente à diferenciação entre os grupos de indivíduos sem vínculos com partidos. Numa escala crescente de racionalidade, a ordem

¹⁴ Em Gimenes (2015), apresento um quadro teórico acerca do conceito de desalinamento, suas causas e potenciais consequências entre democracias consolidadas, bem como um levantamento das pesquisas que verificaram tal fenômeno nos Estados e na maior parte dos países europeus.

¹⁵ Dalton (2013) testou sua tese entre os eleitores dos Estados Unidos e de um conjunto de países europeus. Em Gimenes (2015), repliquei as análises ao conjunto de nações latino-americanas e, especificamente no que se refere ao Brasil, há resultados também em Borba, Gimenes e Ribeiro (2015), porém em análise referente apenas ao ano de 2012. A adesão dos eleitores da América Latina à democracia sob a perspectiva multidimensional combinada com a tese do apartidarismo é, ainda, objeto de análise de Gimenes e Borba (2016, 2017).

¹⁶ Livre tradução para *Cognitive-Partisan Index* (DALTON, 2013, p.40).

dos perfis seria independentes apolíticos, partidários rituais, partidários cognitivos e apartidários¹⁷.

No primeiro perfil, dos denominados independentes apolíticos, encontraríamos indivíduos pouco sofisticados cognitivamente e sem ligação com os partidos. São eleitores que se apresentam menos preocupados com as questões políticas e com os candidatos, dentre os quais a previsibilidade do comparecimento e da escolha eleitoral é difícil.

Por sua vez, os partidários rituais seriam guiados pela identidade partidária e, na ausência de recursos cognitivos, apoiariam o partido nas eleições por meio da campanha e do voto. São indivíduos com conhecimento limitado sobre questões políticas.

Já os partidários cognitivos são eleitores filiados a partidos políticos, assim como os partidários rituais, mas que diferem do grupo anteriormente definido pelo fato de que sua participação nas referidas instituições se deve também ao seu refinamento político, ou, nos termos de Dalton (2013), sua cognição.

Por fim, os apartidários são indivíduos que possuem alto refinamento cognitivo e que orientam sua atuação política por meio de suas competências, sem dependência de rótulos partidários para a avaliação e escolha de seus candidatos.

No caso brasileiro, os do LAPOP dados demonstram que o percentual de eleitores com baixa mobilização cognitiva é elevado, de modo que independentes apolíticos e partidários rituais representam cerca de 90% do total de eleitores. Consideradas as oscilações entre as duas categorias ao longo do período, verifica-se não haver um padrão de estabilidade das medidas, já que foram permeadas por acréscimos e decréscimos. Destaque-se que entre os perfis com menor mobilização cognitiva as variações são estatisticamente aceitáveis, por superarem a margem de erro em três dos quatro biênios considerados.

¹⁷ A proposta de Dalton (2013) apresenta uma classificação dos indivíduos em relação ao seu sistema de crenças de maneira mais sofisticada que aquela proposta por Converse (1964), a qual centrava-se nos indicadores de interesse por política, educação e capacidade de obtenção e interpretação de informações pelos eleitores, mas desconsiderava seus sentimentos em relação a partidos políticos.

Tabela 4 – Evolução dos perfis do eleitorado no Brasil (2006-2014) – (%)

Perfil do eleitor	2006	2008	2010	2012	2014
Independente apolítico	61,1	69,2	64,9	63,4	70,0
Partidário ritual	29,9	21,2	26,4	25,2	19,7
Partidário cognitivo	4,9	4,2	4,9	5,2	3,2
Apartidário	4,1	5,4	4,8	6,2	7,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N: 2006 = 1136; 2008 = 1442; 2010 = 2337; 2012 = 1463; 2014 = 1489.

Fonte: LAPOP (2006-2014).

Com relação aos perfis de maior cognição e refinamento político, destaca-se o crescimento dos apartidários com relação aos partidários cognitivos, cujo percentual em 2014 foi o mais baixo desde 2006. Já entre o grupo mais próximo ao ideal democrático (DALTON, 2013), ainda que represente apenas 7,1% dos brasileiros atualmente, obteve maior elevação proporcional no período (Tabela 4). Caso se mantenha tal tendência, ainda que até o momento esta não se configure como estatisticamente válida por se manter atrelada à margem de erro do LAPOP, a expectativa é de que em algum tempo seja atingida taxa semelhante àquela verificada entre países europeus.

Ao analisar o Brasil em perspectiva comparada com os demais países da região (GIMENES, 2015), os dados mais recentes do LAPOP apontam que o país figura dentre aqueles em que há maior número de eleitores independentes apolíticos, aspecto negativo ao desenvolvimento da democracia, já que tais indivíduos são caracterizados por apatia e alienação política. Em comparação com unidades nacionais onde o regime é considerado estável, é perceptível o quanto o cenário nacional carece de melhorias: os 70% de independentes apolíticos brasileiros representam mais que o dobro das taxas desse grupo no Uruguai e na Costa Rica, onde atingem 33,5 e 29,3%, respectivamente.

Os dois países acima destacados também são aqueles onde se verificam os maiores percentuais de partidários rituais (39,8% no Uruguai e 53,2% na Costa Rica), o que significa que a maior parte de seus eleitores com baixa mobilização cognitiva possui laços partidários. No Brasil, tais eleitores correspondem a 19,7%, o que representa, se analisado de maneira isolada, um baixo índice de manifestação desse tipo de eleitor. Contudo, se considerada a presença de ambos os eleitores com poucos recursos cognitivos, o país figura em péssima situação: 89,7% dos brasileiros são independentes

apolíticos ou partidários rituais, ou seja, cerca de um em cada dez eleitores apresenta perfil alienado ou de forte utilização dos partidos como atalho informacional para o balizamento na política.

Tendo em vista o baixo percentual de partidários cognitivos no Brasil (3,2%), o país está à frente apenas de Guiana e Guatemala dentre todas as unidades nacionais latino-americanas. Dada a relevância da combinação entre mobilização cognitiva e identificação partidária no contexto de democracias em processo de consolidação, a situação do país é negativa, especialmente se verificada em conjunto com a taxa de apartidários no Brasil (7,1%), que também se encontra abaixo da média na região.

Ainda que ocupe posição desprivilegiada dentre os países da região, ou especialmente por tal situação, é importante discutir a maneira como os distintos perfis de eleitores brasileiros se relacionam com a democracia. Nesse sentido, discorro, na sequência, acerca dos efeitos de cada um destes perfis sobre o envolvimento político na democracia por meio de análises referentes a duas modalidades características de tais regimes e que representam distintas formas de relacionamento dos indivíduos com a política: o voto e o protesto.

Dada a disponibilidade de dados do LAPOP para o período entre 2006 e 2014 entre os brasileiros, optei por realizar tal análise em três pontos do tempo: 2006, 2010 e 2014. Tal escolha foi permeada por dois aspectos específicos relacionados a tais anos: o primeiro trata de uma similaridade referente ao fato de que ocorreram eleições majoritárias, enquanto o segundo diz respeito a uma diferença contextual dos períodos por conta do posicionamento crítico de parte do eleitorado com relação à política e aos políticos nos anos de 2005 e de 2013, em decorrência, respectivamente, do escândalo do “mensalão” e das manifestações que se iniciaram com a pauta pelo direito ao transporte público em grandes municípios e posteriormente se ramificaram tanto geograficamente quanto em se tratando de pautas reivindicatórias ou de contestação. Ambas as situações – realização de pleitos majoritários e protestos – atraíram grande atenção da mídia, assim como se caracterizaram por contextos em que houve tendência de maior contato dos indivíduos com informações sobre política. A realização dos testes, portanto, teve como expectativa identificar se em períodos posteriores àqueles em que atores e instituições políticas foram avaliados mais negativamente (2006 e 2014) há diferenciação ou permanência dos padrões de comportamento entre os eleitores, quando comparados com um cenário de menor desgaste político (2010)¹⁸.

¹⁸ “A altíssima popularidade do governo Lula favoreceu a candidata Dilma, que, enquanto ministra da Casa Civil, era considerada o braço forte da administração federal. De fato,

O voto é considerado como mais tradicional modalidade de participação política desde o seminal estudo de Milbrath (1965). Nos últimos anos, as taxas de comparecimento eleitoral têm declinado em muitos países, o que pode ser indício negativo à democracia por conta do entendimento dos cidadãos de que as estruturas de representação são falhas e de que os partidos políticos não têm cumprido suas funções de canalização de demandas e de mediação entre sociedade e Estado (GIMENES, 2015).

Dentre os efeitos negativos do não comparecimento eleitoral, Ribeiro (2013) dialoga com argumentos explicativos de diferentes politólogos, os quais são resumidos em três aspectos. Primeiramente, cabe destacar que, considerados os distintos interesses de votantes e não votantes, em especial pela desigualdade de seus atributos sociais e econômicos, a não participação pode acarretar em representação deficitária de demandas e avançar rumo à invisibilidade de segmentos, uma vez que as elites políticas atuam em favor de grupos politicamente ativos (LIJPHART, 1997). Em segundo lugar, a baixa participação eleitoral pode ser indício de descontentamento com o funcionamento da democracia ou de pouca legitimidade conferida à escolha de representantes e à capacidade de influenciar a atuação das elites políticas (DAHL, 1997). Por fim, há ainda a redução do aprendizado democrático, tendo em vista o argumento baseado na clássica interpretação de Converse (1969) de que o comparecimento eleitoral teria potencial pedagógico por conta da aproximação, ainda que superficial, dos indivíduos com a política, com efeitos sobre o engajamento, o interesse e a busca por conhecimentos sobre assuntos políticos, por exemplo.

Sobre a importância do voto no caso brasileiro, cabe ainda observar que

Pode-se duvidar da afirmação simplista de que é “votando que se aprende a votar”, mas é inegável que o voto obrigatório pode se constituir em único instrumento capaz de fazer parte expressiva da população de um país a estabelecer algum tipo de contato, ainda que efêmero, com o mundo da política. Sobretudo em nações como a nossa, com curta experiência democrática, baixos níveis de interesse por política e persistente desigualdade social, a obrigação do comparecimento conti-

após a crise dos anos 1980 – a chamada década perdida – e da estagnação dos anos 1990, a economia brasileira passou por um processo de retomada do crescimento econômico. O período 2004-2008 é conhecido como o quinquênio virtuoso, pois a economia brasileira voltou a crescer acima da média desde a redemocratização, com redução da pobreza e das desigualdades. Embora tenha havido uma interrupção em 2009, o crescimento de 7,5% do PIB, em 2010, fez com que a primeira década do século XXI fosse melhor do que as duas anteriores.” (ALVES, 2012, p.24).

nua desempenhando papel fundamental na redução das assimetrias na representação (RIBEIRO, 2013, p.46).

Diante de tais considerações, estimei os efeitos dos perfis dos eleitores sobre o comparecimento eleitoral no Brasil, conforme exposto nos modelos abaixo.

Tabela 5 – Determinantes individuais do comparecimento eleitoral no Brasil (2006 – 2014)

	2006	2010	2014
Constante	2,683**	1,073	,237***
Sexo (masculino)	,705*	,927	,735*
Faixa etária	1,400***	2,056***	3,450***
Etnia (branco)	1,297	,968	1,005
Residência (urbana)	,744	,785	,888
Perfis ^a			
Partidários rituais	1,970**	1,512*	1,717*
Partidários cognitivos	4,116*	2,408*	1,513
Apartidários	1,102	1,444	1,893*
% de acertos	84,5	83,0	85,3

Onde: ***sig = ,000

**sig = ,001

*sig ≤ ,050

^aReference category: Perfil [Independente apolítico].

Change category to Categorical covariate: Indicator.

Fonte: LAPOP (2006-2014).

Os resultados relacionados ao comparecimento eleitoral são pouco homogêneos no que se refere aos perfis dos eleitores brasileiros com alta mobilização cognitiva, ao passo que partidários rituais se destacam consideravelmente do perfil aproximado do alienado. Nos três períodos analisados há efeitos positivos nesta comparação, os quais permitem inferir que entre indivíduos pouco sofisticados faz diferença a existência de laços partidários como estímulo ao comparecimento eleitoral. Em termos de intensidade do efeito, é perceptível que em 2006 partidários rituais dispunham de quase o dobro de chance que independentes apolíticos de ter votado nas eleições anteriores (97%), relação essa que se manteve positiva em 2010 e 2014, ainda que em medida cambiante de 51,2 e 71,7%, respectivamente. Tomados os percentuais em comparação, os dados corroboram a expectativa de que há efeitos diferenciados sobre a participação eleitoral desses indivíduos com

poucos recursos cognitivos e identificados com partidos, uma vez que em anos posteriores a crises políticas seu comparecimento às urnas tendeu a ser maior do que no período político “estável”.

Como explicação para esta variação, minha hipótese é de que os efeitos verificados em 2006 e 2014 decorram, em grande medida, do fato de tal eleitorado se identificar majoritariamente com o PT, legenda mais enraizada junto aos brasileiros e que tem mobilizado parcela crescente do eleitorado com menores renda e escolaridade (VEIGA, 2011). Se tomado em consideração que o partido foi o maior alvo das críticas e dos movimentos contestatórios tanto em 2005 quanto em 2013, seria plausível que seu eleitorado se envolvesse de maneira mais comprometida nos processos eleitorais em que houvesse ameaças à sua manutenção no poder, especialmente pelo fato de que uma das características de partidários rituais, segundo Dalton (2013), seria o caráter tradicional do voto.

Entre eleitores com alta mobilização cognitiva, os resultados apontam que em 2006 e 2010 partidários cognitivos gozavam de pré-disposição expressivamente maior de votar do que independentes apolíticos (311,6 e 140,8%, respectivamente), enquanto em 2014 apenas apartidários esboçaram mais chance de participar de eleições do que o perfil mais alienado (89,3%).

Entre partidários cognitivos, os resultados de Dalton (2013) afirmam que, diante de condições em que o candidato ou as propostas do partido com o qual simpatizam não sejam as melhores segundo sua avaliação, eleitores com o referido perfil podem não comparecer às urnas ao invés de votar em um candidato que não avaliam positivamente, de escolher um político de outro partido, de votar em branco ou anular o voto. Em que pesem as distinções com relação ao contexto brasileiro, em especial o multipartidarismo e a obrigatoriedade do voto, a ausência de capacidade preditiva deste perfil sobre o comparecimento eleitoral em 2014 pode se relacionar ao desempenho do governo petista, tido como menos positivo com a gestão Dilma do que no período presidencial de Lula.

Por fim, a diferenciação entre apartidários e independentes apolíticos, ainda que verificada somente em 2014, deve ser analisada de maneira otimista. Se, anteriormente, indivíduos com maior sofisticação política votavam tanto quanto aqueles alienados, o indicativo de que tal situação está se alterando permite projeções sobre efeitos benéficos à democracia, caso persista a distinção. Ainda que se trate de pequena parcela do eleitorado, este perfil desafeto a partidos e mobilizado teria demonstrado maior interesse no voto, de modo que o afastamento dos cidadãos altamente sofisticados

com relação às legendas não está associado a uma crise do regime, uma vez que tal grupo não rejeita a modalidade tradicional de participação.

Em contrapartida ao voto, considerada forma de participação, por excelência, de indivíduos que apoiam a democracia, o protesto político se enquadra no rol de atividades desenvolvidas por aqueles que contestam seu funcionamento, seja com relação aos atores que ocupam os postos de poder ou às próprias instituições. Nesses termos, os partidos políticos são grandes alvos de manifestações.

Sobre o envolvimento dos cidadãos em protestos após a redemocratização, Hernandez (2012) analisou dados coletados pelo WVS em 1990 e 2005 e identificou a redução da participação dos brasileiros em atividades contestatórias de modo generalizado, efeito semelhante ao verificado por Okado (2013), a partir de bancos de dados do Latinobarômetro referentes aos anos de 1995, 2000 e 2005.

Na última década, o caso do “mensalão”, em 2005, desencadeou protestos que, ainda que centrados majoritariamente no PT, alcançaram os partidos políticos de modo geral, a ponto de refletir na redução da identificação partidária com todas as legendas, como destacado na seção anterior deste capítulo. Já em junho de 2013, após o momento em que as manifestações estiveram direcionadas à luta pela manutenção das tarifas do transporte público e à pauta da gratuidade (capitaneadas pelo Movimento Passe Livre – MPL), um amplo conjunto de pautas tomou as ruas, dentre as quais discursos contrários aos partidos e até mesmo à permanência do regime democrático (MARICATO, 2013; ROLNIK, 2013; SINGER, 2013).

A variável dependente contemplada nos modelos constantes na Tabela 6 questionou os brasileiros acerca de sua participação em manifestações ou protestos públicos nos últimos 12 meses. Cabe mencionar a elevação do número de *protesters* no último ano (7,7%) com relação aos períodos imediatamente anteriores, uma vez que em 2010 e em 2012 tal resultado girou em torno de 5%, o que significa que houve elevação expressiva no número de brasileiros que participaram contestatoriamente no período em que eclodiram as manifestações de junho de 2013.

Tabela 6 – Determinantes individuais do protesto no Brasil (2006 – 2014)

	2006	2010	2014
Constante	,830	,034***	,118
Sexo (masculino)	1,536	1,104	,773
Faixa etária	,699*	,818*	,608***
Etnia (branco)	,696	,950	,927
Residência (urbana)	,345*	1,881	1,966
Perfis ^a			
Partidários rituais	1,057	1,839*	1,521
Partidários cognitivos	4,594*	5,603***	7,123***
Apartidários	2,649	3,865***	3,612***
% de acertos	84,3	94,5	92,0

Onde: ***sig = ,000

**sig = ,001

*sig ≤ ,050

^aReference category: Perfil [Independente apolítico].

Change category to Categorical covariate: Indicator.

Fonte: LAPOP (2006-2014).

Consideradas as significâncias dos preditores de perfis dos modelos acima, destaco inicialmente que eleitores com baixa mobilização cognitiva pouco se diferenciam com relação ao protesto. Os dados demonstram que apenas em 2010 os partidários rituais se revelaram mais propensos à contestação do que os independentes apolíticos, sendo que o primeiro grupo apresentou propensão 83,9% maior a tal participação que o segundo. Dado que os demais períodos foram de instabilidade política, é possível inferir que partidários rituais se afastam da política em períodos de crise, nos quais se assemelham aos alienados, ao menos em se tratando de protestos.

De maneira mais expressiva, é perceptível a capacidade explicativa dos perfis com alta mobilização cognitiva com relação ao envolvimento em protestos. Nos três períodos analisados, partidários cognitivos esboçaram maiores chances de participarem de atividades contestatórias que independentes apolíticos, com crescentes e expressivas taxas de 359,4, 460,3 e 612,3%, respectivamente, o que significa que eleitores dotados de ambos os recursos – mobilização cognitiva e simpatia partidária – são muito mais propensos à contestação do que aqueles alienados. Para 2010 e 2014 verificam-se efeitos no mesmo sentido entre apartidários, ainda que com magnitude menor e pequena redução da chance de protestar, reduzida de 286,5% em 2010 para 261,2% em 2014, quando comparados com independentes apolíticos.

Tendo em vista os resultados referentes aos perfis que gozam de maior refinamento cognitivo, é possível inferir que, entre os brasileiros, o protesto se constitui como repertório de ação política utilizado majoritariamente por portadores de recursos caros ao desenvolvimento democrático, independentemente da existência de vínculos partidários, aspecto em que o eleitorado nacional encontra-se alinhado ao argumento de Opp (2009) de que “protesta quem pode”, ou seja, aqueles que dispõem de recursos para tanto.

Considerações finais

Os partidos políticos ocupam posição central no funcionamento da democracia no Brasil e a investigação sobre as maneiras como os eleitores partidários se comportam é mister ao estabelecimento de análises de conjunturas e prospecções de cenários políticos. Nesse sentido, este capítulo buscou contribuir, por um lado, ao mapeamento do enraizamento das principais legendas partidárias junto ao eleitorado nacional no período pós-redemocratização e, por outro lado, apontar indícios dos impactos da combinação entre partidarismo e recursos cognitivos sobre a participação política recente dos brasileiros.

Considerados de maneira conjunta, os resultados dos modelos de regressão expostos neste capítulo demonstram a relevância dos tipos de perfis de eleitores estabelecidos por Dalton (2013) para a compreensão da relação dos brasileiros com a democracia sob a perspectiva de distintas formas de participação política, bem como, apontam peculiaridades nas maneiras como grupos com perfis diferentes atuam politicamente.

Os partidários rituais se distinguem de independentes apolíticos majoritariamente através do voto, uma vez que a chance de seu envolvimento em protestos se manifestou apenas em um período em que não houve grandes ondas de movimentos contestatórios.

Os grupos com maior mobilização cognitiva se destacam, já que aqueles mais sofisticados, independente de manterem ou não laços partidários, têm maior prospecção de envolvimento com o regime. Porém, também entre esses grupos há diferenças a serem destacadas: partidários cognitivos apresentaram maior tendência ao comparecimento eleitoral em 2006 e 2010 e gozam de razão de chance expressiva ao protesto, ao passo que os apartidários constituem o grupo que expressa tendência à elevação da diferenciação dos alienados por sua participação eleitoral e esteve envolvido em protestos nos últimos períodos, o que não se verificara em 2006.

De modo geral, a despeito da crise político-partidária que acometeu o país desde o pleito presidencial de 2014, os resultados deste capítulo

apontam, positivamente, que uma parcela do eleitorado brasileiro têm desenvolvido valores próximos ao ideal democrático, uma vez que têm mais chances de participar de ações políticas, tanto convencionais quanto contestatórias, do que aquele grupo que combina afastamento dos partidos com baixa mobilização cognitiva (os independentes apolíticos). Contudo, dada a qualidade da educação no país e a circulação de informações por veículos com discursos elitistas na mídia, o avanço do eleitorado aos perfis com mais recursos (partidários cognitivos e, principalmente, apartidários) ainda é reduzido, de modo que é preciso atenção ao perfil majoritário entre os brasileiros, os independentes apolíticos, caracterizados por sua alienação com relação à política, à democracia e à participação.

REFERÊNCIAS

- ALBALA, A.; VIEIRA, S. M. ¿Crisis de los partidos en América Latina?: El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente. **Política: Revista de Ciência Política**, Santiago, v.52, n.1, p.145-170, 2014.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; FREIDENBERG, F. Partidos políticos na América Latina. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.8, n.2, p.137-157, out. 2002.
- ALVES, J. E. D. Diferenças sociais e de gênero nas intenções de voto para presidente em 2010. In: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (Org.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.p.21-46.
- AMARAL, O. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4, p.105-134, jul./dez. 2010.
- AMES, B. **Os entraves na democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- AMES, B.; POWER, T. J. Parties and governability in Brazil. In: WEBB, P.; WHITE, S. **Party politics in new democracies**. New York: Oxford University Press, 2007.p.179-212.
- ANASTASIA, F.; NUNES, F.; MEIRA, J. F. A margem do meio da política: as coligações entre PT e PSDB em eleições majoritárias. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. da UNESP, 2010. p. 245-273.
- ANGELO, V. A. de; VILLA, M. A. (Org.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisada**. São Carlos: EdUFSCar, 2009.

BALBACHEVSKY, E. Identidade partidária e instituições políticas no Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.26, p.133-165, 1992.

BAQUERO, M. Identificação partidária e comportamento eleitoral. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 36., 2012, Águas de Lindóia, SP. **Anais...** Águas de Lindóia, SP: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2012.

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

BAQUERO, M.; LINHARES, B. de F. Democracia, desigualdades, capital social e cultura política no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 3.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 1., 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2010.p.797-809.

BEZERRA, H. D.; MUNDIM, P. S. Qual foi o papel das variáveis midiáticas na eleição presidencial de 2010? **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.17, p.452-476, 2011.

BOHN, S.; PAIVA, D. A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.17, n.33, p.187-208, 2009.

BORBA, J.; GIMENES, E. R.; RIBEIRO, E. A.Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.101, p. 27-55, mar. 2015.

BRAGA, M. do S. S. A agenda dos estudos sobre partidos políticos e sistemas partidários no Brasil. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v.1, n.1, p.1-25, 2013.

BRAGA, M. do S. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p.43-73, jul./dez. 2010.

BRAGA, M. do S. S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)**. São Paulo: Humanitas, 2006.

BRAGA, M. do S. S.; PIMENTEL JUNIOR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.17, n.2, p.271-303, 2011.

BRAGA, M. do S. S.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil. **América Latina Hoy**, Salamanca, v.62, p. 15-45, 2012.

BRASIL. Lei n.6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei n.5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n.11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei n.1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo**, Brasília, DF, 20 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CAMARGO, M. B. Economia e voto: Fernando Henrique versus Lula. In: TELLES, H. de S.; LUCAS, J. I. P. (Org.). **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul: Ed. da Universidade de Caxias do Sul, 2003. p.115-144.

CARNEIRO, G. P.; MOISÉS, J. Á. Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, v.7, n.28, p.20-37, jan.-mar. 2015.

CARREIRÃO, Y. de S. O sistema partidário brasileiro: um debate sobre a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.14, p.255-295, mai.-ago.2014.

CARREIRÃO, Y. de S. Opiniões públicas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.2, p.319-351, 2008.

CARREIRÃO, Y. de S. Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the ESEB (Brazilian Electoral Study) Data. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.1, n.1, p.70-101, 2007.

CARREIRÃO, Y. de S. Eleições e sistema partidário em Florianópolis: 1982-2004. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, n.40, p. 385-401, out. 2006.

CARREIRÃO, Y de S.; BARBETTA, P. Um modelo de decisão de voto nas eleições presidenciais de 2002 na Grande São Paulo. In: KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S. (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Humanitas, 2007. p.47-79.

CARREIRÃO, Y. de S; KINZO, M. D. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.47, n.1, p.131-168, 2004.

CARRERAS, M.; MORGENSTERN, S.; SU, Y-P. Refining the theory of partisan alignments: evidence from Latin America. **Party Politics**, London, v.21, n.5, p.1-15, jul. 2013. Disponível em: <<http://ppq.sagepub.com/content/early/2013/07/11/1354068813491538.full.pdf+html>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

CASTRO, M. M. M. de. **Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política**. 1994. 293f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

CONVERSE, P. Of time and partisan stability. **Comparative Political Studies**, Thousand Oaks, CA, n.2, p.139-171, 1969.

CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. **Critical Review**, v. 18, n. 1-3, 1964. p. 1-74.

CORTEZ, R. de P. S. **Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro (1989-2006)**. 2009. 163f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. As eleições municipais de 2012 e seus efeitos nacionais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p.193-207, jun.2013.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997.

DALTON, R. J. **The apartisan American: dealignment and changing electoral politics**. Washington, DC: Sage, 2013.

DALTON, R. J.; McALLISTER, I.; WATTENBERG, M. P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Revista Análise Social**, Lisboa, v.38, n.167, p.295-320, 2003.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. Obra original de 1951.

FILGUEIRAS, F. Corrupção e cultura política: a percepção da corrupção no Brasil. In: TELLES; H.; MORENO, A. (Org.). **Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina: o eleitor latino-americano**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2013. p.221-258.

GALLAGHER, M. **Election indices**. [2015]. Disponível em: <http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

GIMENES, E. R. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina**. 2015. 240f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GIMENES, E. R.; BORBA, J. Mobilização cognitiva e perfis eleitorais na América Latina. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, [Buenos Aires], v.7, 2017. No prelo.

GIMENES, E. R.; BORBA, J. **Apartidarismo e adesão à democracia na América Latina: determinantes individuais e de contexto**. 2016. Working paper.

GIMENES, E. R. et al. Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002-2014). **Revista Debates**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.121-148, 2016.

GREEN, D.; PALMQUIST, B.; SCHICKLER, E. **Partisan hearts & minds:** political parties and the social identities of voters. New Heaven: Yale University Press, 2002.

HERNANDES, N. S. **Protesto no Brasil:** como, quem e por quê? Um estudo das bases individuais da participação política não convencional no Brasil, nos anos de 1991 e 2006. 2012. 192f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

HUNTER, W.; POWER, T. Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006. **Latin American Politics & Society**, Hoboken, v.49, n.1, p.1-30, 2007.

KECK, M. **The Workers' Party and democratization in Brazil.** New Haven: Yale University Press, 1992.

KINZO, M. D. G. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In: KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S. (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil.** São Paulo: Humanitas, 2007a.p. 139-158.

KINZO, M. D. G. Os partidos no eleitorado: percepções políticas e laços partidários. In: KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S. (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil.** São Paulo: Humanitas, 2007b. p.19-45.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v.19, n.54, p.23-54, 2004.

KINZO, M. D. G. La elección presidencial de 1989: el comportamiento electoral en una ciudad brasileña. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n.74, p.257-275, oct./dez. 1991.

KINZO, M. D. G. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor:** o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990. p.105-134.

KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S. Introdução. In: KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S.(Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil.** São Paulo: Humanitas, 2007. p.7-15.

LAGOS, M. The Latinobarometro: media and political attitudes in South America. In: MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 1996, San Francisco. **Proceedings...** San Francisco: APSA, 1996.

LAMOUNIER, B. **Partidos e utopias:** o Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LAMOUNIER, B.; KINZO, M. D. G. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB**, Uberlândia, n.19, p. 11-32, 1978.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, A. **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1991.

LAVAREDA, A. Governos, partidos e eleições segundo a opinião pública: o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.32, n.3, p.341-362, 1989.

LIJPHART, A. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. **American Political Science Review**, New York, v.91, n.1, p.1-14, 1997.

LIMA JUNIOR, O. B. de. Partidos, eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social brasileira: Política**. São Paulo: Sumaré, 1999. p.13-57.

LIMA JUNIOR, O. B. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMA JUNIOR, O. B. de; SCHMITT, R. A.; NICOLAU, J. M. Produção brasileira recente sobre partidos, eleições e comportamento político: balanço bibliográfico. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais – BIB**, Uberlândia, n.34, p.3-66, 1992.

MAINWARING, S. P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MAINWARING, S. P.; SCULLY, T. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. **Revista Análise Social**, Lisboa, v.38, n.167, p.277-293, 2003.

MARICATO, H. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, H. et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p.19-26.

MELO, C. R. F. de. Conferência na Sessão Especial Democracia e Novos Partidos: acomodação das elites e sistema partidário no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.

MELO, C. R. F. de. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, C. R.; ALCÁNTARA SÁEZ, M. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007. p.267-302.

MELO, C. R. F. de; CÂMARA, R. Estrutura de competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.55, n.1, p.71-117, 2012.

MENEGUELLO, R. Electoral Behavior in Brazil: the 1994 Presidential Election. **International Social Science Journal**, Oxford, v.47, n.146, p.627-641, 1995.

MESQUITA, N. C. Mídia e apoio político à democracia no Brasil. In: MOISÉS, J. Á.; MENEGUELLO, R. (Org.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EdUSP, 2013. p.147-173.

MIGUEL, L. F.; MACHADO, C. De partido de esquerda a partido do governo: o PT e suas coligações para prefeito (2000 a 2008). In: KRAUSE, S.; MIZUCA, H.D. de.; MIGUEL, L. F. **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. da Unesp, 2010. p.345-371.

MILBRATH, L. **Political Participation**: How and why do people get involved in politics?. Chicago: RandMcNally, 1965.

MIZUCA, H. D. de. **Coligações em eleições majoritárias municipais**: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. 2007. 176f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. In: MOISÉS, J. A. (Org.). **Democracia e confiança**: porque os cidadãos desconfiam das instituições públicas?. São Paulo: EdUSP, 2010. p.77-121.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.11, n.1, p.33-63, 2005.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MOISÉS, J. A. Elections, political parties and political culture in Brazil: changes and continuities. **Journal of Latin American Studies**, New York, v.25, n.3, p. 575-611, oct. 1993.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p.1-42, jun. 2008.

MUSZYKSKI, J.; MENDES, A. M. T. Democratização e opinião pública no Brasil. In: LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990. p.61-80.

NICOLAU, J. M. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, J. M. An analysis of the 2002 presidential elections using logistic regression. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.1, n.1, p.125-135, 2007.

NICOLAU, J. M. **Dados eleitorais do Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o Sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

OKADO, L. T. A. **Juventude e participação política no Brasil: efeitos de ciclos de vida ou geração?**. 2013. 102f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

OPP, K. D. **Theories of political protest and social movements: a multidisciplinary introduction, critique, and synthesis**. Londres: Routledge, 2009.

PEREIRA, F. B. A estabilidade e a efetividade da preferência partidária no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.13, p.213-244, abr.2014.

PEREIRA, F. B.; FUKS, M.; CASALECCHI, G. Sofisticação política e voto para presidente no Brasil. In: BONIFÁCIO, R.; CASALECCHI, G.; DEUS, C. de. (Org.). **O voto para presidente no Brasil: 1989 a 2010: Condicionantes e fatores explicativos**. Curitiba: Íthala; Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2014. p.93-126.

PIMENTEL JUNIOR, J. Disposições afetivas e laços partidários. In: KINZO, M. D. G.; BRAGA, M. do S. S. (Org.). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Humanitas, 2007. p.81-113.

POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR, C. Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990-2005: a research communication. **Latin American Research Review**, Baltimore, v.44, n.1, p.219-246, 2009.

REIS, F. W. Sociologia Política, Ciência Política e escolha racional. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v.1, n.1, p.37-55, set. 2002.

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 41, p. 125-151, 1995.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. de. Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.26, p.81-131, 1992.

RENNÓ, L. R. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.13, n.2, p.260-282, nov. 2007.

RENNÓ, L.; CABELLO, A. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.25, p.39-60, 2010.

RIBEIRO, E. A. Voto compulsório: a desigualdade na participação política. **Revista Em Debate**, Florianópolis, v.4, n.4, p. 41-48, out. 2013.

RIBEIRO, E. A.; CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Revista Opinião Pública**, v. 22, p. 603-637, 2016.

RIBEIRO, E. A.; CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.17, n. 2, p.333-368, nov. 2011.

RIBEIRO, P. J. F. O PT sob uma perspectiva sartoriana: de partido anti-sistema a legitimador do sistema. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, n.3, p.45-70, out. 2003.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EdUSP, 2002.

ROLNIK, R. Apresentação: As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, H. et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. p.7-12.

SADEK, M. T. A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo. In: SADEK, M. T. (Org.). **Eleições 1986**: História eleitoral do Brasil. São Paulo: IDESP: Vórtice, 1989. p.67-88.

SAMUELS, D. J. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.493-533, 1997.

SAMUELS, D. J.; ZUCCO JUNIOR, C. The power of partisanship in Brazil: evidence from survey experiments. **Social Science Research Network**, Rochester, out. 2012. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1903312>. Acesso em:17 jul. 2017.

SANDES-FREITAS, V. E. V. de. Alianças contextuais ou nacionalizadas?: Análises das coligações nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.14, n.2, p.147-165, jun. 2013.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. da UnB, 1982.

SCHOENSTER, L. **Clás políticos no Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://www.excelencias.org.br/docs/parentes.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

SILVEIRA, F. **A decisão de voto no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da PUC, 1998.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.97, p. 23-40, nov. 2013.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.88, p.111, 2010.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro**. São Paulo: EdUSP, 2000.

TAROUCO, G. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.4,p.169-186,2010.

TAROUCO, G. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: notas de pesquisa. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2008, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2008.

TAVARES, J. A. G. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TELLES, H. de S. A construção do terceiro mandato de Lula da Silva: a transferência de prestígio nas campanhas presidenciais brasileiras de 2010. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE OPINIÓN PÚBLICA, 5., 2012. **Anais...** Bogotá: World Association for Public Opinion Research, 2012.

TELLES, H. de S. O PT e as eleições: da liderança programática à base programática. In: TELLES, H. de S.; LUCAS, J. I. P. (Org.). **Das ruas às urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul: Ed. da UCS, 2003. p.15- 47.

VEIGA, L. F. O partidarismo no Brasil (2002/2010). **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.17, n.2, p.400-425, nov. 2011.

VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v.13, n.2, p.340-365, nov. 2007.

VENTURI, G. PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010. **Revista Perseu: História, Memória e Política**, São Paulo, v.4, n.5, p.196-214, 2010.

ZUCCO JUNIOR, C. Estabilidad sin raíces: institucionalización de sistemas de partidos en Brasil. In: TORCAL, M. (Ed.). **Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable**. Madrid, Espanha: Anthropos, 2014. p.78-107. Disponível em:<<http://www.fgv.br/professor/cesar.zucco/files/TorcalOrg.pdf>>. Acesso em:17 jul. 2017.

MÚLTIPLAS PRÁTICAS E CONFIGURAÇÕES DO ASSOCIATIVISMO URBANO CONTEMPORÂNEO: UM ESTUDO NA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS¹

Lígia Helena Hahn LÜCHMANN

Introdução

Este trabalho está inserido no campo analítico voltado para a compreensão das configurações do associativismo contemporâneo, e tem como objetivo investigar as mudanças no que diz respeito ao perfil do campo associativo, com o foco empírico na cidade de Florianópolis. O objetivo é duplo: atualizar, para o período de 2000 a 2010, o cadastro de dados das associações existentes no município realizado por Scherer-Warren (2004) entre as décadas de 1960 a 1990; e avaliar, a partir deste cadastro, algumas características do campo associativo da cidade mais recentemente.

Embora as especificidades locais, a cidade de Florianópolis também tem assistido a um processo de desenvolvimento associativo que sofre alterações de acordo com os padrões e processos determinados pela organização política, econômica, social e cultural mais geral. Assim, e seguindo registros nacionais (IBGE; IPEA, 2012), a cidade também testemunhou uma importante alteração nos padrões associativos a partir dos finais dos anos de 1970, seja pelo crescimento mais significativo do associativismo no período de democratização, seja pela pluralização de temas, formatos e atores que conformam esse campo.

A diversificação das associações, a criação de muitas ONGs, e a participação institucional marcaram os anos de 1990 e deixaram rastros importantes para entendermos a configuração associativa mais recente que parece apontar, também em terras florianopolitanas, para a presença de uma ecologia associativa na cidade (WARREN, 2001), e que diz respeito ao

¹ Este trabalho é parte do livro de minha autoria: *Associativismo e democracia: um estudo em Florianópolis* (LÜCHMANN, 2016) que apresenta os resultados mais gerais da pesquisa, incluindo o perfil do associativismo de bairro na cidade.

reconhecimento de que o campo do associativismo é diverso, complexo, plural e multifacetado. De fato, encontramos associações de diferentes tamanhos, objetivos e recursos, o que impede, ou limita, qualquer tentativa de generalização. O mundo associativo é muito amplo e complexo, como alerta Mark Warren (2001), incluindo famílias, grupos, sindicatos, partidos políticos, agremiações esportivas, culturais, organizações empresariais e uma ampla gama de organizações de base assistencial, para citarmos apenas alguns exemplos.

Neste amplo universo, a pesquisa voltou-se ao mapeamento das organizações fundadas entre 2000 e 2010 junto ao Cartório de Registros da Cidade², no intuito de resgatar informações sobre o nome da associação, o ano de fundação, os objetivos, missão e áreas de atuação, além de endereços e contatos. Esses dados foram complementados com informações colhidas junto a outras fontes, como o sites do ICOM³; de informações disponibilizadas pelo NESSOP (Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular), e da UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias)⁴.

Tendo em vista apresentar um panorama do associativismo na cidade, o trabalho está organizado da seguinte maneira. No primeiro item, apresenta uma definição de associação a fim de respaldar o recorte empírico da pes-

² Cartório Faria - Foram pesquisados cerca de 80 livros em que constam os registros e estatutos das associações, em um trabalho organizado e dividido por quatro bolsistas. No período de uma década (2000 a 2010) levantou-se o registro de 1.073 associações na cidade, que foram classificadas de acordo com a pesquisa anterior de Scherer-Warren (2004). Agradeço às bolsistas Mariana Keller, Maria Cândida Azambuja, Ana Paula Storck e Renata Laurente Andrade por este trabalho.

³ Instituto Comunitário Grande Florianópolis, é uma organização sem fins lucrativos que organiza e assessora outras associações, atuando segundo o conceito de “Fundação Comunitária”. Disponível em: <<http://www.icomfloripa.org.br/>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

⁴ Convém alertar para as dificuldades dadas por metodologias ancoradas em registros oficiais, e que excluem, portanto, uma ampla variedade de grupos informais, fóruns, redes e movimentos sociais que abrem mão de obtenção de titularidades formais. Além disso, como salientam Norris e Inglehart (2003), os registros oficiais dizem pouco sobre a distinção entre as atividades ‘de jure’ e ‘de fato’, especialmente nesse campo de análise social. Problemas no preenchimento de dados e incompatibilidades entre datas de fundação e de registros são também recorrentes. Em segundo lugar, há que se observar a dimensão da natureza volátil desse campo. De fato, encontramos muitas dificuldades na aproximação empírica com grande número de associações listadas via Cartório. Endereços e telefones errados ou inexistentes atestam essa volatilidade. Os problemas (de deslocamento, desconfiança, falta de tempo ou de interesse) em responder aos questionários também são responsáveis para a ocorrência de disparidades no atendimento aos cronogramas de pesquisa nesse campo. Por fim, registra-se também dificuldades de classificação das associações, seja por lacunas ou erros em alguns registros, seja pela ocorrência de casos que transcendem fronteiras estabelecidas por critérios de padronização.

quisa que, frente ao volume e a dimensão do fenômeno do associativismo nas sociedades contemporâneas, privilegiou aquelas que, de maneira geral, têm sido denominadas, na literatura, como “associativismo secundário ou voluntário”.

O segundo item é reservado para a apresentação do associativismo em Florianópolis, sistematizando os dados referentes ao período de 2000 a 2010. Além de um breve resgate da trajetória histórica do associativismo na cidade, ressaltando também a emergência de articulações e de movimentos sociais, apresenta os dados que atualizam os tipos de associação que foram criadas naquela década, apresentando alguns exemplos que ilustram a pluralidade desse fenômeno.

Definindo e classificando as associações

O interesse da Sociologia Política pelo tema do associativismo segue uma importante tendência teórica que tem renovado, ou revivido, em parte a partir de Tocqueville, as análises acerca da importância das associações para a democracia, cuidando para diferenciar tanto as potencialidades democráticas das associações, quanto para – e em relação direta com isso – as variadas concepções acerca da democracia que sustentam essas avaliações. Em seu livro *Democracy and Association*, Mark Warren (2001) aponta para a emergência de um consenso no interior da teoria democrática acerca da importância da vida associativa para a democracia, pelo fato de as associações serem reconhecidas por seu cultivo ao desenvolvimento de virtudes cívicas, consideradas cruciais para uma sociedade democrática. Além disso, e entre outras contribuições, as associações permitiriam ampliar os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, se constituindo em meios alternativos para dar voz aos desfavorecidos em função das condições desiguais de distribuição de dinheiro e poder (WARREN, 2001; FUNG, 2003; COHEN, 1999).

Recuperando os principais autores que contribuíram para a análise acerca da importância democrática das associações, Warren (2001) ressalta a influência de Tocqueville para uma certa sedimentação em sua concepção moderna, na medida em que este autor via as associações secundárias⁵, ao

⁵ De acordo com Warren (2001), parece que foi Charles H. Cooley, na obra *Human Nature and Social Order* (COOLEY, 1964 apud WARREN, 2001) quem primeiro diferenciou os três tipos de associações de acordo com a fraqueza dos laços. Assim, famílias e amizades são redes de associação primária, pois desenvolvem relações mais próximas e íntimas. As associações secundárias, embora também próximas, se distanciam do tipo de laços das associações primárias e se voltam para relações que transcendem o mundo individual,

contrário dos vínculos primários, como ações coletivas benéficas ao cultivo da sensibilidade ética de um “auto interesse bem compreendido”, desenvolvendo novas formas democráticas de interação. O autor (WARREN, 2001) aponta duas características do associativismo que são centrais para Tocqueville, quais sejam, a existência de uma relativa igualdade social dos indivíduos, e o caráter de voluntariedade na constituição de relações consensuadas que alteram a sensibilidade ética dos seus membros.

Nesta perspectiva, o sentido do associativismo em sua relação com a democracia cobriria majoritariamente aqueles tipos de vínculos associativos que são frutos de escolhas pessoais, e que apresentam laços mais fracos (se comparados com as associações familiares, por exemplo) e maior grau de autonomia (se comparados com grupos e organizações sindicais e profissionais, com estruturas mais hierárquicas em que os membros são relativamente anônimos entre si). Relações mais igualitárias e voluntarismo são, portanto, duas características que têm marcado a definição de associação, injetando um certo paroquialismo no conceito ao negligenciar a importância democrática das associações tanto primárias (mais estreitas), quanto terciárias (WARREN, 2001)⁶. Além disso, essa perspectiva apresenta limites, frente a uma concepção bipolar de sociedade⁷, em se perceber tanto as relações de desigualdade e de poder no interior do campo associativo, quanto as relações entre as associações e outras formas de organização, como os Estados e os mercados, na formação de complexas redes e parcerias, por meio da provisão de serviços sociais, de financiamentos públicos e privados, do desenvolvimento de projetos nas diferentes áreas sociais, de inserção de lideranças sociais nos aparelhos do Estado, etc.

O reconhecimento de que as associações interagem com Estados, mercados e com relações de intimidade oferece reforço à ideia de que o campo

como os grupos cívicos, os clubes, as associações religiosas, entre tantas outras. As associações terciárias seriam os grupos de interesses e profissionais, onde os membros são relativamente anônimos entre si e têm pouco em comum a não ser uma proposta específica que perseguem (WARREN, 2001).

⁶ Entra aqui também o reconhecimento de que muitas associações não são boas para a democracia, como determinados grupos privados, grupos racistas, de ódio, e muitos grupos de interesses poderosos que fazem jus às suspeitas de facciosismo levantadas por Madison e Rousseau em suas preocupações com o ideal do bem comum (WARREN, 2001).

⁷ Seguindo análise de Warren (2001), Tocqueville trabalhou com um modelo bipolar em sua análise das relações entre Estado e sociedade civil e concebeu os efeitos institucionais das associações dentro deste modelo, que assume dois meios básicos de organização social: o coercitivo, legal e administrativo - do Estado; e o meio social das normas, hábitos culturais, discussão e acordo, que caracterizam as relações não estatais. Nessa visão, o poder recai sobre o Estado, e as interações sociais são encontradas na sociedade, que assimila, sem qualificar suas especificidades estruturais, o mercado.

associativo é amplo e heterogêneo, envolvendo tanto os grupos sociais nas diferentes esferas (social, cultural, econômica, política), quanto os diferentes formatos, recursos e intenções. Os diferentes tipos de associações podem promover, a depender de suas características – liberdade de pertencimento, objetivos e recursos - diferentes efeitos democráticos, ou anti-democráticos.

No plano jurídico, no Brasil, a definição de associação, e que consta no Código Civil e na Lei de Registros Públicos, diz respeito a “[...] uma pessoa jurídica de direito privado, institucionalizada, devidamente registrada nos cartórios de registro civil de pessoas jurídicas, constituída livremente pela união de pessoas em torno de uma finalidade não econômica ou não lucrativa.” (GANANÇA, 2006, p.31). Convém ressaltar que a heterogeneidade de formatos e de objetivos extrapola em muito esta definição. Entre os vários exemplos de associações que ficam à descoberto estão os inúmeros grupos informais e os movimentos sociais.

Nosso estudo seguiu a classificação operacionalizada na pesquisa de Scherer-Warren (2004) que sistematizou, a partir da identificação de 21 temas ou áreas de atuação (Anexo), cinco (5) tipos de associações a partir de critérios temáticos, quais sejam: 1. Associações comunitárias e assistenciais; 2. Associações econômicas e profissionais; 3. Associações culturais, esportivas e de lazer; 4. Novos movimentos sociais⁸; 5. Associações acadêmicas e de pesquisa. Além dessas, foi classificado um sexto tipo como “Outras”, englobando as associações que apresentam causas muito específicas e as consideradas sem especificação.

Vejam, a seguir, como esses diferentes tipos de associações comparecem no cenário florianopolitano.

O associativismo em Florianópolis

Capital do Estado de Santa Catarina e localizado no sul do Brasil, o município de Florianópolis contou, em 2010, com uma população estimada de 421.240 habitantes (IBGE; IPEA, 2012). Com área de 436,5 Km², a cidade é composta por doze distritos administrativos e está dividida entre a parte insular - Ilha de Santa Catarina, que possui uma área de 424,4 Km² de forma alongada no sentido norte-sul - e a continental (2,1km²). A condição litorânea e insular de Florianópolis destinam, a esta cidade, um desenho que alinha uma costa constituída por praias de águas calmas, baías, praias de mar aberto, costões, mangues, lagunas, restingas e dunas, na conformação

⁸ Associações que atuam na defesa de direitos, com destaque para as organizações de direitos humanos e cidadania, de causas femininas, de comunicação, de filosofia pessoal, ecológicas e étnicas.

de uma geografia que vem crescentemente sendo explorada como fator de atração turística e de valorização imobiliária.

Embora encontremos muitas lacunas no mapeamento da trajetória histórica do associativismo na cidade, sabemos da existência, desde as suas origens, de associações culturais, esportivas e sociais, em especial das entidades baseadas na filantropia religiosa. Alguns registros a partir da década de 1940 atestam a presença de organizações estudantis e de juventude e que ampliam as suas articulações nos anos de 1960, período também fecundo para a emergência de novas organizações sindicais e de constituição de uma organização feminina de caráter político (SCHERER-WARREN, 2004). Assim, os registros apontam a existência de uma vida associativa na cidade, cuja trajetória se vincula não apenas aos aspectos culturais e religiosos, mas também aos acontecimentos políticos e sociais mais amplos.

Diferentes influências e iniciativas vão marcando essa trajetória, como a atuação de estudantes do curso de Serviço Social durante os anos de 1960⁹, a política estadual de formação dos conselhos comunitários, durante os anos de 1970 e 80, e a atuação de representantes das Comunidades Eclesiais de Base, em finais de 1970 e durante os anos de 1980, só para citarmos alguns exemplos.

No plano político, ressalta-se o processo de organização comunitária que foi capitaneado pelo governo do Estado durante os anos de 1970, e que visava, sob o manto do discurso oficial ancorado no “desenvolvimento comunitário”, controlar e atrelar os movimentos de bairro e as comunidades em geral ao poder do Estado. Esse modelo apresentou-se enquanto uma forma bem específica de cooptação política definida por Krischke (1992) como “clientelismo de massas”, por meio da criação, a partir de 1977, de Conselhos Comunitários nos diversos bairros da cidade¹⁰.

⁹ De acordo com Machado (2013) “Não podemos deixar despercebido o papel do Curso de Serviço Social, através de suas ações de assessoria, nos processos organizativos de cunho comunitário em Santa Catarina. Tal vinculação ocorre a partir dos anos 60 a partir de vínculos dos estudantes especialmente com as bases paroquiais da igreja católica e em seguida, com a Prefeitura Municipal, Legião Brasileira de Assistência (extinta LBA), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Social da Indústria (SESI)”.

¹⁰ A criação de aproximadamente 14 conselhos comunitários marcou esse período do associativismo comunitário de Florianópolis, caracterizado por uma lógica de controle e de subordinação que operava por diferentes mecanismos, como a homologação dos eleitos para os cargos diretivos dos conselhos pelo governador do Estado, o repasse de recursos estatais e as amarras da legislação. Os trabalhos de Machado (1990) e Müller (1992) analisam, cada qual, dois movimentos que se constituíram como focos importantes de oposição ao governo e ao modelo dos Conselhos, quais sejam: o movimento em prol da formação da associação de moradores da Lagoa da Conceição (MACHADO, 1990)

Os anos de 1980 vão marcar um reordenamento nos rumos do associativismo, tanto no plano nacional, como local. Seguindo os registros de outros centros urbanos no país, o período foi fecundo para a criação de novas associações e de articulações de caráter federativo, tanto na esfera municipal, como estadual e federal. A criação do Movimento Ecológico Livre (MEL) em 1984; do Núcleo de Estudos Negros, em 1986; da União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO) e do Movimento do Maciço do Morro da Cruz, ambas em 1987; da Federação de Entidades Ecológicas Catarinenses (FEEC), em 1988; e da Casa da Mulher Catarina, em 1989, são exemplos nesse sentido.

A UFECO, fundada em 1987, tem se constituído, desde a sua origem, em uma importante associação de base articuladora na cidade. Formada por associações de bairro¹¹, e atuando no sentido de representar as demandas e os interesses dos setores comunitários no âmbito municipal, a UFECO vem atuando como um movimento popular voltado para a defesa de setores tradicionalmente excluídos das políticas públicas na cidade.

Convém lembrar que a partir dos anos de 1980 a cidade passou a ser alvo de uma agressiva campanha política tendo em vista explorar ao máximo o potencial turístico da ilha, por meio de estratégias de marketing que, a exemplo do slogan “Ilha da Magia”, atraía os mais variados tipos de investimentos e pessoas com alto poder aquisitivo. Entretanto, por trás das belas imagens e slogans crescia também os problemas sociais na cidade, aumentados com o processo de migração de famílias do interior do estado e de outras regiões do país (CECCA, 1996).

Canella (1992) ressalta como, ao longo da década de 1980, a cidade vê avolumarem-se os problemas habitacionais, em especial decorrentes do êxodo rural e da pauperização de sua população. As articulações e associações de caráter federativo vão marcar presença na cena pública da cidade por meio de ações, campanhas e mobilizações que, a exemplo do Movimento dos Sem Teto¹², trouxeram à superfície do debate público a questão da problemática habitacional¹³.

e o movimento, liderado por setores das CEBs, na região do Maciço do Morro da Cruz (MULLER, 1992).

¹¹ A Ufeco possui 64 associações filiadas (dados de 2013).

¹² Contando com a participação decisiva do CAPROM (Centro de Apoio e Promoção do Migrante), o movimento dos Sem Teto de Florianópolis promoveu várias ocupações de terrenos, garantindo, através da organização e da pressão, o direito à moradia para várias das famílias participantes (CANELLA, 1992).

¹³ No que diz respeito às condições de moradia, pesquisa realizada por Sugai et al. (2006) constata a presença de 61 áreas de assentamentos informais na cidade. No entanto, para analisar a dimensão da vulnerabilidade social, é necessário ampliar a lente em direção aos

Os anos de 1990 registraram novas articulações, como o movimento do Plano Diretor do Campeche¹⁴ e a União de Negros pela Igualdade de Santa Catarina (UNEGRO/SC), entidade de âmbito nacional que, fundada em Florianópolis (em 1994) imprimiu um conjunto de ações voltadas para a promoção da igualdade social, a erradicação do racismo e o exercício dos direitos de cidadania.

Assim, as práticas coletivas da cidade demonstram que, embora estejam inscritas nos contextos locais, trazendo, portanto, diferenças em função das particularidades de cada setor ou região da cidade, seguem uma trajetória associativa que também está marcada por processos e contextos nacionais. Seguindo também as características mais gerais da organização e atuação associativa no país, observa-se, especialmente a partir dos anos de 1990 em função dos processos de institucionalização da participação e do estímulo e reconhecimento governamental da atuação da sociedade civil, a criação de muitas ONGs e uma orientação mais propositiva de organizações e de movimentos sociais no sentido de intervir na dinâmica das políticas públicas nas diferentes áreas de atuação governamental. A participação em conselhos gestores, a promoção de espaços de debate público sobre a cidade, a produção de Planos Diretores alternativos, o desenvolvimento de parcerias com setores públicos e privados na construção de políticas de inclusão social são características que vão marcar o associativismo dos anos de 1990.

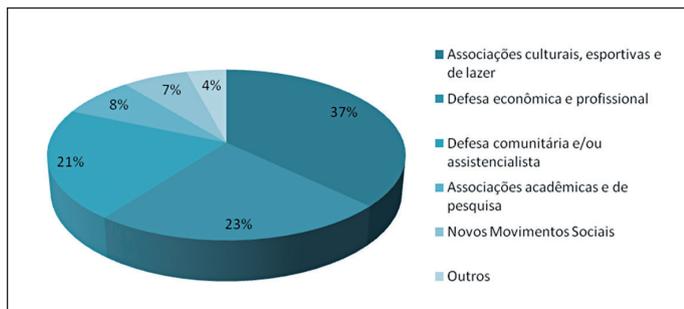
Corroborando as avaliações sobre a ampliação e a pluralização do associativismo florianopolitano, temos a pesquisa coordenada por Scherer-Warren (2004), e que apresenta um conjunto de dados que cobre um extenso período histórico (1960 a finais de 1990). Como já ressaltado, a pesquisa classificou o campo associativo em seis categorias gerais, desdobradas em 16 recortes temáticos. Analisando mais detidamente o período

municípios vizinhos. Análise do fenômeno da pobreza na área conurbada de Florianópolis indica que “[...] cerca de 10% da população vive abaixo da linha de pobreza, sendo que 64,2% destes habitam os bairros situados na parte continental. Em torno de 20% dos chefes de família da área conurbada recebem rendimento de até 2 salários mínimos.” (SUGAI et al., 2006, p.11).

¹⁴ O movimento do Plano Diretor do Campeche, região do sul da ilha, é considerado um exemplo de inovação comunitária do município, já que, por meio da articulação de várias entidades e grupos representativos da região na formação do Movimento Campeche Qualidade de Vida (MCQV) em 1997, promoveu, de forma inédita e seguindo uma metodologia participativa, um processo de produção de um Plano Diretor alternativo ao Plano elaborado nos gabinetes do poder público municipal. Uma análise e descrição mais minuciosa deste movimento encontra-se em Burgos (2007).

de 1964 a 1993, Scherer-Warren (2004) apresenta a distribuição geral dos percentuais por categoria (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Blocos temáticos no período de 64 a 93

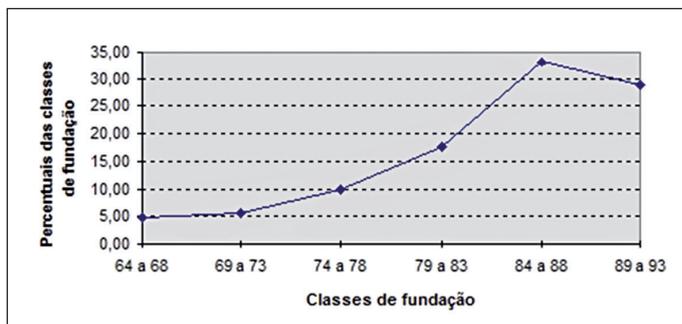


Fonte: Scherer-Warren (2004, p. 29).

De acordo com a autora, das 1.547 associações civis registradas entre o período de 1964 a 1993, 95% tiveram seus registros a partir de 1974, sendo que o período de maior concentração de surgimento de associações foi o da última década (1983 a 1993), representando 62% dos casos¹⁵. O estudo mostra que, aliado ao crescimento mais significativo do associativismo civil no período de democratização - até então inibido pelo regime autoritário - o tipo do associativismo também mudou, de acordo com o contexto e a institucionalidade política. Assim, no regime político fechado predominou um associativismo apolítico, a exemplo das entidades esportivas, assistencialistas, religiosas e de lazer; e a partir da abertura política cresceu o associativismo de cunho político, ou mais contestatório, “[...] vinculado frequentemente a um movimento cidadão mais amplo, da esfera local a nacional e a global.” (SCHERER-WARREN, 2004, p.34).

¹⁵ Como já assinalado, por serem informações obtidas a partir da publicação no Diário oficial do Estado de Santa Catarina, esses números não representam a totalidade das associações, na medida em que nem todas foram ou são registradas.

Gráfico 2 – Distribuição de frequência relativa simples das classes de fundação



Fonte: Scherer-Warren (2004, p.27).

Para a década de 2000 a 2010, nossa pesquisa identificou o registro de 1.073 associações. Antes de desagregarmos esses dados, cumpre algumas observações. Em primeiro lugar, nota-se a importante elevação numérica no quadro associativo quando comparado com os períodos anteriores. Se no período de três décadas (1964 a 1993) temos o registro de criação de 1.547 associações, a década de 2000 a 2010 apresenta 1.073 casos registrados. No entanto, ressalta-se a fluidez desse campo, na medida em que várias associações também já foram extintas.

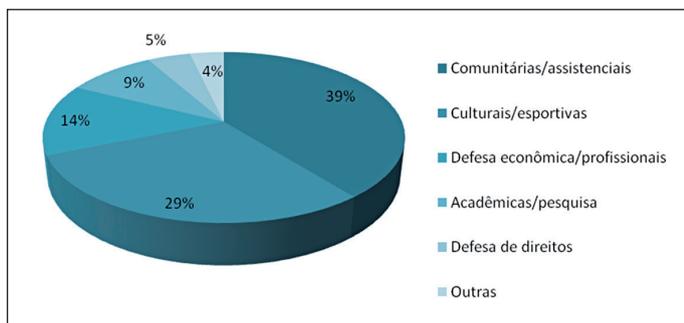
Em segundo lugar, as dificuldades de classificação em função da ocorrência, em vários casos, de associações multifocais, na medida em que atuam em diversas frentes, como a articulação de atividades assistenciais e de defesa de direitos, como são os exemplos da Associação Parkinson Santa Catarina¹⁶ e da Associação Brasileira de Portadores de Câncer¹⁷. Por último, e como já destacado anteriormente, nota-se que (pela metodologia aqui adotada) não estão enquadradas também, nesses dados, várias associações informais, sejam os grupos mais periféricos, sejam articuladoras e movimentos sociais. Nesta perspectiva, optamos por nomear as associações que visam defender causas e setores sociais como de defesa de Direitos e não Novos Movimentos Sociais, uma vez que estes são mais amplos e fluidos.

¹⁶ A associação se coloca como “[...] um importante meio de promoção de saúde, além de garantir que os portadores e seus familiares tenham um meio para reivindicar seus direitos, além de se manterem ativos e inseridos na sociedade”. Disponível em: <<http://apascneti.wixsite.com/parkinson-sc/sobre-nos>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

¹⁷ Dedicada à garantia dos direitos dos portadores de câncer, promovendo assessoria jurídica gratuita aos seus associados portadores de câncer. Disponível em: <<http://www.amucc.org.br/portal/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

Feitas essas ressalvas, voltemos aos dados. Como podemos observar no gráfico 3, na última década o predomínio foi o da criação de Associações Assistenciais/Comunitárias (421 associações, totalizando 39%), seguidas das Associações Culturais e Esportivas (somando 317 associações – 29%). Em terceiro lugar aparece, numericamente, as Associações de Defesa Econômica e Profissional (143 associações – 14%) que ocupavam o segundo lugar na pesquisa de Scherer-Warren. Os menores registros referem-se às associações Acadêmicas e de Pesquisa (101 associações, o que equivale a 9%) e as de Defesa de Direitos (49 casos – 5%), manifestando poucas variações com o período anterior.

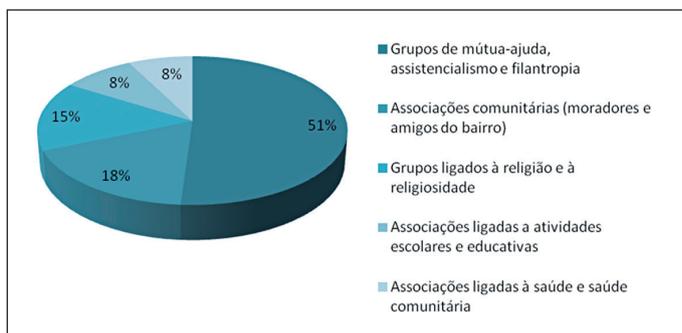
Gráfico 3 – Associações em Florianópolis 2000-2010



Fonte: Lüchmann (2016, p. 58).

A subdivisão dos seis grandes eixos por recortes temáticos permite uma melhor avaliação. O recorte temático do grupo das **Associações Comunitárias e Assistenciais** está assim delimitado: grupos de mútua ajuda, assistencialismo e filantropia; associações comunitárias (moradores; amigos do bairro); grupos ligados à religião e à religiosidade; associações ligadas às atividades escolares e educativas; e finalmente, associações ligadas à saúde e saúde comunitária. Vejamos os dados no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Comunitárias/Assistenciais



Fonte: Lüchmann (2016, p. 59).

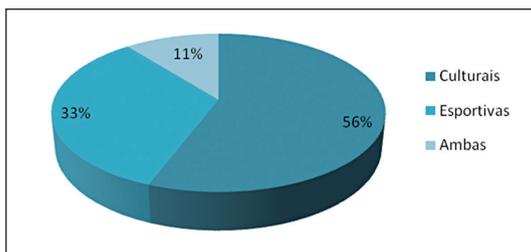
Das 421 associações do grupo “Comunitárias/assistenciais”, 51% estão voltadas para atividades filantrópicas e/ou de promoção de assistência social. Se somarmos o grupo religioso que atua na área social, temos mais de 60% das entidades e grupos atuando em diferentes setores e áreas de assistência social – famílias, idosos, crianças e adolescentes¹⁸. As associações comunitárias (ou de moradores) somam 18%. De fato, essa modalidade de associativismo, seguindo a trajetória mais ampla no plano nacional, teve o seu boom de crescimento durante os anos de 1980, e vem mantendo um crescimento regular nos períodos posteriores. No total, as 149 associações deste tipo na cidade indicam que praticamente todos os bairros estão cobertos por pelo menos uma associação com esse perfil. Nos últimos anos, boa parte das associações comunitárias vem canalizando a sua atuação também para o processo de discussão do Plano Diretor do município, processo que, como vimos, foi deflagrado no ano de 2006.

No que diz respeito ao grupo das Associações Culturais e Esportivas (gráfico 5), temos um certo equilíbrio na fundação das mesmas, que mantém uma evolução significativa, como vimos, durante esse período. Das 317 associações deste grupo, 177 (56%) se referem às associações de caráter cultural - música, dança, teatro, folclore, entre outros. Além dos grupos voltados à promoção de eventos culturais e de valorização de tradições, encontramos um grupo de associações que objetiva o desenvolvimento da cidadania por meio da arte. No caso de algumas associações desportivas, recreativas, hobbies, lazer e entretenimento, registra-se também, nos seus

¹⁸ Como exemplos: Clube da Melhor Idade Amor a Vida; Assistência Social Cristo Rei; Associação Beneficente Projeto Arco Íris.

objetivos, uma preocupação com a promoção da inclusão social por meio do esporte e de atividades recreativas.

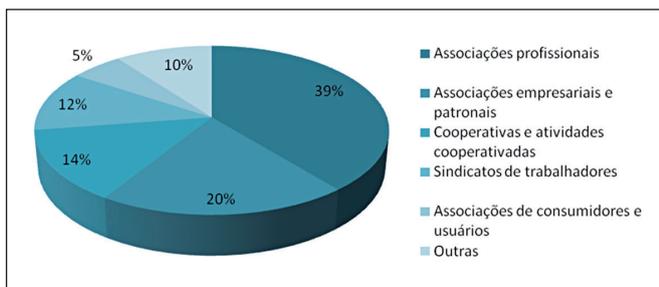
Gráfico 5 – Culturais/Esportivas



Fonte: Lüchmann (2016, p. 60).

Os dados sobre as Associações de Defesa Econômica (146 casos) indicam um predomínio das associações profissionais, totalizando 39% do total. No caso dos sindicatos dos trabalhadores, Scherer-Warren (2004) mostra as mudanças de contexto. Enquanto no período ditatorial (1964-1978) foram registradas 14 entidades, no período posterior (de 1979 a 1993) observou-se o registro de 98 associações sindicais, seguindo o contexto da abertura política e do movimento do novo sindicalismo no Brasil, que teve no ABC paulista uma referência central. Para essa última década, além das associações profissionais (57 casos) que apontam uma cobertura bastante ampla na organização dos diferentes setores da sociedade, registra-se a segunda colocação do setor empresarial (29 associações – 20% do total), bem acima dos sindicatos dos trabalhadores (12%) que ocupavam o segundo lugar na classificação dos períodos anteriores.

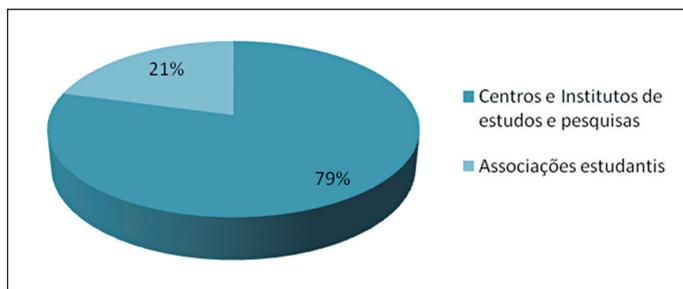
Gráfico 6 – Defesa econômica/Profissionais



Fonte: Lüchmann (2016, p. 61).

As associações Acadêmicas e de pesquisa¹⁹ totalizam 101 casos, sendo que destes, 21 dizem respeito ao registro de turmas de formandos ou centros acadêmicos.

Gráfico 7 – Acadêmicas/Pesquisa



Fonte: Lüchmann (2016, p. 62).

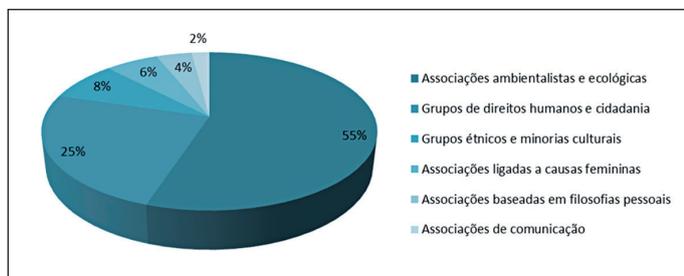
Embora no cômputo geral o bloco das associações de Defesa de Direitos (gráfico 8) mantenha registros próximos aos dos períodos anteriores (cerca de 5% do total de associações), este grupo apresenta diferenças internas significativas, na medida em que, nesta última década, diferente do período de 1984 - 1993 (que apresentou o predomínio dos Grupos de direitos humanos e cidadania seguidos das associações baseadas em filosofias pessoais) a maior parte delas é formada por associações ambientalistas, ultrapassando a casa dos 50% (27 casos). De fato, convém registrar que o processo de crescimento e de urbanização da cidade de Florianópolis vem ocorrendo com altos custos ambientais. Nos períodos de 1991-1995 e 1996-2000 a cidade teve crescimento médio anual de, respectivamente, 3,34% e de 5,6% ao ano, muito superior à média do crescimento nas cidades brasileiras (SUGAI et al., 2006). A exploração imobiliária e turística da cidade vem ocorrendo com altos custos e riscos ambientais.

Em segundo lugar, temos as associações de Direitos humanos e cidadania (grupos GLBT, defesa de consumidor, etc.) totalizando 12 casos (25%), seguidas por Grupos étnicos e minorias culturais (8%); Associações ligadas a causas femininas (6%); Associações baseadas em filosofias pessoais (4%); e Associações de comunicação (2%). Vale a pena aqui novamente destacar

¹⁹ As Associações Acadêmicas e de Pesquisa são, de maneira geral, associações de alunos de cursos de graduação; centros acadêmicos; e especialmente institutos de pesquisa nas diversas temáticas: saúde, gênero, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, entre outros.

para a necessidade de relativizar a rigidez dada pelo enquadramento da classificação das associações. Como vimos, muitas associações comunitárias atuam na defesa de direitos, assim como algumas organizações que prestam atendimento social.

Gráfico 8 – Defesa de direitos



Fonte: Lüchmann (2016, p. 63).

Esse panorama indica que os grupos e as associações de ajuda mútua, filantropia e assistência social formam a maioria das associações registradas em Florianópolis no período de 2000 a 2010, sugerindo um quadro que pode ser decorrente, por um lado, da condição de vulnerabilidade social; e por outro, dos estímulos governamentais para uma atuação associativa na área social, conformando um importante campo de atuação profissional. Embora Florianópolis apresente o maior rendimento salarial médio entre as capitais do país (IBGE; IPEA, 2012), as disparidades sociais são profundas e expressas, em boa medida, nas condições de precariedade de vários assentamentos irregulares na cidade. Além disso, os dados apontam coerência com um contexto marcado por incentivos (políticos e econômicos) à atuação da sociedade civil no atendimento às demandas sociais.

O incentivo ao exercício, em especial na área social, do associativismo voluntário se traduz em um conjunto de iniciativas visando uma atuação mais central de organizações da sociedade civil no acompanhamento e execução de políticas públicas, o que contribuiu também para a formação de um conjunto de organizações não governamentais. No caso de Florianópolis, se classificarmos as associações pelo título jurídico, veremos que há, nesse período, um movimento importante em direção à formação de associações mais estruturadas. A literatura já vem analisando esse processo, que tem um registro importante na década de 1990, especialmente em função da generalização das ONGs. No caso desta pesquisa, chama a atenção a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

(OSCIPS), título criado pela Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999), e que é concedido às pessoas jurídicas (grupos de pessoas ou profissionais) de direito privado sem fins lucrativos que atuam nas áreas descritas no art. 3º da lei²⁰. De acordo com o documento *Guia prático para Entidades Sociais* (BRASIL, 2009, p.33) do Ministério da Justiça, “A legislação de Oscip ampliou a gama de finalidades das entidades reconhecidas como de interesse social, a fim de facilitar a colaboração entre entidades sociais e impulsionar a profissionalização das entidades; além disso, instituiu um novo instrumento jurídico: o termo de parceria.”

De acordo com os registros da pesquisa e do Ministério da Justiça, foram criadas mais de 100 OSCIPS em Florianópolis entre 2000 e 2010²¹, configurando aproximadamente 10% das associações fundadas no período. O estabelecimento de parcerias é uma característica central dessas associações, que contam com recursos advindos da iniciativa privada e do poder público, seja na esfera municipal, estadual e/ou federal. Em um mapeamento geral dessas OSCIPS, constatamos diversas frentes de atuação (marketing, tecnologia, educação, cultura, pesquisa, etc.), com destaque para a área do meio ambiente (25) e social (17)²². Assim como outros tipos de associação, o quadro das OSCIPS é também bastante heterogêneo, contando com associações ligadas ao setor empresarial, seja para desenvolver atividades sócio-educacionais, a exemplo do Instituto Engevix²³, seja para

²⁰ Quais sejam: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo (Lei nº 9.790/99) (BRASIL, 1999).

²¹ Em alguns casos, a associação foi criada anteriormente à concessão do título.

²² Registra-se que 43 dessas OSCIPS contam com alguma informação na internet (Site, Blog, Facebook) sendo que, destas, apenas seis (6) apresentam algum tipo de prestação de contas. Observa-se também uma tendência de atuação multifocal, sendo que muitas atuam em diversas áreas, como educação, saúde, meio ambiente e assistência social.

²³ Criado em 2004 pela empresa Engevix, o Instituto atende crianças e adolescentes de comunidades em situação de vulnerabilidade social. Um estudo sobre a atuação deste Instituto foi desenvolvido por Tabora (2014).

debater e propor programas e projetos de planejamento da cidade, como é o caso da associação FloripAmanhã²⁴. Há também aquelas vinculadas a instituições religiosas, a exemplo do Coral Nossa Senhora de Fátima (Católica) e do Instituto Braços Abertos (Igreja Adventista), além das que foram fundadas por grupos de amigos ou por profissionais em diferentes áreas sociais.

Digno de registro é a presença desses dois setores, quais sejam, o setor empresarial e o setor religioso, na conformação do campo de atuação associativa. No que diz respeito ao setor empresarial, além de um crescimento na representatividade de associações historicamente organizadas por este setor, a exemplo da Associação Comercial e Industrial de Florianópolis (ACIF)²⁵, o mesmo vem ampliando e diversificando as atividades no campo associativo, seja atuando diretamente na constituição de associações, seja contribuindo financeiramente para a execução de projetos sociais desenvolvidos por ONGs e OSCIPS sediadas na cidade, amplificando um processo pautado na ideia de “investimento social empresarial” (LANDIM; SCALON, 2000).

No que diz respeito ao campo religioso, os dados quantitativos apontam para um peso considerável de novas associações religiosas criadas na última década, registrando 67 associações de diferentes vertentes religiosas, com destaque para as evangélicas e espíritas, como veremos a seguir. Considerando-se também os vínculos religiosos de lideranças de associações não religiosas, além da ocorrência de associativismo religioso de caráter informal, percebe-se a necessidade de se prosseguir nas investigações que procuram analisar correlações entre religião e participação.

Lewis, Macgregor e Putnam (2013) apresentam uma série de estudos que apontam relações positivas entre o vínculo religioso e o engajamento cívico. Os estudos mostram que, de maneira geral as pessoas religiosas dedicam mais dinheiro e tempo para causas sociais; são mais ativas em suas comunidades ou estão mais dispostas em participar voluntariamente em questões sociais. Assim, os estudos apontam para uma associação importante entre religiosidade e vida política, aumentando as chances de participação política, seja de cunho eleitoral, em atividades sociais e/ou em manifestações e protestos. De outra forma, também há o registro dos efeitos

²⁴ Ver mais adiante.

²⁵ A ACIF é uma associação de representação de classe na cidade que, fundada em 1915, tem ampliado e diversificado os seus objetivos, estrutura e atuação, seja no âmbito municipal, estadual e federal. De acordo com estudo de Marmitt (2013), a ACIF conta atualmente com mais de 3.000 associadas (90% micro-empresas), e está estruturada de forma regionalizada, contando com sedes nas diferentes regiões da cidade (05). Atua em diferentes frentes políticas e ocupa diversos espaços de representação institucional, como os Conselhos Municipais de Saneamento, Meio Ambiente e Turismo.

negativos, como segregações étnico-raciais e intolerâncias religiosas, o que remete à necessidade de refinamento analítico tendo em vista apreender a heterogeneidade – e os mecanismos – dessas relações.

No caso de nossa pesquisa, Nicoletti (2015) apresenta como as 67 associações religiosas criadas em Florianópolis entre 2000-2010 se distribuem por denominações, avaliando correlações entre a criação de associações religiosas com o número de adeptos às diferentes religiões na cidade. Na tabela 1, abaixo, podemos visualizar os dados acerca da filiação religiosa em Florianópolis e no Brasil:

Tabela 1 – Filiações religiosas em Florianópolis e no Brasil

Denominação	Percentual de Adeptos em Florianópolis	Percentual de Adeptos no Brasil
Católicos	63,68	64,63
Evangélicos	12,81	22,2
Sem Religião	11,76	8,00
Espíritas	7,48	2,02
Umbanda e Candomblé	0,66	0,3
Outras Religiões	3,39	2,7
Total	100	100

Fonte: Nicoletti (2015, p.12).

Como analisado pelo autor, embora a capital do Estado de Santa Catarina acompanhe a média nacional em número de católicos, o mesmo não acontece com o vínculo a outras religiões. Se por um lado Florianópolis se constitui como uma das capitais menos evangélicas do país, os que se autodeclararam ‘sem religião’ é 4% maior que a média nacional (11,76%), assim como os espíritas, que atingem 7,48%, quando a média nacional é 2,02% (NICOLETTI, 2015). Na tabela 2 podemos visualizar a distribuição do associativismo religioso criado em Florianópolis no período pesquisado, lembrando que os dados contemplam apenas as organizações registradas em cartório.

Tabela 2 – Associações Criadas em Florianópolis (2000-2010) por denominação

Denominação	Números Absolutos de Associações Criadas	%
Evangélicos	25	37,31
Espíritas	15	22,38
Outras Religiões	11	16,41
Católicos	9	13,43
Umbanda e Candomblé	7	10,44
Total	67	100

Fonte: Nicoletti (2015, p.13).

Como podemos perceber, os dados da tabela revelam o crescimento e a pluralização do associativismo religioso, seguindo uma trajetória nacional. Além do associativismo evangélico, cujo crescimento parece seguir a trajetória de ampliação de seus adeptos no país, destaca-se também a propagação de associações espíritas, que ocupam a segunda colocação no número de associações criadas no período, o que condiz com a ampliação da comunidade espírita local e que ultrapassa, como vimos, a média nacional. No que diz respeito ao associativismo católico (13,43% de associações criadas versus o número de fiéis que ultrapassa a marca dos 60% na cidade), os dados sugerem que, diferente de outras vertentes religiosas, a maioria das associações católicas de Florianópolis tenha sido criada em períodos anteriores, conformando um campo já bastante sólido e tradicional de atuação social.

Ainda no âmbito do associativismo religioso, um elemento interessante diz respeito às mudanças nos padrões de participação no país. Ribeiro e Borba (2011) analisam um processo recente de dissociação entre modalidades de participação mais contestatórias e um associativismo comunitário e assistencial de vinculação religiosa. Assim, diferente do período da abertura política, quando “[...] organizações ligadas à igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e entidades ligadas à cultura tiveram um papel fundamental na luta pela democratização, recorrendo frequentemente à mobilização e manifestações de natureza contestatória” (RIBEIRO; BORBA, 2011, p.28), vemos atualmente uma atuação mais voltada às atividades de promoção de assistência social. De acordo com os autores, uma possibilidade de interpretação parece estar em um significativo declínio da influência

da teologia da libertação e do crescimento de concepções mais próximas do ideal da caridade, no catolicismo, além da ascensão das religiões evangélicas (sobretudo as pentecostais), adotando também práticas mais próximas da caridade (RIBEIRO; BORBA, 2011).

Assim, não apenas a criação de ONGs e de OSCIPS, mas um conjunto mais amplo de associações corroboram os diagnósticos que apontam para um processo de institucionalização e de profissionalização de boa parte das associações, além da ampliação de suas relações com setores do mercado e do Estado. Na área social, o associativismo conforma uma espécie de mercado profissional. No que diz respeito ao Estado, destaca-se as parcerias no desenvolvimento de ações e projetos sociais e ambientais, além da participação institucional, como em Conselhos Gestores e no processo de discussões do Plano Diretor, processo esse que, permeado por diálogos, conflitos e tensões, tem canalizado boa parte das orientações e ações das associações comunitárias da cidade²⁶.

Embora os novos contextos (jurídicos e políticos) influenciem as dinâmicas e orientações de associações e dos movimentos sociais, tais influências devem ser matizadas, na medida em que há diferentes fatores na conformação desse campo, sendo que a sua diversidade é o retrato da pluralidade da vida social e que é dada, de diferentes maneiras, pelas condições sociais, ambientais, políticas e culturais. É certo que cresce o número de organizações que atuam na área social, preenchendo os vazios das políticas governamentais, e conformando um campo de atuação profissional. De outra forma, cresce também o associativismo ambientalista como reflexo das características e dos problemas da cidade, especialmente da deterioração ambiental.

Assim, no caso de Florianópolis, pensar na possibilidade de atualizar a configuração do quadro associativo mais amplo implica também em resgatar, para além das associações formais, as redes e articulações, ou os novos espaços de mobilização e articulação social. De fato, no período considerado (2000 a 2010), registra-se a constituição de novos fóruns, organizações e movimentos sociais. Além dos fóruns e movimentos que atuam plano regional ou setorial, temos também um conjunto de articulações e organizações que visam imprimir impactos mais amplos no plano municipal.

No primeiro caso, destacam-se os Fóruns regionais que têm o objetivo de agregar e representar as respectivas regiões junto à população e ao poder público, atuando como porta-vozes das reivindicações das entidades que os compõem, especialmente nos debates do Plano Diretor, a

²⁶ Vide os livros organizados por Peres et al. (2013) e Pereira (2015).

exemplo do Fórum Social do Saco Grande (2005), do Fórum da Bacia do Itacorubi (2009), e do Fórum Permanente das Associações Comunitárias da Bacia Hidrográfica do Rio Ratonas (2005). Exemplos de movimentos setoriais são, entre outros, o Mosal (MOSAL, 2009) “[...] formado por pessoas e entidades de Florianópolis cujo objetivo é influir nas políticas públicas de saneamento básico, assim como promover a conscientização dos cidadãos através de ações e oficinas.”; o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Urbanas (2003) visando lutar pelo empoderamento das mulheres das classes populares; e o Movimento Passe Livre²⁷, fundado em 2005 como resultado de várias lutas e articulações da juventude nos anos antecedentes, se constituindo em um movimento social com ampla repercussão local e nacional, e significando “[...] a expressão de uma prática totalmente nova e reflexiva de agir político fora dos limites e convenções institucionais” (SOUSA, 2005).

No caso das articulações ou organizações que reclamam uma representação mais ampla no plano da cidade, Florianópolis passa a abrigar também, a partir dos anos 2000, novas articulações e organizações, entre elas:

O *Fórum da Cidade*, espaço criado em 2001 a partir de uma série de iniciativas e encontros²⁸ que agregaram setores do associativismo comunitário e ambientalista com setores acadêmicos, em especial vinculados ao NESSOP da UFSC, visando se constituir em um fórum de articulação tendo em vista uma atuação ativa e propositiva na formulação das políticas públicas da cidade (BURGOS, 2007).

Um fator de destaque na orientação e motivação das ações do Fórum foi a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou os princípios constitucionais da política urbana. Esses anos de atuação do Fórum têm sido marcados, além das denúncias e reivindicações

²⁷ De acordo com o site, “O Movimento Passe Livre é um grupo de pessoas comuns que se juntam há quase uma década para discutir e lutar por outro projeto de transporte para a cidade. Estamos presentes em várias cidades do Brasil e lutamos pelo democratização efetiva do acesso ao espaço urbano e seus serviços a partir da Tarifa Zero!” [...] “Não somos ligados a nenhum partido ou instituição. O MPL é um movimento social independente e horizontal, o que significa que não temos presidentes, dirigentes, chefes ou secretários, todos tema mesma voz e poder de decisão dentro dos nossos espaços. Nós acreditamos que não devemos esperar por iniciativas e ações de políticos e empresários, e que somente a organização e iniciativa popular pode conquistar modificações realmente significativas na sociedade”. Disponível em: <<https://mplfloripa.wordpress.com/about/>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

²⁸ Uma iniciativa central no registro do histórico deste Fórum foi o evento “Experiências em cena” promovido pelo NESSOP (Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular) do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

por participação e pela reorientação do modelo de cidade, pela realização de eventos promovendo debates públicos na esfera municipal²⁹. Ocupando uma cadeira de representação junto ao Núcleo Gestor do Plano Diretor da cidade de Florianópolis, o Fórum tem defendido um projeto de cidade voltado para a inclusão social, preocupado especialmente com “[...] a população assalariada da cidade contemporânea, explorada, sofrida, segregada, excluída, perseguida, esquecida, jogada à sua própria sorte por este sistema e que o descarta sempre que não estiver mais sendo útil ou produtivo.”³⁰.

O *Fórum Municipal Permanente de Políticas Públicas de Florianópolis* é um espaço de articulação de associações que, criado em meados da década de 2000, congrega aproximadamente 40 entidades que se reúnem, mensalmente, para articular, discutir, propor e demandar políticas e ações orientadas para a defesa e a garantia dos direitos de todos os usuários das diversas áreas das políticas sociais. De acordo com a sua carta de princípios, O Fórum de Políticas Públicas de Florianópolis – PPPF:

[...] é uma instância permanente e legítima de articulação de entidades não governamentais, de espaço democrático e participativo da sociedade civil, e de apoio aos conselheiros representativos dos segmentos da sociedade civil, na luta e defesa pelos direitos de todos os usuários das diversas políticas públicas do município. (FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FLORIANÓPOLIS, 2013).

Entre os seus objetivos, ressalta-se a busca de qualificação, representatividade e legitimidade da representação da sociedade civil junto aos diversos conselhos municipais de Florianópolis. É também nas reuniões do Fórum que se discute e organizam-se ações de manifestações e de protestos públicos, a exemplo das manifestações ocorridas em 2011 no centro da cidade, tendo como objetivo garantir, pela Prefeitura, o repasse de 10% (de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO/2012) (BRASIL, 2011) para o Fundo Municipal de Assistência Social.

²⁹ Nos eventos (cinco eventos municipais) até então realizados, o Fórum da Cidade vem discutindo temas relacionados ao fortalecimento da organização comunitária, à regulamentação do Estatuto da Cidade, às questões relativas às diferentes áreas das políticas públicas (transporte, cultura e lazer, saneamento básico, etc.) da cidade. Trata-se, de acordo, com um entrevistado do Fórum, de um “[...] espaço público de participação, debates e deliberações com as mais variadas esferas e segmentos atuais da cidade [...] um movimento representativo das bases comunitárias na formulação e execução da Política Urbana.” (Trecho de entrevista realizada com liderança do Fórum da Cidade, em 2015).

³⁰ Citação retirada do documento “Plenária do Fórum da Cidade – Organização Popular e Social de Florianópolis”, no ano de 2013. Documento pessoal, sem circulação.

No campo das organizações que cumprem também com uma perspectiva de representação e de articulação de setores sociais, destaca-se a fundação do *Instituto Comunitário Grande Florianópolis* (ICom) e do *FloripAmanhã*. O Icom, que detém título de OSCIP, é uma organização sem fins lucrativos que opera em três frentes de atuação, quais sejam: investimentos sociais na comunidade, prestação de apoio técnico e financeiro a ONGs, e produção e disseminação de conhecimento. Fundado em 2005, o ICom

Atua como Fundação Comunitária, apoiando empresas e indivíduos para que possam fazer investimentos sociais e doações com alto impacto social. Ao mesmo tempo, auxilia organizações da sociedade civil a terem uma gestão mais eficiente e a servirem como canais de participação dos cidadãos para melhorarem a qualidade de vida na Grande Florianópolis e em Santa Catarina³¹.

A *FloripAmanhã* é também uma OSCIP, fundada em 2005 tendo em vista “Contribuir com estratégias para o desenvolvimento sustentável e construção da cidadania e bem-estar social.” (FLORIPAMANHÃ, 2014). Trata-se de uma associação formada por um grupo de pessoas físicas e jurídicas, em especial, de vários setores do empresariado local. Conta com suporte financeiro advindo de contribuições de associados e de parcerias, e tem atuado nos debates sobre as obras e projetos urbanos da cidade, promovendo estudos sobre os temas da mobilidade, do turismo, do meio ambiente, entre outros. Esse perfil aponta para uma especificidade desta organização que parece se aproximar da ideia de *think tanks*, entendidos, de maneira geral, como organizações da sociedade civil voltadas à produção de conhecimento tendo em vista influenciar em processos de formulação, implementação e/ou avaliação das políticas públicas. Com importante atuação e penetração na mídia local, a organização também ocupa diferentes lugares e espaços de atuação e representação institucional, como a representação junto aos Conselhos Municipais de Turismo e de Inovação, entre outros grupos fóruns.

Assim, pinçados de um quadro mais amplo e plural, esse conjunto de associações, organizações, articulações e movimentos sociais conforma uma “ecologia associativa” na cidade. O crescimento no número de associações fundadas no último decênio se comparado com períodos anteriores;

³¹ Informações retiradas do site: <<http://www.icomfloripa.org.br/o-icom/>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

a diversidade de orientações, perspectivas, recursos e de estruturas de organização; o crescimento de associações orientadas para atividades de assistência social; a institucionalização do fenômeno do associativismo via ONGs e OSCIPs; as redes de atuação voltadas para denúncias e reivindicações (especialmente no caso de movimentos sociais); a crescente articulação entre atores e organizações que ocupam diferentes espaços societais (mercado, Estado, mídia e organizações sociais); a ampliação do campo associativo enquanto campo de atuação profissional; e finalmente, a valorização e atuação em instâncias de representação institucional (Conselhos Gestores e Plano Diretor, por exemplo) atestam a complexidade e a pluralidade desse campo. Com efeito, temos articulações, movimentos e associações que expressam diferentes interesses, posicionamentos e projetos sobre a cidade, o que implica em relativizar uma ideia integradora do campo associativo. De outra forma, encontramos também uma diversidade de práticas no interior de cada tipo de associativismo, o que implica em cuidarmos tendo em vista evitarmos essencialismos e rígidas padronizações. Assim, por exemplo, se encontramos, lado a lado, práticas assistenciais de duvidoso interesse social, ou grupos de interesse que se legitimam mediante a aquisição de títulos de reconhecimento público - ONGs, OSCIPs, Responsabilidade Social ou Ambiental - ; encontramos também várias associações – territoriais, assistenciais, culturais, ambientais, etc – que buscam atuar tendo em vista promover a cidadania no registro dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Guia prático para entidades sociais**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2009. Disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/entidades-sociais/cnes-mj/anexos/2009guiapraticoentidadessociais.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 07 jul. 2017.

BURGOS, R. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. Observações a partir de um estudo de caso. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 127-166.

CANELLA, F. **A Ufeco e o movimento dos sem-teto**: práticas instituintes nos espaços políticos da cidade. 1992. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

CECCA. **Uma cidade numa ilha**. Florianópolis: Insular, 1996.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. **Deliberative democracy**: essays on reason and politics. Massachusetts: MIT, 1999. p.67-91.

FLORIPAMANHÁ. **Quem somos**. Florianópolis, 2014. Disponível em: <<http://floripamanha.org/quem-somos/>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

FÓRUM DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FLORIANÓPOLIS. **Carta de Princípios**. Florianópolis, junho de 2013. p.01-07. Disponível em: <<http://forumpoliticaspUBLICAS.blogspot.com.br/search?updated-max=2013-09-10T09:45:00-07:00&max-results=7&start=63&by-date=false>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

FUNG, A. Associations and democracy: between Theories, hopes, and realities. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, CA, v.29, p.515-539, 2003.

GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. **As fundações privadas e associações em fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro, 2012. (Estudos e Pesquisas, Informação Econômica, 20). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

KRISCHKE, P. J. D. S. Movimentos de bairro em Florianópolis durante a Nova República: transformações culturais e conservadorismo político. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, Portugal, v. 34, n.1, p. 187-211, 1992.

LANDIM, L.; SCALON, M. C. Quem dá e quem não dá, eis a questão. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, n.11, p.01-08, 2000.

LEWIS, V. A.; MACGREGOR, C. A.; PUTNAM, R. Religion, networks, and neighborliness: the impact of religious social networks on civic engagement. **Social Science Research**, Charlotte, v.42, n.2, p. 331-346, mar.2013.

LÜCHMANN, L. H. H. **Associativismo e Democracia**: um estudo em Florianópolis. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

MACHADO, S. M. Sociedade civil e lutas urbanas em Florianópolis: a origem do Fórum da Cidade. In: CONGRESSO CATARINENSE DE ASSISTENTES SOCIAIS, 1., 2013. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://cress-sc.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Sociedade-Civil-e-Lutas-Urbanas-em-Florian%C3%B3polis.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MACHADO, S. M. **O processo de formalização jurídico-institucional dos conselhos comunitários (1977-1983)**: um caso de oposição sistemática. 1990. 64f. Dissertação (Mestrado Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

MARMITT, R. L. **Articulação corporativa e política do empresariado catarinense**: um estudo de caso da Associação Comercial e Industrial de Florianópolis – ACIF. 2013. 127f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

MOVIMENTO DE SANEAMENTO ALTERNATIVO [MOSAL]. 2009. Disponível em: <<http://mosal-movimentosaneamentoalternat.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

MÜLLER, K. T. **Organização de moradores em Florianópolis numa perspectiva de necessidades radicais**. 1992. 163f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

NICOLETTI, A. S. Associativismo religioso e os impactos na esfera pública: análise do comportamento denominacional na cidade de Florianópolis – SC (2000-2010). In: FÓRUM BRASILEIRO DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2015. Niterói. **Anais...**, Niterói, RJ, 2015.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. Gendering Social Capital: Bowling in Women's Leagues?. In: CONFERENCE ON GENDER AND SOCIAL CAPITAL, 2003. Winnipeg. **Proceedings...** Winnipeg: St. John's College, University of Manitoba, May 2003.

PEREIRA, E. M. (Org.). **A alegoria da participação**: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

PERES, L. et al. (Org.). **Reconstruindo paisagens**. Desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013. 405 p.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v.20, p.11-36, 2011.

SCHERER-WARREN, I. Associativismo civil em Florianópolis: da ditadura à redemocratização. In: SCHERER-WARREN, I.; CHAVES, I. M. (Org.).

Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004. p.21-44.

SOUSA, J. T. P. Juventude, contestação e a política de pernas para o ar: o Movimento Passe Livre em Florianópolis. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA, julho de 2005, Porto Alegre. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <<https://mplfloripa.files.wordpress.com/2011/07/juventude-contestac3a7c3a3o-e-a-polc3adtica-de-pernas-para-o-aro-movimento-passe-livre-em-florianc3b3polisjanice-tirelli.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SUGAI, M. I et al. **Mercados informais de solo nas cidades brasileiras e o acesso dos pobres ao solo urbano:** região metropolitana de Florianópolis. Florianópolis: Grupo Infosolo, UFSC, 2006. Relatório parcial de pesquisa.

TABORDA, L. **Para além dos muros:** a atuação social da Casa dos Girassóis e do Instituto Engevix em Florianópolis. 2014. 165f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

WARREN, M. **Democracy and association.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

ANEXO

Classificação do associativismo

Categorias gerais	Recortes temáticos
Associações culturais, esportivas e de lazer	Associações culturais
	Associações desportivas, recreativas, hobby, lazer e entretenimento
Defesa econômica e profissional	Cooperativas e atividades cooperativadas
	Sindicatos de trabalhadores
	Associações profissionais
	Associações empresariais e patronais
	Associações de consumidores e usuários
Defesa comunitária e/ou assistencialista	Associações comunitárias
	Grupos ligados à religião e à religiosidade
	Associações ligadas a atividades escolares e educativas
	Associações ligadas à saúde e saúde comunitária
	Grupos de mútua-ajuda, assistencialismo e filantropia
Associações acadêmicas e de pesquisa	Associações acadêmicas, estudantis e de pesquisa
Novos Movimentos Sociais	Associações ambientalistas e ecológicas
	Associações ligadas a causas femininas
	Grupos de direitos humanos e cidadania
	Grupos étnicos e minorias culturais
	Associações baseadas em filosofias pessoais
	Associações de comunicação
Outras	Associações de adesão a causas específicas
	Associações sem especificação

Fonte: Scherer-Warren (2004, p.38).

A PARTICIPAÇÃO DA CUT NAS QUESTÕES AMBIENTAIS: REFLEXÕES A PARTIR DE DOIS CASOS EMPÍRICOS, A ECO 92 E A RIO +20

Viviane Bassi dos Reis Marques
Maria Chaves Jardim

Introdução

A partir dos anos 1990, os sindicatos passaram a enfrentar uma situação de desemprego e de precarização da mão-de-obra (RODRIGUES, 2002). Nesse contexto, se destacam os efeitos ocorridos no mundo do trabalho (RAMALHO; SANTANA, 2003), tais como a queda na taxa de sindicalização e o arrefecimento de práticas tradicionais como as greves e as paralisações (RODRIGUES, 2002).

Os sindicatos enfrentavam uma crise em sua capacidade de atuação e legitimidade, já que suas políticas e estratégias de ação pareciam impotentes para deter a destruição dos direitos trabalhistas. Essa crise envolvia, também, dificuldades no relacionamento com uma força de trabalho de características heterogêneas. Diante desse contexto, as organizações sindicais após o processo de reestruturação ocorrido nas empresas na década de 1990, modificaram suas estratégias de inserção e de luta, tendo como objetivo a manutenção de sua capacidade de atuação frente às transformações ocorridas na relação capital/trabalho.

Nesse ínterim, visando consolidar suas estratégias de intervenção em espaços institucionais, a CUT passou a reivindicar sua participação em espaços sociais democráticos, principalmente depois que membros do PT instalaram-se no poder, mais concretamente, após a vitória de Lula nas eleições de 2002. Conforme afirmam Grun (2003) e Jardim (2007), a interação da central com o governo Petista é contínua e durante os “tempos Lula”, a central teve ampliada a possibilidade de participar de espaços institucionais, inserindo-se em “Conselhos, Comissões e Comitês, Grupos de Trabalho (GTs), Câmara, Fóruns, etc. e também nas Conferências Nacionais, que são importantes espaços de deliberação e participação destinadas a prover dire-

trizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal (JARDIM, 2007). Outrossim, os sindicatos passaram a participar de lutas ambientais.

Portanto, o objetivo desse capítulo é entender a inclusão das pautas ambientais na agenda da CUT, considerando dois momentos empíricos: *Conferências Eco 92 ou Rio 92* e a *Rio +20*. A coleta de dados foi realizada no CEDOC-CUT (Centro de Documentação e Memória Sindical da Central Única dos Trabalhadores), por meio de pesquisa realizada nos arquivos deste centro e com o auxílio de funcionários do local. Os demais documentos ou publicações foram pesquisados na *internet*, no *site* da central. Além da coleta e análise dos documentos produzidos nos eventos estudados¹, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com três porta-vozes do tema na CUT Nacional, a saber, Rosiver Pavan, Carmen Helena Ferreira Foro e Vania Viana².

Nosso argumento é de que a central, diante do processo de abertura do mercado, da reestruturação produtiva, e privatizações nos anos 1990, sofrendo impacto na sua capacidade de representação, buscou introduzir e defender novas pautas sindicais, por meio do desenvolvimento de novas estratégias, como a participação em novos espaços sociais, ligados a temas em processo de institucionalização pela sociedade, como o meio ambiente.

O artigo está organizado da seguinte forma: iniciamos com essa introdução; em seguida, apresentamos um levantamento bibliográfico sobre a gênese da relação sindicatos e questões ambientais, considerando as influências internacionais; finalmente, apresentamos como a CUT abordou o tema ambiental na Eco 92 e na Rio + 20.

¹ As Resoluções do 4º CONCUR (Congresso Nacional da CUT), ocorrido em São Paulo, de 4 a 8 de setembro de 1991 (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1991); as publicações da CUT Nacional, intituladas “Sindicalismo e Meio Ambiente”, de maio de 1992; a 13ª Plenária – “Liberdade e Autonomia (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2011a). Por uma Nova Estrutura Sindical”. Ocorrida de 4 a 7 de outubro de 2011; a 2ª Assembleia Sindical sobre Trabalho e Meio Ambiente, realizada entre 11 a 13 de junho de 2012; suplemento Especial do *Le Monde Diplomatique* Brasil, produzido pela CUT e intitulado “Propostas da CUT para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável”; Documento elaborado para o Seminário Internacional Rio +20 Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: a Perspectiva do Movimento Sindical das Américas, 10 a 11 de novembro de 2011, intitulado “Rio +20 uma Agenda Sindical Internacional para o Desenvolvimento Sustentável”; Jornal da CUT dos anos de 1991 e 1992, denominado *Informacut* e *Sítio da CUT Nacional* (www.cut.org.br).

² As entrevistas foram concedidas a Viviane Bassi dos Reis Marques em março de 2014, em São Paulo.

Sindicatos e questões ambientais

A participação dos movimentos sindicais em causas socioambientais iniciou-se na década de 1980. Os trabalhadores urbanos mobilizaram-se com questões relacionadas à saúde do trabalhador, como a poluição e as contaminações causadas pelo processo produtivo, que ocorriam próxima das suas moradias, já que muitos se estabeleciam na região onde foram instaladas as indústrias; além de situações de trabalhos insalubres, de injustiça social, pobreza e racismo ambiental. Os trabalhadores do campo também estiveram envolvidos com causas ambientais nos anos 1980, principalmente os pequenos produtores sujeitos a um modelo de desenvolvimento exclusivista dos grandes latifúndios e a degradação ambiental. Além disso, uma grande luta foi travada por sindicalistas ligados à figura do sindicalista Chico Mendes³ em prol das reivindicações dos chamados povos da floresta e sua luta pelas reservas extrativistas.

Naquela época, também os movimentos ambientais começaram a se interessar por questões de cunho social, dando a estes contornos diferenciados. Assim, deixaram de se interessar somente por causas estritamente ligadas a processos biofísicos, passando a incorporar questões relacionadas a direitos humanos, justiça social, pobreza, racismo, e outras ligadas a processos sociais.

Os movimentos ambientais passaram a correlacionar desigualdade social e ambiental, ao verificar os indicadores de pobreza e sua relação com doenças, devido à falta de saneamento básico, ao despejo de resíduos poluentes ou emissões líquidas e gasosas de origem industrial, e a postos de trabalho em situação de risco. As evidências de que a população empobrecida estava mais exposta aos riscos, devido à localização de suas residências e a empregos insalubres que não garantiam a proteção adequada, estimulou uma parcela dos movimentos ambientais a incorporarem essas questões à luta pela preservação ambiental. Assim, a pobreza e a degradação ambiental passaram a ser relacionados a uma mesma origem: o modelo de desenvolvimento econômico.

³ Nascido em 15 de dezembro de 1944 no município de Xapuri, estado do Acre. Iniciou sua luta organizando atos de desobediência dos seringueiros contra os patrões. Participou da fundação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) em 1975 e do STR em Xapuri, em 1977, ocupando o cargo de presidente até sua morte. Participou da fundação da CUT, tendo sido o primeiro presidente eleito da CUT estadual no Acre. Liderou em 1985 as articulações que resultaram na criação do Conselho nacional dos Seringueiros (CSN). Foi eleito vereador pelo MDB e assumiu junto a outros sindicalistas a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) no Acre. Foi assassinado em dezembro de 1988 (MARQUES, 2014).

De acordo com Bullard (2004), algumas ideias que circulavam na época a respeito da existência da desigualdade e da justiça ambiental, abordavam as políticas públicas equivocadas, baseada na premissa de que o respeito à legislação ambiental reduziria os postos de trabalho e riqueza. Esta falsa premissa resultaria na omissão das autoridades com relação às leis, e na diminuição de impostos, para atrair empresas, dando origem a ameaças como a falta de empregos, obrigando os trabalhadores a se sujeitarem a postos de trabalho insalubres. As indústrias poluidoras puderam explorar os trabalhadores, principalmente os de países pouco desenvolvidos como os latinos, africanos e asiáticos. Outra ideia discutida na época era de que a desigualdade ambiental estaria ligada a políticas desenvolvidas, a partir de um contexto de globalização, que permitiu o transporte de resíduos tóxicos de nações desenvolvidas para países pobres (BULLARD, 2004).

Outra crítica compartilhada por movimentos sociais e ambientais era de que os governos e empresas, ao buscarem soluções para os problemas ambientais, apresentavam o discurso da “modernização ecológica”, ou seja, sanar desperdícios, promover ganhos de eficiência e abrir novos mercados, utilizando-se de tecnologias “limpas” (ACSELRAD, 1999). Este discurso - de promoção do mercado como entidade que resolveria os problemas socioambientais - foi desacreditado por muitos movimentos ambientais e sociais, dentre eles a CUT. A central, em 2000, em conjunto com o IBASE, e com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), publicou em três volumes o livro *Sindicalismo e Justiça Ambiental*. O intuito da publicação era “[...] estimular a discussão sobre a responsabilidade e o papel dos trabalhadores e das suas entidades representativas, na defesa de um meio ambiente urbano sustentável e com qualidade de vida acessível a todos os seus moradores.” (HERCULANO, 2008, p.7-8), levando em conta a crítica ao modelo dominante de desenvolvimento que leva a injustiça ambiental.

A gênese da ideia de “justiça ambiental” deu-se inicialmente nos Estados Unidos, na década de 1980, onde se desenvolveu um movimento como consequência da articulação de movimentos de cunho social, ambiental, de direitos civis e territoriais, que já acumulavam discussões em anos anteriores. Nos anos 1960 e 1970 já existia, nos Estados Unidos, movimentos em defesa de questões socioambientais. As mobilizações contra a contaminação química de locais de moradia e de trabalho, contra o depósito indevido de lixo tóxico e o saneamento básico precário, já ocorriam nos anos 1960. Nos anos 1970, os sindicatos, ambientalistas e minorias étnicas se organizavam para colocar em suas dinâmicas de luta as questões ambientais urbanas.

Além disso, estudos apontavam a distribuição desigual da poluição segundo a raça das populações, indicando o “racismo ambiental”.

O movimento de justiça ambiental teve sua concretização em 1982, a partir de uma experiência de luta local, ocorrido na Carolina do Norte. Descobriu-se que Afton foi escolhido como localização para um depósito de material tóxico que contaminaria o abastecimento de água da região. Os protestos foram maciços, pois se tratava de uma região de maioria negra. O movimento culminou elevando a justiça ambiental à condição de questão central na luta pelos direitos civis. Estreitaram-se as convergências entre o movimento dos direitos civis e ambientais, e a desigualdade ambiental entrou na agenda dos movimentos ambientalista (MARQUES, 2014).

Em fins dos anos 1980, iniciou-se uma discussão mais intensa entre as organizações de base a respeito das correlações entre raça, pobreza e poluição. Iniciaram-se pesquisas a respeito da ligação entre problemas ambientais e injustiça social, e procurou-se elaborar instrumentos para avaliar a “equidade” ambiental, introduzindo variáveis sociais nos estudos de avaliação de impactos. Nessa pesquisa, grupos sociais como trabalhadores, grupos étnicos e comunidades de moradores, que sofriam desigualdades ambientais, deram sua contribuição. Pela primeira vez foram vistos como parte importante na elaboração de políticas ambientais não discriminatórias.

Na *I Cúpula Nacional de Lideranças Ambientalista de Povos de Cor*, em 1991, foram aprovados “17 Princípios da Justiça Ambiental”, consolidando assim o movimento de justiça ambiental como uma rede multicultural, incorporando a pauta de várias minorias, como comunidades latinas, ameríndias, afroamericanas e asioamericanas, e também internacional “[...] articulando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais no enfrentamento do racismo ambiental [...], buscando fundir direitos civis e preocupações ambientais em uma mesma agenda [...]” (ACSELRAD, 1999, p.4).

A partir desse encontro, ampliou-se a noção de justiça ambiental para temas como saúde, transporte, uso do solo, saneamento, segurança no trabalho, moradias e principalmente a participação da comunidade nas decisões referentes às políticas públicas (PACHECO, 2008).

A ideia de racismo ambiental, trazida dos Estados Unidos, faz parte dos discursos da CUT Nacional até os dias atuais. Verificamos isso em entrevista com a Assessora da Secretaria de Meio Ambiente da central, Vânia Viana, que abordou a questão do racismo ambiental e como isto está sendo discutido em conjunto com o governo federal.

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

Atualmente faço parte do GT organizado com a presidente Dilma, chamado “Clima e Pobreza”, que fala entre outras coisas sobre o racismo ambiental, da situação de negros que vivem na periferia, onde não tem árvores, praças, e tem muita poluição, e onde o desequilíbrio ambiental é maior, trazendo maior impacto ambiental.

A CUT afirma acreditar na necessidade da contribuição dos trabalhadores, e de outros grupos sociais que sofrem os impactos da injustiça ambiental, na construção do conhecimento que leve a redefinição do modelo de desenvolvimento econômico atual submetido à lógica do lucro e que destrói a natureza. Já na publicação *Sindicalismo e Meio Ambiente* (1992), a Executiva da CUT tratava deste assunto ao dizer que,

[...] na busca por um modelo de desenvolvimento, o movimento sindical tem um espaço privilegiado porque organiza os trabalhadores. São os trabalhadores os portadores das experiências e conhecimentos parcializados da produção. É o movimento sindical o sujeito capaz de sintetizar essa experiência e conhecimento para a formulação de novas alternativas de sociedade, baseadas em novos modelos de desenvolvimento. (PAVAN, 1992, p.4).

O movimento de Justiça Ambiental não está restrito apenas ao racismo ambiental, mas contesta o modelo de desenvolvimento global. Seus ideais estão ligados à pauta da “transição justa”, abordado constantemente pela executiva nacional da CUT. A preocupação está em um novo modelo de desenvolvimento, em que a luta contra a desigualdade ambiental não destrua o emprego dos trabalhadores das indústrias poluentes ou penalize as populações de países onde as transnacionais instalam fábricas poluidoras. Trata-se de um movimento de construção de “uma resistência global às dimensões da reestruturação espacial da poluição” (ACSELRAD, 1999, p.4), e de organização das populações para a luta por políticas públicas que impeçam a desigualdade social e racial atrelada ao meio ambiente.

No Brasil, a correlação entre as questões sociais e ambientais promovida por movimentos sindicais e ambientalistas, deu-se em fins dos anos 1980. Conforme Viola e Nickel (1994) os ambientalistas tem dado maior importância a questões relacionadas ao desenvolvimento, e o conceito de desenvolvimento sustentável tornou-se um de seus temas centrais. Isso se deu devido a vários fatores: o agravamento da crise econômica; desenvolvimento de uma cultura política democrática em que a economia faz parte da agenda política; a influencia de uma estratégia de conservação voltada

para as necessidades econômicas de populações locais; disseminação do relatório produzido pela comissão Brundtland; problemas ambientais brasileiros ganharam visibilidade em fins dos anos 1980, com as queimadas na Amazônia e o assassinato de Chico Mendes; e por fim, a realização da *Eco 92* no país, que deu visibilidade a ideia de desenvolvimento sustentável.

O autor relata que, “[...] desde a metade dos anos 1980 tem havido um notável desenvolvimento no Brasil do socioambientalismo, no qual movimentos sociais, movimentos de trabalhadores e ONGs têm incorporado preocupações ambientais às suas agendas e atividades.” (VIOLA; NICKEL, 1994, p.176).

O socioambientalismo, segundo o autor, pode ser visto nas práticas sindicais e organizações de trabalhadores urbanos que demandam melhores condições de trabalho por meio de mudanças no modelo de desenvolvimento, no movimento entre sindicalistas e médicos em prol da saúde ocupacional; no movimento de consumidores em prol da segurança alimentar; no movimento de mulheres que conectam causas feministas a ambientais, muitos destes articulados por sindicalistas; no movimento dos seringueiros na Amazônia, na articulação entre trabalhadores e ambientalistas para a criação de reservas extrativistas; no movimento de povos indígenas; no movimento dos sem-terra com propostas de reforma agrária ecológica; no movimento das comunidades afetadas por barragens hidrelétricas; no movimentos de bairros que adotaram projetos ambientais para a redução da poluição, melhores serviços de saneamento, formação de grupos para limpeza de áreas verdes, e etc.

A relação entre meio ambiente e justiça social ganhou maior importância no Brasil com a *Eco 92*, por meio de novas instâncias de articulação, como o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, os quais procuraram incorporar a temática ambiental em um debate mais amplo, voltado para a busca de um novo modelo de desenvolvimento. A partir de então, esforços foram feitos para a construção de pautas comuns entre ambientalistas e o ativismo sindical, e também movimentos como os sem-terra, os atingidos por barragens, movimentos comunitários de periferias, seringueiros e os indígenas (ACSELRAD, 2010).

Nesse contexto, o pioneirismo em relação à ampliação do debate sobre justiça ambiental no Brasil, coube a CUT, ao IBASE e ao IPPUR/UFRJ, com o apoio da Fundação Heinrich Boll. Juntos, investiram na divulgação do tema por meio da publicação já citada anteriormente, *Sindicalismo e Justiça Ambiental*. A CUT também ajudou na concretização de um evento internacional, em 2001, o *Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental*,

Trabalho e Cidadania, organizados pelo projeto Brasil Sustentável e Democrático, da FASE, em parceria com o Departamento Nacional de Meio Ambiente da CUT, com o IPPUR/UFRJ, com a Fundação Oswaldo Cruz e com o Laboratório de Cidadania, Territorialidade, Trabalho e Ambiente - LACTTA/UFF (ACSELRAD, 2010). Esse evento ampliou o alcance dos debates.

Verificamos, portanto, que as questões socioambientais começaram a ser discutida pela CUT, também a partir da ideia de “justiça ambiental” vinda dos Estados Unidos, que por sua vez traz a dimensão social a ser incorporada na problemática ambiental. Esta ideia também influenciou movimentos ambientais, que sentiram a necessidade de incluir em suas pautas questões como desigualdade social.

Assim, a CUT incorporou a ideia de justiça ambiental trazendo-a para seus discursos e ações, em um esforço de aliar questões de interesse dos trabalhadores a questões ambientais. Além disso, no campo, a CUT direcionou seus esforços para o projeto de agricultura familiar, de valorização do pequeno agricultor e adequação às políticas de investimento do governo. Alguns movimentos rurais que estavam dispostos a construir um novo modelo para o campo, sem passar pela via institucional - relacionada ao modelo capitalista - acabaram por separar-se do sindicalismo cutista (PICCOLOTTO, 2007).

Igualmente, a respeito da gênese do discurso ambiental na CUT, podemos observar que desde a realização *Eco 92*, a CUT já estava presente no debate socioambiental, por meio da participação no denominado Fórum Global, evento paralelo à Conferência, promovido por movimentos sociais e organizações não governamentais nacionais e internacionais, no qual foi elaborada a primeira versão da “Carta da Terra”.

Ainda no ano de 1991, a central criou a Comissão Nacional do Meio Ambiente (CNMA), vinculada à Secretaria Nacional de Políticas Sociais da CUT Nacional. Conforme publicação da CUT da época (livro *Sindicalismo e Meio Ambiente*, 1992). Esta comissão teve o papel de elaborar propostas apresentadas no 4º Congresso Nacional da CUT (4º CONCUR), realizado em setembro de 1991, que viriam a ser aprovadas como resoluções. Dentre estas propostas, foi acordada a participação da CUT na executiva do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (evento do Fórum Global com o objetivo de debater a eliminação da pobreza e a preservação ambiental), e para efeito interno, foram convocadas Conferências Regionais e uma Conferência Nacional, nas quais foi abordado o tema do “desenvolvimento e meio ambiente na perspectiva dos trabalhadores”, com o objetivo de “[...] caminhar para a elaboração

de propostas que visem um desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente sustentável.” (PAVAN, 1992, p.3).

Assim, os sindicatos filiados a CUT Nacional, e submetidos à representação pela CNMA, na *Eco 92*, representavam a atuação da CUT nas questões que envolviam o risco dos trabalhadores com relação principalmente as questões de saúde, poluição, lixo tóxico e contaminação, principais temas que a central relacionava aos temas ambientais na época.

Após a *Eco 92*, a CUT não deixou de lado as questões socioambientais. Desde então, a Central vem acumulando discursos por meio dos debates em Plenárias, Congressos, Fóruns e encontros nacionais e internacionais, em que além das questões tratadas na Conferência de 92, voltadas principalmente a relação entre saúde do trabalhador e meio ambiente, incorporou questões como empregos verdes, transição justa e taxas sobre transações financeiras.

Podemos citar alguns exemplos significativos do interesse da central pela temática ambiental após 92. Um deles foi a criação da Secretaria Nacional do Meio Ambiente, em 2009, pela CUT Nacional, momento em que a temática ganhou mais visibilidade no interior da CUT. As questões socioambientais que antes eram tratadas no interior da Secretaria de Políticas Sociais, agora ganhavam maior interesse e projeção nacional.

Também em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), ocorrida no Rio de Janeiro, a CUT teve sua participação como observadora da Conferência, única central sindical que esteve nessa posição, e também, na prática, junto à denominada *Cúpula dos Povo*, evento paralelo à Conferência que teve a participação de ONGs, movimentos sociais e ambientalistas nacionais e internacionais, acadêmicos, setores da sociedade civil e membros do governo. A participação da CUT deu-se por meio de debates realizados em uma arena da central intitulada *Tenda Florestan Fernandes*, onde se discutiu questões ambientais do ponto de vista e interesse dos trabalhadores.

Na *Tenda* foram realizadas 19 oficinas em que estiveram presentes líderes sindicais como Artur Henrique, então presidente da CUT Nacional e Carmen Foro, então Secretária do Meio Ambiente da central e então vice-presidente da CUT Nacional. Estiveram presentes figuras ilustres, como o acadêmico Ignacy Sachs, os ministros Gilberto Carvalho da Secretaria Geral da Presidência da República e Maria do Rosário, da Secretaria de Direitos Humanos, e parceiros nacionais e internacionais da CUT.

Conforme a Executiva Nacional da CUT, quando do início da *Rio +20*, a central:

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

[...] vai debater e disputar a implementação de propostas do movimento sindical de um novo modelo de desenvolvimento com diretrizes claras e objetivas quanto à preservação do meio ambiente e políticas públicas que busquem a equidade e justiça social, com distribuição de renda e riqueza, emprego decente e salário digno; a ampliação e o fortalecimento das políticas sociais universais como saúde, educação e proteção social especialmente para as populações mais carentes. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, p.2, 2012).

Na ocasião, as atividades da CUT não se restringiram somente ao debate na *Tenda*; foram realizadas Assembleias Sindicais, onde foi aprovado um documento, intitulado *Rio +20 Uma Agenda Sindical Internacional para o Desenvolvimento Sustentável*. Este documento, apresentado na conferência *Rio + 20*, abordou as propostas da central, em parceria com o movimento sindical internacional. No item seguinte, apresentaremos dados da nossa pesquisa de campo, tendo como fio condutor os temas defendidos na *Eco 92 e na Rio + 20*.

Eco 92 e Rio +20: tema ambiental na agenda sindical

Eco 92

Por ordem cronológica, os temas trabalhados pela CUT na *Eco 92* foram: Desenvolvimento Sustentável; Cooperação Nacional e Internacional; Cidadania e Participação dos Trabalhadores; Livre Comércio; Energia Nuclear; Política Agrária; Defesa dos Povos da Floresta e de Reservas Extrativistas; Relação Norte/Sul e Saúde do Trabalhador.

Esses temas já vinham sendo discutidos previamente a *Eco 92*, em um esforço da central em envolver as lideranças sindicais e trabalhadores com as questões ambientais. Com a proximidade da *Eco 92*, a central procurou se preparar e organizar sua participação na Conferência. Desde a realização do 4º CONCUR, foram abordados alguns dos temas que seriam levados à Conferência, além da realização de encontros internos da CUT, com o objetivo de sensibilizar sindicatos e trabalhadores para as pautas ambientais e para discutir temas e resoluções que estariam presentes na Conferência.

Conforme a diretoria executiva da CUT da época,

[...] advertimos que a discussão sobre a questão sócio-ambiental no interior das entidades sindicais não deve ser departamentalizada, ou seja, ficar restrita a uma secretaria ou departamento. Essas e outras ques-

tões ligadas ao direito do cidadão trabalhador devem ser incorporadas pelo conjunto das lideranças, pois na nossa opinião podem significar um salto qualitativo no sentido de superar a crise do sindicalismo e melhor adaptá-lo a uma nova cultura política. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1992, p.12).

Durante a Conferência, os temas ambientais foram tratados por meio da participação da central nos Fóruns Nacional e Internacional de ONGs, eventos paralelos à *Eco 92*, ocorridos no Aterro do Flamengo no Rio de Janeiro, que serviram de espaço para o diálogo da sociedade civil. No Fórum Internacional de ONGs e Movimentos Sociais, foram elaborados e assinados tratados entre as entidades, com o objetivo de expressarem o ponto de vista da sociedade civil, influenciar as decisões na Conferência oficial, além da formação de uma rede de cooperação e informação entre seus signatários, para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos. A CUT assinou os tratados relativos às empresas transnacionais, ao comércio internacional e a energia nuclear (DESEP, 1992). Em suas publicações e resoluções, a CUT revelou grande importância dada a sua participação nestes Fóruns. Conforme Bargas, secretário de relações internacionais da CUT:

[...] os impasses surgidos pela recusa dos EUA de ratificar os acordos de biodiversidade e acenar com o livre comércio e os mecanismos de mercado como única solução para os problemas ambientais revelam os limites da reunião oficial. Daí a importância que poderá adquirir o Fórum Global, evento paralelo que reúne representantes da sociedade civil, técnicos, e ecologistas do mundo inteiro na definição de alternativas capazes de influir nas decisões da conferência mundial. (BARGAS, 1992, p.7).

A ideia apresentada pela CUT é o de superação da instabilidade econômica e da instalação de novos padrões de distribuição de riqueza e renda, que ofereceriam qualidade de vida aos trabalhadores. Isto seria alcançado por meio do combate ao projeto dito neoliberal e a busca de um projeto alternativo, democrático e popular. (4º CONCUR). O discurso da central enfatizava a importância da construção de alianças com ONGs e com sindicalistas, no plano nacional e internacional, e na construção de um projeto de desenvolvimento gerido pela sociedade.

Conforme discurso da executiva da CUT,

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

[...] ressaltamos a importância dos sindicatos elaborarem documentos e ações conjuntas com outras entidades, pois além de romper com o corporativismo, que às vezes vicia as ações sindicais, garantem uma maior representatividade à iniciativa, efetivando o diálogo horizontal entre diversas entidades. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1992, p.12).

Ao procurar por alianças e por engajar-se em novos espaços - não tão comuns aos sindicatos, como fóruns de ONGs ambientalistas -, a central buscou ganhar maior representatividade. O principal tema abordado em todos os encontros preparatórios da central para a *Eco 92*, foi o do modelo de desenvolvimento sustentável, fio condutor dos demais temas da pauta da CUT. Conforme discurso da central, os problemas socioambientais enfrentados no campo e na cidade eram consequências do modelo de desenvolvimento econômico (neoliberal) que gerava desigualdade social e degradação dos recursos naturais.

O argumento defendido pela central era de que o movimento sindical teria um espaço privilegiado na construção de um modelo sustentável, não só porque organizaria os trabalhadores, mas também porque os mesmos seriam portadores de experiências e conhecimentos do processo produtivo, que poderiam ser utilizados para a formulação de um novo projeto para a sociedade. A central defendia um modelo ecologicamente sustentável, mas principalmente socialmente justo e politicamente democrático, baseado em regimes que garantissem a gestão pela sociedade civil.

Pavan afirmou que o movimento sindical deveria,

[...] portanto, articular a sua prática reativa/reivindicativa a postura afirmativa/propositiva, assumindo sua responsabilidade de apresentar propostas, junto com outros setores da sociedade, para a superação de problemas socioambientais. (PAVAN, 1992, p.4).

Afirmou ainda que,

[...] dentro desta perspectiva cabe ao trabalhador cidadão ampliar as ações nos locais de trabalho, com a comissão na região, com as ONGs no país e no mundo. [...] assim o trabalhador/cidadão que participa das decisões sócio-econômicas e políticas do país poderá ser sujeito na definição do que produzir, como, para quem, onde, quanto, de forma a garantir a sobrevivência da vida na Terra. (PAVAN, 1992, p.4).

Na esteira de um novo projeto voltado para o desenvolvimento sustentável, os temas imediatamente interligados a este, apresentados nos discursos da central, foram a relação Norte/Sul, as Empresas Transnacionais, o Comércio Internacional e a Energia Nuclear.

A relação Norte/Sul representava a forma como estava estruturada a divisão internacional do trabalho, em que os países do sul, exportadores de matéria prima, marginalizados, recebiam dos países do norte indústrias poluidoras, as transnacionais, que utilizavam tecnologias impróprias causando problemas ao meio ambiente, às populações e a saúde do trabalhador.

Com relação ao tema do comércio internacional, a central afirmou que o comércio deveria servir ao bem-estar da sociedade e não se limitar às leis do mercado e do lucro.

Ao tratar do tema da energia nuclear, a central relacionou a questão ambiental ao programa nuclear brasileiro. Ademais, a central afirmou que além das demissões em massa de trabalhadores do setor nuclear, devido às mazelas do programa, tinha sido descoberto depósito de rejeitos radioativos gerados no processo produtivo de empresas desse setor, contaminando pessoas e o meio ambiente. O problema para a central estaria na condução da política nuclear brasileira voltada para o fornecimento de energia nuclear para fins militares. Conforme publicação da CUT,

[...] a subserviência as CNEN aos programas militares desviou-a de seus objetivos de fiscalização e contribuiu para que o Brasil fosse o palco do segundo maior acidente radiativo do planeta, quando 18 gramas de Césio 137 foram abandonados em um terreno baldio de Goiânia, matando quatro pessoas e contaminando pelo menos outras 700. (PAVAN, 1992, p.16).

A central afirmou defender os princípios da geração de energia nuclear, apenas para fins pacíficos e sob o controle da sociedade.

Outro tema debatido pela central, na *Eco 92*, foi a questão agrária. A CUT defendeu um modelo sustentável para a agricultura. Discutiu a importância de temas como a reforma agrária, o combate à violência no campo, a implantação de reservas extrativistas na Amazônia e a demarcação de terras indígenas. A central também considerou importante o estabelecimento de relações com outros movimentos sociais do campo, como os sem-terra, os atingidos por barragens, e outros.

Para a central, o modelo econômico fez trabalhadores marginalizados na cidade e no campo. A central defendeu que com a modernização agrícola e a substituição dos latifúndios por grandes empresas rurais - as chamadas

transnacionais voltadas ao capital externo -, os trabalhadores foram expulsos do campo, aumentando a concentração fundiária, o que acabou por gerar a miséria social e a degradação ambiental, além dos processos caóticos de urbanização e industrialização nas cidades. Este modelo econômico, implantado no campo, constitui-se de formas predatórias e deterioram as condições ambientais, causando poluição e dificultando o acesso da população rural a necessidades básicas como saúde, educação, habitação. Segundo a CUT, o Estado foi o principal financiador deste modelo, garantindo crédito subsidiado e incentivo fiscal para os grandes proprietários de terra (4º CONCUR).

Conforme Jair Meneguelli, coordenador da CNMA,

[...] o uso abusivo de agrotóxicos, as tecnologias agrícolas inadequadas, a destruição da biodiversidade, a degradação do solo, das florestas e recursos hídricos, deixam de ser preocupação exclusiva dos ecologistas, para frequentarem o debate dos trabalhadores da terra. (MENEGUELLI, 1992, p.5).

No 4º CONCUR ficou estabelecido que na *Eco 92* o debate da preservação ambiental deveria incorporar a punição para os latifundiários da pecuária da Amazônia, devido a degradação extensiva da terra. Alegaram que os empresários rurais utilizavam os recursos públicos para financiar seus empreendimentos e sonegavam seus impostos com a omissão do governo e da sociedade. A questão ambiental, segundo a central, estava vinculada a concentração da terra, a luta contra a impunidade e a reforma agrária sob o controle dos trabalhadores.

A central apontou como solução para o campo um projeto alternativo de política agrícola, viabilizado por meio do seguro e do crédito rural, do uso de tecnologias apropriadas, e a diminuição no uso de agrotóxicos.

Outro tema bastante discutido foi o do impacto dos processos produtivos na saúde do trabalhador. Discutiu-se *Tenda* da CUT, as experiências dos sindicatos de vários ramos, como os portuários, os petroquímicos, os trabalhadores rurais, os químicos e o siderúrgico, sobre doenças que levaram a mortes de trabalhadores, devido a processos produtivos que utilizavam materiais tóxicos contaminantes, além do descarte de resíduos tóxicos no meio ambiente, causando poluição e contaminação do local de moradia dos trabalhadores. A CUT, conforme suas publicações, por meio de campanhas, pressões contra industriais e governos e debates em casos de intervenção em políticas públicas, alcançou conquistas de mitigação de alguns casos em que ocorreram esses problemas.

Verificamos por meio da exposição dos temas tratados na *Eco 92* pela central, que havia uma preocupação em mobilizar líderes sindicais e trabalhadores, procurando construir novas estratégias de lutas. Também existia a preocupação em formar alianças, como forma de fortalecer estas novas estratégias, ganhando adeptos a suas causas. Tratou-se de novas estratégias dos sindicatos, procurando superar suas dificuldades em lidar com as políticas ditas neoliberais.

Por meio da exposição dos temas tratados pela CUT, verificamos a grande variedade de temas construídos pela central na questão ambiental, todos em torno de pautas específicas e até mesmo históricas da luta sindical, como o modelo de desenvolvimento, a reforma agrária e as condições de trabalho.

Após a apresentação dos temas presentes na agenda da CUT na *Eco 92*, segue os principais temas discutidos na *Rio +20*, ou seja, 20 anos depois.

Temas presentes na Rio +20.

Os principais temas verdes encontrados nos discursos referentes ao congresso de 2011, de preparação para a *Rio +20* foram: Empregos Verdes; Trabalho Decente; Proteção Social; Taxa de Transações Financeiras; Energia e Água; Políticas Públicas (equidade e justiça social); Distribuição de Renda e Riqueza; Transição Justa; Estado Regulador e Investidor; Liberdade e Autonomia Sindical.

Esses temas foram discutidos previamente pela central na 13ª Plenária da CUT, no Documento intitulado *Rio +20, uma Agenda Sindical Internacional*, na publicação *Propostas da CUT para a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável* e em matérias disponíveis no site da CUT, na época a respeito dos debates que estavam ocorrendo na *Tenda Florestan Fernandes* e na Conferência oficial.

Na *Rio +20*, a participação da CUT se deu por meio de formulação de propostas, em conjunto com sindicatos internacionais, que foram apresentadas oficialmente na Conferência, com o intuito de influenciar nas decisões dos líderes. Além disso, a central promoveu debates na Cúpula dos Povos, evento organizado pela sociedade civil global, paralelamente à Conferência. Tratou-se de um espaço de discussão que reuniu movimentos sociais e organizações, tendo também como finalidade mostrar a força política da sociedade organizada. A CUT promoveu um espaço, *Tenda Florestan Fernandes*, onde aconteceram ciclos de palestras e debates a respeito da temática meio ambiente e trabalho. Estiveram presentes na *Tenda*, líderes sindicais, acadêmicos, representantes governamentais e de organizações não-governamentais e trabalhadores.

Na *Rio +20*, assim como na *Eco 92*, foi a partir da crítica ao modelo de desenvolvimento, que a central desenvolveu todos os outros temas debatidos nas Conferências. Contudo, na *Rio +20*, o discurso da central levou em conta termos utilizados na definição de sustentabilidade - os pilares econômico, social, ambiental e político – como prioritários para se alcançar o desenvolvimento sustentável. A CUT também acrescentou, neste discurso, a necessidade de uma mudança de valores, de cultura e de práticas, algo a ser alcançado em longo prazo. A crítica ao modelo de desenvolvimento abordou a necessidade de priorizar a função social da economia.

Conforme palavras de Carmen Foro, que ocupou o cargo de secretária do meio ambiente da CUT quando da *Rio +20*,

De fato é um grande desafio juntar todas as questões ambientais num universo geral da classe trabalhadora, num universo geral da CUT, que trata muitos temas, que lida cotidianamente com muitos temas e tem sido um grande desafio pra nós tratar disso. Mas viemos tratando desse tema, pelo menos na última década com um pouco mais de força. As questões ambientais elas foram acrescidas, modificaram de forma melhor. O fato da CUT ter criado uma secretaria do meio ambiente é um reconhecimento de que essas questões precisam ser tratadas de forma mais profunda.

Ao ser questionada sobre as razões da CUT tratar do tema ambiental, a ex-secretária Carmen Foro nos respondeu de forma evasiva, dizendo que o modelo de desenvolvimento tem que estar baseado em pilares, econômico, social e ambiental. Ao insistirmos sobre a questão, afirmou:

A nossa compreensão avançou numa perspectiva da sustentabilidade, não é por uma razão sindical, de aumentar o numero de filiados, é por uma questão de projeto [...] você há de convir comigo que nas duas ultimas décadas melhorou a compreensão da sociedade, da importância de tratar das questões ambientais, a CUT vem no bojo de compreensão maior também e de recepção maior, e de que não é possível pensar num projeto, (a CUT tem um projeto politico pra sociedade), e que não é possível ter um projeto politico que cuide apenas do econômico, mas do social. O social e econômico tem a ver com o ambiental, essas coisas são absolutamente imbricadas.

Ao abordar o modelo de desenvolvimento atual, Carmen afirmou tratar-se de um modelo baseado no crescimento da produção e do consumo,

em que a concentração de renda está nas mãos de uma elite nacional e nos países desenvolvidos, conforme discurso de Carmen Foro, apresentado na publicação da CUT no *Le Monde Diplomatique Brasil*,

[...] no contexto de crise, nós temos a oportunidade de fazer a crítica ao modelo hegemônico e recolocar uma nova agenda, visto que a atual é um grande fracasso. Precisamos apontar um caminho que seja totalmente inverso daquele que vivenciamos hoje. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.4).

Para a CUT, o Estado deve intervir e fazer o papel de regulador e indutor do desenvolvimento sustentável, por meio do investimento em distribuição da renda, na valorização do trabalho, na inclusão social e respeito ao meio ambiente.

O objetivo da central, segundo palavras da diretoria executiva da CUT, no documento *Rio +20 uma Agenda Sindical Internacional para o Desenvolvimento Sustentável*, é de influenciar as posições que seriam adotadas na *Rio +20*, a partir de sua plataforma, que tem servido de orientação também em âmbito internacional.

Assim, atuará em duas frentes: pressionar o governo para acelerar a discussão com as organizações sociais, em especial, o movimento sindical, e mobilizar nossas entidades alçando ao centro de nossa estratégia o trabalho decente e o desenvolvimento sustentável. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2011b, p.1).

Para a central, a consolidação de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável sob a ótica da classe trabalhadora, deve passar pela reafirmação de lutas históricas, de um sistema democrático de relação de trabalho que preze pelo trabalho decente e pela liberdade e autonomia sindical, conforme propugnado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). A preocupação da central está na conquista pela segurança e inclusão do trabalhador, com o apoio do Estado como regulador das relações trabalhistas. Lembramos que estes foram temas tratados na *Eco 92* pela CUT e reafirmados na *Rio +20*, 20 anos depois.

A CUT também defendeu que para se alcançar uma economia de baixo carbono, é preciso à valorização de atividades baseadas no uso sustentável da natureza, como a pesca, o trabalho extrativista, a agricultura familiar, a economia solidária, além da reestruturação do mercado de trabalho de combate à informalidade, a precarização, visando o estabelecimento de uma

economia solidária, combinada a políticas públicas básicas como saúde, educação e moradia.

Com relação à atuação internacional da central, a CUT uniu-se a Confederação Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA) e a Confederação Sindical Internacional (CSI), definindo três bandeiras prioritárias para a *Rio +20*: meta em duplicar o número de empregos verdes; o reconhecimento de que o sistema de proteção social cumpre com a sustentabilidade ao ajudar na redução da vulnerabilidade da população; e a criação de uma taxa para transações financeiras (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012).

Conforme palavras de Carmen Foro,

Atuação no âmbito internacional é com a CSI, tem atuado muito nos acordos internacionais como a COP, do clima, por ex. Participei desde Copenhagen, nos acordos internacionais que incluem a necessidade de uma transição justa e trabalho decente para a classe de trabalhadores mundiais. É uma briga muito grande porque atuam nesses espaços os grandes empresários, de várias áreas de produção, governos e sociedade. Nesse ambiente todo, a gente perde muito, porque a gente não tem força suficiente pra pressionar os governos, nem tão pouco pra pressionar as empresas, para redirecionar o desenvolvimento.

Ainda, Carmen Foro, ao falar dos acordos internacionais relatou que,

O caminho que nós temos trilhado é os acordos internacionais, e ao Estado, para que nos acordos internacionais percebam que não é mais possível o mesmo modelo, é preciso fazer uma mudança de modelo de desenvolvimento, e nessa mudança essa transição precisa ser justa para os trabalhadores, precisa haver investimento dos governos nacionais em tecnologia e em novos processos de produção. O que a CUT defende é um modelo com cláusulas ambientais e investimentos que garanta uma mudança no atual modelo de produção, é fundamental. O exercício que temos feito tem sido em espaços nacionais e internacionais ao debater temas da transição justa.

A central busca ganhar maior representatividade, aliando-se aos sindicatos internacionais.

Ao discutir um dos temas prioritários para a Central na *Rio +20*, os empregos verdes, a CUT também citou a economia verde, posicionando-se de forma crítica. Para a central, a economia verde não trará desenvolvimento sustentável, uma vez que a proposta não é de transição econômica, mas a

de um mercado verde, que mantém as mesmas condições de desigualdade existentes. Conforme a diretoria executiva da CUT,

Esse novo conceito pode se tornar a nova onda de transformação do capitalismo: transformar a crise ecológica e ambiental em um recurso para acumulação, criando ainda mais mercado de carbono, todos os serviços ambientais e aí parecer sustentável. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.7).

Contudo, a representante da CUT acrescentou que emprego verde pode ser visto de modo positivo para a central, quando significar a redução de impactos ambientais das atividades produtivas a níveis sustentáveis; possibilitar condições dignas de trabalho e de vida; e trabalhar para o respeito aos direitos trabalhistas, garantindo justa remuneração. A central afirmou seguir o posicionamento da OIT, que considera emprego verde somente aquele que é decente. Conforme Paulo Sérgio Muçouçali, então coordenador do Programa de Trabalho Decente e Empregos Verdes da OIT, membro da CNMA da CUT na *Eco 92*,

[...] as atividades econômicas, sobretudo depois da revolução industrial, tem um forte impacto negativo no meio ambiente, inclusive nos locais de trabalho. Logo, melhorar as condições de trabalho, de saúde e segurança contribui para proteger o meio ambiente. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.6).

Para a central, nos últimos anos o país teve avanços com relação à geração de empregos, contudo, estes não foram necessariamente de qualidade, pois existem empresas que “maquiam” os empregos verdes. A CUT citou o caso da indústria da cana de açúcar, que produz combustível ambientalmente sustentável, mas que, por outro lado, os cortadores de cana são submetidos a péssimas condições de trabalho, muitas vezes com extensiva jornada, baixa remuneração e exposição a agrotóxicos. Para a central, é preciso garantir ao trabalhador os direitos fundamentais, como proteção social, segurança no local de trabalho, salário digno e também direito à sindicalização do trabalhador, a liberdade sindical, a negociação coletiva e organização desde no local de trabalho. Assim, economia verde e emprego verde para a CUT devem ser discutidos com foco na valorização do trabalho, na sindicalização, liberdade sindical e negociação coletiva.

Ao falar do comportamento das empresas, Carmen Foro afirma que,

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

As empresas tem um comportamento hoje, na minha opinião, muito fantasioso [...] causam impactos ambientais, isso é natural, qualquer processo de desenvolvimento tem impactos ambientais, mas muitas empresas pintam de forma fantasiosa alguns pequenos projetos para dizer que estão respondendo a processos estruturais que deveriam serem mudados [...], mas não mudam seu processo de produção, onde possa haver uma mudança de comportamento no processo de produção ambiental, mais profundo. Os sindicatos teriam que colocar em suas cláusulas de negociação temas ambientais de forma mais geral, não muito pontual, e as empresas por si deveriam adotar novas tecnologias, novos processos e garantir uma produção mais sustentável no geral.

A meta para o emprego verde estabelecida pela CUT - que foi levada a discussão na *Rio +20* -, é de que os governos assumam um compromisso de até 2020 esverdearem metade dos empregos do mundo.

O tema da transição justa complementa as ideias desenvolvidas pela CUT sobre a economia e emprego verde. Transição justa representa as garantias que o trabalhador deve ter quando da transição para uma economia de baixo carbono. Conforme Carmen Foro:

Transição justa é mudar de modelo onde os trabalhadores não sejam prejudicados por isso. Mas uma importante mudança de comportamento das empresas, investimentos dos governos nacionais, em trabalho decente, nas diversas áreas.

Segundo a central, o objetivo é garantir postos de trabalho; o desenvolvimento de políticas industriais sustentáveis, as quais criarão e manterão postos de empregos verdes; promover formação para os trabalhadores sobre processos e tecnologias limpas, imprescindíveis para que ocorra a absorção de novas tecnologias; maior intervenção dos trabalhadores no processo de licenciamento ambiental. Além disso, conforme acordo entre a CUT e o Ministério do Meio Ambiente sobre políticas públicas ambientais, a central diz prezar pelo desenvolvimento de políticas de inovação para substituir processos produtivos prejudiciais à saúde dos trabalhadores. A central também defende a integração de políticas de desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico, possibilitando o desenvolvimento de novas tecnologias nas indústrias e de maiores postos de empregos verdes, e a garantia na transparência e controle social nas decisões do Conselho Nacional de biossegurança, em relação às patentes de sementes transgênicas e a respeito dos agrotóxicos.

Outra bandeira da central na *Rio +20*, foi o tema da proteção social. Trata-se de uma luta para a diminuição da vulnerabilidade das pessoas, principalmente aquelas que estão em situação de pobreza e de risco. A central discursou que ao ocorrer situações de catástrofes ou crises ambientais, os países mais pobres ou as comunidades desfavorecidas são as mais afetadas, uma vez que tem poucos recursos para investirem em processos consistentes de mitigação ou adaptação a estas crises. A central acredita que a pobreza e a degradação ambiental estão vinculadas, uma vez que a pobreza limita o desenvolvimento, e a degradação ambiental faz aumentar a pobreza.

A CUT defendeu na *Rio +20* um sistema voltado para a proteção social, o *Piso de Proteção Social*. Para a secretária nacional de saúde do trabalhador, Junéia Martins Batista,

É preciso ratificar a convenção 102 da OIT, que estabelece normas mínimas de seguridade social, tais como a aposentadoria por invalidez, o auxílio doença, o seguro desemprego, o salário-família, a pensão por morte e outros. A ampliação da seguridade social faz diminuir a desigualdade social, importante para alcançar o desenvolvimento sustentável. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.8).

Para a central, a proteção social contribui para a preservação da natureza já que ao fortalecer as comunidades pobres, diminui a pressão destas famílias sobre os recursos naturais como condição para a sobrevivência.

Outro tema prioritário para a CUT na *Rio +20* foi sobre a criação de uma taxa sobre as transações financeiras com o objetivo de promoção do desenvolvimento sustentável. Tratou-se da proposta da criação de um novo imposto que onere as atividades especulativas de grandes bancos e empresas, obrigando o setor financeiro, único beneficiado com a política neoliberal, a pagar as dívidas para com a sociedade.

Conforme Vagner Freitas, secretário de Administração e Finanças da CUT:

A implantação de um modelo ecologicamente correto, viável economicamente e socialmente justo só é possível respeitando-se os limites dos recursos naturais, a distribuição de renda e trabalho decente, projeto que precisa de investimentos para sua execução. Pensando nos recursos advindos das taxações, a CUT defende um plano seguro e de longo prazo para que os países mais pobres possam se planejar, priorizando as agendas econômicas e ambientais em

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

direção ao desenvolvimento sustentável, implementando mudanças e requalificando os trabalhadores. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.9).

A CUT defendeu, também, um novo padrão de produção e consumo relacionado à água e a energia. A central afirmou prezar pelo controle social da energia e do saneamento ambiental, o qual poderá ser indutor de políticas combatíveis com o cenário de mudanças das condições climáticas. A CUT defende a ampliação do uso de energia renovável na matriz energética e o acesso à água, que é um direito de todos, objetivando o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida para todas as pessoas.

Além dos temas apresentados anteriormente, a CUT também discutiu sobre a governança do desenvolvimento sustentável, temas escolhidos pela ONU para ser debatido na *Rio + 20*. Sobre o tema, a diretoria executiva da CUT afirmou:

Para a Confederação Sindical Internacional (CSI), além de promover a igualdade entre os países desenvolvidos, emergentes e pobres, a reforma da governança do desenvolvimento sustentável deve contemplar a participação da sociedade civil, nos níveis nacional e internacional. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.2).

João Felício, secretário de relações internacionais da CUT, também afirmou que,

[...] as organizações sociais não devem participar das instâncias da ONU apenas paralelamente, quando acontecem grandes conferências. É preciso aperfeiçoar os mecanismos de participação permanente da sociedade civil, tanto para incidir dos debates como para controlar a aplicação dos acordos. (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2012, p.4).

Percebemos nestes discursos o interesse da central em participar, também a nível internacional, dos espaços que tratam do tema ambiental, buscando trazer para o espaço dos acordos internacionais a pauta dos trabalhadores, bem como atuar como entidade fiscalizadora no cumprimento desses acordos, junto com a sociedade civil.

Com relação à participação da central em espaços nacionais, Carmen Foro afirmou que nestes espaços existem ideias contrárias às defendidas pela CUT. A participação nos Conselhos então é importante para que a central possa defender as pautas trabalhistas. Vejamos discurso de Carmen Foro:

Nós temos assentos em conselhos diversos, é claro que nós entendemos que precisamos ampliar ainda mais a democracia no nosso país. Os conselhos são um espaço de democracia, de participação social muito importante. E no caso dos conselhos de meio ambiente, nós também participamos de vários deles, existem grupos de trabalho, existem conselhos onde nós colocamos a nossa visão, do ponto de vista dos trabalhadores, porque também nós não podemos fazer o debate ambiental do ponto de vista saudosista que agora nós queremos que tudo fique lá no lugar onde está, e que vire um santuário. Nós estamos fazendo um debate... mas tem linhas de pensamento nesses debates, que é assim, o camarada tá com seu carrão, mas os pobres que estão lá no interior da Amazônia não podem mexer em nada, não podem ter acesso a energia, não podem ter nada, porque os outros já destruíram tudo e eles tem que ficar lá na miséria. Então, discutir desenvolvimento sustentável é discutir a situação de pobreza e da divisão dessa riqueza [...] Este é o mais profundo interesse da nossa participação em um conjunto de outros debates, que a CUT tenha assento para defender nossas visões, defender os trabalhadores, porque tem visões também muito contrárias a nossa, achando que deva ter desenvolvimento, sustentabilidade, mas que não impõe a necessidade de desenvolver o país, num país que tem muitas riquezas naturais. A busca de tudo isso é o grande desafio nosso.

Além das estratégias já citadas, nosso trabalho de campo indica que a CUT está inserida em Conselhos de fundos e GTs (Grupos de Trabalho), ligada ao governo, conforme entrevista com Vania Viana, assessora da secretaria do meio ambiente:

A CUT faz parte do Fundo Clima do Ministério do Meio Ambiente, com participação do CONAMA. Fundo embasado na Lei de mudança climática 12187/09, política nacional de mudança do clima. Jasseir é integrante do comitê gestor, e sou integrante do grupo técnico do comitê gestor. As ONGs e o movimento sindical pleiteiam recursos desses fundos, cada um com seus interesses. A CUT pleiteia recursos do Fundo para pesquisa em mudanças climáticas e, para capacitação dos trabalhadores.

Atualmente também faço parte do GT organizado com a presidente Dilma, chamado – Clima e Pobreza, que fala entre outras coisas sobre o racismo ambiental.

Portanto, a inserção da CUT em conselhos inicialmente estranhos ao mundo sindical - mas que tratam de assuntos de interesse de toda a socie-

dade, como o ambiental -, tem sido uma estratégia da central, de forma a levar para estes espaços as pautas trabalhistas, procurando influenciar nas suas decisões e se possível, influenciar nas políticas públicas discutidas nesses conselhos.

Considerações finais

Diante da análise do material analisado, verificamos mudanças nos discursos da central, bem como a manutenção de lutas históricas travadas pela entidade. Assim, alguns dos temas abordados pela CUT quando da preparação e durante a *Eco 92*, já eram discutidos pela Executiva Nacional da CUT e eram do conhecimento de alguns dos sindicatos de ramos envolvidos mais diretamente com problemas socioambientais. Também já existia a luta, desde a década de 1980, em defesa dos povos da floresta, pelas reservas extrativistas e demarcação de terras indígenas, tendo na figura de Chico Mendes seu maior representante. Percebemos que os temas prioritários para central, na época, eram os temas relacionados à saúde dos trabalhadores e a Amazônia. A relação da CUT com as questões ambientais ainda estava sendo construída em 1992, bem como as pautas que fariam parte dos discursos que seriam apresentados naquele evento.

Apesar da central já trazer experiências sindicais relacionadas às questões ambientais, havia um esforço na construção e disseminação da temática ambiental no interior da CUT, cuja pauta ainda não havia sido legitimada por lideranças sindicais e trabalhadores. Com a finalidade de conscientizar sindicalistas e trabalhadores, próximo a *Eco 92*, a central lançou a publicação *Sindicalismo e Meio Ambiente*.

A central parece ter percebido com antecedência a importância que o tema teria para a sociedade. Procurava, então, fazer parte de uma agenda atual, que abarcava não só o interesse dos trabalhadores, mas também de toda a sociedade. Em diálogo com suas pautas trabalhistas, a central buscou colaboradores internos e externos. Deste modo, procurou conscientizar e conquistar o interesse das lideranças sindicais e dos trabalhadores para o tema. Externamente, fez alianças com ONGs e com outros movimentos sociais, ganhando força na construção de um projeto sindical para o meio ambiente.

Com relação à preocupação da CUT em angariar colaboradores internos, não verificamos essa prática nos discursos da central na *Rio +20*. Portanto, ainda que tenha havido menção referente à necessidade do trabalhador envolver-se com maior afinco com as questões socioambientais, não foi um discurso prioritário em 2012, aparecendo em segundo plano.

Em 2012, o que se pode perceber ao analisar os discursos das plenárias, publicações e documentos e por meio das entrevistas, é que houve um amadurecimento em direção ao desenvolvimento dos temas e às propostas de resolução dos problemas socioambientais.

Com relação ao desenvolvimento sustentável, nas duas Conferências o tema apareceu com o mesmo sentido, a saber, de que o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal e financeiro causaria destruição das relações e direitos trabalhistas e do meio ambiente. Na *Eco 92*, a CUT colocou o foco da crítica no neoliberalismo, um modelo econômico em crise, que devido ao problema da dívida externa, trouxe consequências desastrosas para o trabalhador, para toda a sociedade e para o meio ambiente. Na *Rio +20*, o discurso propalado pela central enfatizou questões contemporâneas, como o fato de o modelo de desenvolvimento não levar em conta a função social da economia, e da necessidade de um modelo desenvolvimento estar embasado nos pilares social, ambiental, econômico e político. Ademais, pontuou o excesso de financeirização do capitalismo, assim como preocupações com responsabilidade sócias ambientais e empregos verdes.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**. São Paulo, v.24, n.68, p.103-119, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental**: novas articulações entre meio ambiente e democracia. [1999]. Disponível em: <<http://www.ettern.ippur.ufrj.br/publicacoes/71/justica-ambiental-novas-articulacoes-entre-meio-ambiente-e-democracia>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BARGAS, O. M. Observatório sócio-ambiental da Amazônia reúne centrais latino-americanas e europeias. **Informacut**, São Paulo, n.187, p.7, jun. 1992.

BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.41-68.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Brasil). Propostas da CUT para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n.59, supl. esp., p. 1-16, jun. 2012.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Brasil). Plenária Nacional da CUT Waldemar de Oliveira, 13., 2011, São Paulo. [Coordenador Geral] Quintino Severo. **Caderno de Resoluções**. São Paulo, 2011a. Disponível em:

A participação da CUT nas questões ambientais: reflexões a partir de dois casos empíricos, a Eco 92 e a Rio +20

<<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-plenarias/124>>. Acesso em: 16 out. 2013.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Brasil). Rio +20: uma agenda sindical internacional para o desenvolvimento sustentável. In: JORNADA PELO DESENVOLVIMENTO COM DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO, 2011, São Paulo. **Caderno de Subsídios**, São Paulo, n.4, p.1-12, 2011b.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Brasil). **Sindicalismo e meio ambiente**. São Paulo, 1992.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (Brasil). Balanço político e organizativo da CUT. Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT, 4 a 8 de setembro de 1991. **Concut Brasil**, São Paulo. Disponível em: <<http://cedoc.cut.org.br/cedoc/resolucoes-de-congressos/117>>. Acesso em: 13 out. 2013.

DESEP. Eco 92: o fórum da sociedade civil. **Informacut.**, São Paulo, n.189, p.12, jun./jul. 1992.

GRÜN, R. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.52, p.139-161, 2003.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Interfacehs**: Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade, São Paulo, v.3, n.1, art.2, jan./abr. 2008.

JARDIM, M. C. **Entre a solidariedade e o risco**: sindicatos e fundos de pensão em tempos de Governo Lula. 2007. 423f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

MARQUES, B. V. **Sindicalismo e meio ambiente**: a participação da CUT na Eco 92 e Rio +20 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 2014. 103f. Faculdade de Ciências e Letras Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2014.

MENEGUELLI, J. Sindicalismo e meio ambiente. **Informacut.**, São Paulo, n.186, p.5, maio/jun. 1992.

PACHECO, T. Inequality, environmental injustice, and racism in Brazil: beyond the question of colour . **Development in Practice**, Abingdon, v.18, n.6, p.713-725, Nov. 2008.

PAVAN, R. **Sindicalismo e meio ambiente**. São Paulo: CUT, 1992.

PICOLOTTO, E. L. Movimentos sociais rurais no sul do Brasil: novas identidades e novas dinâmicas. **Revista Ideias**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.60-77, jul./dez. 2007.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. (Org.). **Além da fábrica**: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

RODRIGUES, J. Sindicalismo, emprego e relações de trabalho na indústria automobilística. In: ANTUNES, R. (Org.). **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2002. p.115-129.

VIOLA, E. J.; NICKEL, J. W. Integrando a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente: lições do Brasil. **Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n.40, p.171-194, nov. 1994.

ASSOCIATIVISMO E CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

Lígia Helena Hahn Lüchmann
Carla Almeida
Eder Rodrigo Gimenes

Introdução

O fenômeno do crescimento do associativismo é uma das marcas das sociedades contemporâneas (SALAMON, 2010). Seguindo essa tendência mundial, o Brasil também vem testemunhando um processo de desenvolvimento do associativismo no país, em especial a partir das décadas de 1970 e de 1980. Naquele contexto, tal fenômeno teria sido decorrente não apenas do processo de urbanização e industrialização, como também das oportunidades geradas pela “abertura política” durante a década de 1980, que culminou com a restauração das instituições democráticas no país, caracterizando um processo no qual uma variedade de atores se organizaram em torno de demandas por direitos, tanto de base material como sociocultural. Assim, organizações profissionais e sindicais, associações de moradores, grupos de mulheres, associações religiosas, organizações ambientalistas, grupos de educação popular, movimentos contra a discriminação racial foram, entre muitos outros, exemplos do revigoramento associativo naquele contexto.

A década de 1990 trouxe novidades nas práticas associativas do país, em especial pelo crescimento e pluralização das Organizações Não-Governamentais (ONGs)¹ e pelo surgimento de inúmeros outros grupos e coletivos que têm se organizado para o enfrentamento de problemas como a pobreza e as diversas manifestações de violência (GOHN, 2003). Digna de nota é também a ampliação e a pluralização de muitas organiza-

¹ A realização por parte das Organizações das Nações Unidas (ONU) de várias conferências globais ao longo da década de 1990, a exemplo da ECO 92, fomentou no Brasil e em outros países a criação das chamadas Organizações Não Governamentais, bem como também a constituição de articulações e fóruns temáticos no interior das organizações da sociedade civil.

ções – sociais, profissionais e empresariais – que se autodeclaram defensoras de causas e interesses de diferentes grupos e setores da sociedade e que estabelecem relações com o poder público, seja a partir de convênios e parcerias; seja pela atuação nas instituições participativas, em especial os Conselhos Gestores de Políticas Públicas que se generalizam no país a partir da Constituição de 1988.

Na década de 2000, os dados disponíveis apontam para a continuidade desse fenômeno. Conforme Gurza Lavalle e Barone (2015), as “entidades sem fins lucrativos”, nas suas diferentes classificações internas, expandiram-se no Brasil, em todos os municípios, com destaque para o subgrupo das “associações de defesa de direitos” e “outras atividades associativas”, as quais cresceram mais acentuadamente nos municípios com mais baixos IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). É certo que os dados disponíveis cobrem apenas o universo das associações formalizadas e passíveis de enquadramento em critérios previamente definidos. Contudo, eles autorizam afirmar que as últimas décadas no Brasil foram marcadas pelo crescimento e pluralização do fenômeno associativo².

A expansão dos conselhos gestores no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000 é um fator que contribuiu para o crescimento do associativismo, ou ao menos para a criação de associações mais formalizadas, já que abriram oportunidades para uma participação institucionalizada nos diferentes ciclos das políticas públicas. Com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, Gurza Lavalle e Barone (2015) afirmam que houve três padrões diferentes de expansão dos conselhos pelos municípios brasileiros. O primeiro agrega um conjunto pequeno de conselhos que tendeu à universalização, fruto de indução federal, das exigências dos marcos regulatórios de suas respectivas políticas e com a vinculação de fundos específicos. Os conselhos da saúde, criança e adolescente, educação e assistência social integram esse conjunto. O segundo padrão diz respeito a um conjunto de conselhos com expansão média e

² Os dados apresentados pelos autores foram baseados na RAIS – Relação Anual de Informações Sociais (<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>), do Ministério do Trabalho e Emprego. As associações classificadas como “organizações civis” presentes nessa fonte foram compatibilizadas, conforme informam os autores, com as categorias utilizadas pelo IBGE na pesquisa das FASFIL – Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos. As associações foram classificadas segundo sua natureza jurídica nos seguintes grupos: entidades sem fins lucrativos, excluindo-se condomínios e cartórios; associações voluntárias, não corporativas, nem integradas ao mundo do mercado e do Estado, excluindo-se, portanto, partidos políticos e sindicatos; associações de defesa de direitos e outras atividades associativas, que formam um universo bastante restritivo e que, conforme os autores, correspondem a uma definição mais exigente de sociedade civil.

altamente desigual pelos municípios brasileiros. Trata-se dos conselhos de cultura, habitação, direitos do idoso e meio ambiente. Por fim, o terceiro padrão corresponde a uma expansão baixa e alcançou, principalmente, os municípios com maior IDH. Esse grupo agrega a maior parte dos conselhos existentes. Eles estão vinculados às seguintes temáticas: esporte, juventude, direitos da pessoa com deficiência, LGBT, direitos da mulher, promoção da igualdade racial, política urbana, segurança e transporte.

Assim, associações e conselhos cresceram concomitantemente nas últimas décadas, embora o padrão de suas expansões tenha obedecido a uma lógica invertida, como afirmam Gurza Lavalle e Barone (2015). As associações expandiram-se nos municípios independentemente de sua posição nos indicadores de desenvolvimento, enquanto os conselhos estão mais presentes nos municípios melhores posicionados naqueles indicadores.

O trabalho que apresentamos aqui segue esse mesmo caminho de relacionar conselhos e associações, buscando contribuir com o debate sobre os padrões de participação política dos brasileiros nas últimas décadas. A participação da sociedade civil no campo institucional ensejou um conjunto de estudos, abrindo um campo fértil nos debates sobre a democracia no país. Nesse campo, os Conselhos Gestores de políticas públicas têm sido analisados, em que pese os seus problemas e limites, como importantes conquistas no plano da democratização do poder político no Brasil, na medida em que contam com a participação da sociedade civil no exercício de atribuições públicas voltadas à formulação, implementação e fiscalização das políticas governamentais. O balanço dos estudos sobre esta temática, promovido por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), é revelador da importância acadêmica dada aos Conselhos. Entre os anos de 2000 e 2011, as autoras encontraram 537 trabalhos produzidos, somando-se as teses, dissertações e artigos. Vale registrar que foi observado, nesses estudos, um crescente interesse pela compreensão do novo tipo de representação política exercido nos conselhos, cujos protagonistas são organizações da sociedade civil (LÜCHMANN, 2007, 2011; ALMEIDA, 2015).

Em diálogo com esse campo de estudos, o presente trabalho apresenta um mapeamento das associações presentes nos Conselhos Gestores em vigência no país. Partimos do pressuposto de que a compreensão do tipo de associativismo que ocupa espaços de representação nos conselhos é fundamental para entendermos as configurações do associativismo contemporâneo, incluindo os seus repertórios de atuação. O diagnóstico do associativismo que assume funções representativas nos conselhos é um passo importante também para avançarmos no conhecimento dos diferentes papéis e pesos que são destinados às organizações sociais nas

diferentes áreas que contam com estruturas participativas, bem como na variação dos resultados que promovem em termos de políticas públicas. Ao fazer esse mapeamento, o trabalho também oferece uma contribuição para a identificação dos fatores que impactam a configuração da composição dos conselhos.

Tomando como base um mapeamento que foi realizado junto aos conselhos das áreas de Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente, e que visou analisar os perfis de gênero na representação social junto a esses conselhos (LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016), pretende-se, aqui apresentar os dados sobre o perfil das associações que estão ocupando assentos nesses espaços institucionais de formulação de políticas públicas.

O capítulo está dividido em cinco seções, incluindo esta nota introdutória. Na próxima seção tratamos das bases de dados mobilizadas para efeito deste estudo, bem como da tipologia do associativismo utilizada em nossa pesquisa. Na terceira seção apresentamos uma definição de associativismo, além de um quadro geral do perfil do associativismo no Brasil a partir de dados retirados da pesquisa FASFIL (IBGE/IPEA). A quarta seção, precedida por uma breve caracterização dos Conselhos Gestores no Brasil, com destaque aos Conselhos das áreas da Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente, que serviram como referência para este estudo, contempla os resultados da pesquisa. Por fim, nas considerações finais alinhavamos um balanço geral da configuração do associativismo presente nos conselhos estudados, indicando a necessidade de avançarmos na coleta de dados e informações, tendo em vista aprofundarmos o conhecimento sobre o campo associativo no Brasil.

Nota metodológica

Para este trabalho, selecionamos conselhos de áreas diferentes de políticas públicas, partindo do pressuposto de que podemos encontrar padrões associativos distintos em função deste recorte setorial. Afinal, os próprios regimentos dos conselhos já estabelecem alguns padrões neste sentido, procurando agregar associações que estão envolvidas e/ou que atuam nas suas respectivas áreas de políticas públicas. Adicionalmente, selecionamos aqueles conselhos mais estruturados nos sistemas de suas políticas, o que nos permite captar com maior precisão os padrões associativos presentes nessas instâncias. Desse modo, fazem parte de nossa amostra conselhos de três áreas: assistência social, meio-ambiente e saúde.

Tendo em vista também avaliar possíveis diferenças no perfil do associativismo em função da escala, os dados são referentes, para além das três áreas

de políticas, aos diferentes níveis de governo. Sendo assim, nossa análise contemplou 140 conselhos gestores: 105 conselhos municipais (75% do total), 32 conselhos estaduais (22,9% do total) e 3 conselhos federais (2,1% do total)³. A tabela abaixo apresenta os dados de nossa amostra e permite perceber que os casos se distribuíram proporcionalmente entre as três áreas de políticas selecionadas⁴.

Tabela 1 – Conselhos Gestores analisados

		Área de Política Pública			Total
		Assistência Social	Saúde	Meio Ambiente	
Esfera de governo	Municipal	33 31,4%	37 35,2%	35 33,4%	105 100,0%
	Estadual	11 34,4%	10 31,2%	11 34,4%	32 100,0%
	Nacional	1 33,3%	1 33,3%	1 33,3%	3 100,0%
Total		45 32,1%	48 34,3%	47 33,6%	140 100,0%

Fonte: Dados da pesquisa “Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil” realizada em 2015. Posteriormente publicado em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

Considerando os conselhos de Assistência Social, nosso banco de dados é composto por 45 casos (33 conselhos municipais, 11 estaduais e o nacional), a menor recorrência entre os conselhos municipais pesquisados. Em se tratando da área de Saúde, reunimos dados de 37 conselhos municipais, do conselho federal e de 10 conselhos estaduais (totalizando 48 casos). Por fim, os conselhos da área de Meio Ambiente correspondem a 47 casos (35 municipais, 11 estaduais e o nacional), número expressivo de informações

³ Agradecemos aos acadêmicos Milena Cristina Belançon, Gustavo Venturelli, Márcia Schaefer, Fernando Mezadri e Luana Tabora pela contribuição no levantamento de dados.

⁴ Cumpre notar a dificuldade que encontramos para a obtenção de tais informações dos conselhos, especialmente no âmbito municipal, uma vez que são muitos os municípios para os quais as informações acerca da composição e do funcionamento dos conselhos não se encontram disponíveis para consulta online. Além disso, o contato telefônico é restrito em muitos municípios. Essas dificuldades se acentuaram para a região norte do país, o que explica a sub-representação desta região em nossa amostra. Consideradas tais dificuldades, a coleta de informações ocorreu entre setembro de 2014 e março de 2015, de modo que os dados analisados apresentam um retrato dos referidos conselhos para este período.

se considerarmos a ausência de obrigatoriedade de existência dos mesmos nos municípios⁵.

Sobre a composição do banco de dados, é salutar destacar que, embora este não seja composto por uma amostra representativa do universo de conselhos gestores das áreas analisadas, o que não nos permite inferências estatísticas, a quantidade e a diversidade local dos casos contemplados nos fornecem subsídios para examinar a maior ou menor presença de determinadas organizações sociais nos referidos conselhos.

Foram identificadas 2.164 associações no total do mapeamento, somando, portanto, os conselhos das três esferas de governo, nas três áreas de políticas. A partir deste banco de dados, procedemos a uma classificação do associativismo seguindo um critério temático. Desse modo, identificamos 09 (nove) tipos, quais sejam: Associações do Mundo do trabalho, Associações Empresariais/Patronais, Movimentos Sociais, Associações Acadêmicas, Associações Socioassistenciais, Associações Religiosas, Associações Territoriais/Comunitárias, Associações Socioambientais, Fóruns. Essa tipologia merece algumas explicações.

Em primeiro lugar, tal classificação, além do critério temático, levou em consideração diferenças importantes no interior dos campos em que estão inseridas as associações. Assim, por exemplo, embora as associações socioassistenciais e assistenciais religiosas ocupem o mesmo campo (assistencial), procedemos a uma subdivisão interna tendo em vista a importância do recorte religioso e de seus reflexos no associativismo do país, como veremos a partir de dados mais gerais retirados da pesquisa FASFIL - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (IBGE; IPEA, 2012). Essa distinção buscou também identificar o peso, em especial, do associativismo religioso nos conselhos gestores, já que em áreas como a assistência social, por exemplo, observa-se um esforço, feito na última década e sob o contexto da construção da Política Nacional de Assistência Social, de pluralizar as vozes e interesses presentes nos conselhos da área para além da forte presença tradicional das entidades religiosas.

Como resultado, nas associações **socioassistenciais** incluímos as entidades assistenciais que estão voltadas para a prestação de serviços e atendimento assistencial aos seus respectivos públicos, em especial aos setores mais vulneráveis da população. Entram aqui também, para efeito desta pesquisa, os grupos de ajuda-mútua, como grupos de idosos, pessoas com problemas de saúde, grupos de mães, entre muitos outros. Como exemplos,

⁵ A relação detalhada dos conselhos analisados, por área de política pública e esfera de governo, encontra-se anexa.

temos a Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais, a Associação dos deficientes Físicos, e o Lar de Idosos. Nas associações **religiosas**, incluímos aquelas com esse mesmo perfil em termos de objetivos e missão, mas que assumiram de forma explícita, em sua nomenclatura e missão, o seu vínculo e sua identidade religiosa (Pastorais – saúde, idoso, criança; Sociedade bíblica do Brasil etc.).

No caso do campo econômico, subdividimos as associações sindicais e profissionais de trabalhadores das do tipo empresarial/patronal. Considerando que uma das expectativas que pesam sobre os conselhos gestores é a de que promovam de forma justa a inclusão dos diferentes interesses na formulação das políticas, julgamos relevante analisar distintamente o peso, na representação da sociedade civil nessas instâncias, dos sindicatos de trabalhadores dos patronais. Para as classificadas no **mundo do trabalho**, os exemplos identificados em nosso banco de dados são os vários sindicatos e centrais sindicais (psicólogos, farmacêuticos, professores, Central Única dos Trabalhadores, etc.) e os conselhos e associações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil, as Associações de Medicina e de Enfermagem e os Conselhos Regionais de Serviço Social. Para as classificadas em **associações empresariais/patronais**, os exemplos são as Federações de indústrias, associações comerciais, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.

Nas associações **territoriais/comunitárias** enquadrámos aquelas de base territorial (associações de bairro ou comunitárias e/ou de moradores) que estão voltadas para o atendimento de demandas em seus territórios, desenvolvendo uma série de atividades tendo em vista a promoção de melhorias urbanas locais. Como veremos mais adiante, esse tipo tem ocupado um lugar importante em alguns Conselhos Municipais.

O associativismo **acadêmico** reúne as organizações voltadas à pesquisa e à representação de interesses na área, como universidades, centros de pesquisas, ONGs voltadas ao conhecimento.

O associativismo **socioambiental** conforma as organizações que estão voltadas, como a nomenclatura sugere, ao desenvolvimento de projetos socioambientais, as quais têm, na sua maioria, um perfil mais profissionalizado, como as ONGs. São “[...] conhecidas na literatura anglo-saxônica como entidades de *advocacy* – dedicadas a vocalizar ou reivindicar publicamente as demandas e necessidades de terceiros.” (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007, p.469) e ganharam, no país forte visibilidade nos anos de 1990, período que foi bastante fértil para o crescimento e a diversificação dessas organizações (TEIXEIRA, 2003).

A categoria **movimentos sociais** procurou abrigar aquelas associações que se auto-identificam como tal, e que atuam na defesa de direitos sociais. Foram incluídas nessa classificação as organizações que faziam referência explícita na sua nomenclatura ou missão ao vocabulário tipicamente associado aos movimentos sociais, como “direitos” e “cidadania”. Essa classificação incorpora vários tipos de ONGs, associações de defesa de consumidores, de luta por moradia, de defesa da população negra, entre vários outros (Movimento Nacional de População de Rua, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Movimento Estadual de Direitos Humanos, Movimento Popular de Saúde, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, União Brasileira das Mulheres, Movimento Social de Promoção da Igualdade Racial etc.).

Os **fóruns**, embora enquadráveis na categoria de defesa de direitos, apresentam uma natureza articulatória, englobando várias organizações sociais, a exemplo do Fórum Municipal de Trabalhadores da Área da Saúde, Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena, Fórum Municipal Permanente de Políticas Públicas e do Fórum Municipal de Assistência Social.

Outros três grupos também compõem nosso banco. Classificamos como **outras** as associações que não foram passíveis de enquadramento nos critérios anteriormente mencionados. Classificamos como **sem identificação** os casos em que não foi possível identificar se havia efetivamente uma associação mediando a representação no conselho. Na classificação **representantes de outros conselhos** incluímos aqueles assentos reservados não para associações, mas para conselheiros de outras áreas de políticas, quando previstos nos regimentos dos conselhos.

Tendo em vista os impactos das regras ou normativas acerca da composição dos representantes, procedemos também a um levantamento dos regulamentos e leis que estabelecem quem são as organizações que podem assumir cadeiras nos conselhos e como as mesmas são escolhidas. Considera-se que, além da área do Conselho e da escala de governo, também temos que levar em conta os elementos do desenho institucional para entendermos o perfil das associações que estão presentes nesses espaços institucionais.

Associativismo no Brasil: definições e classificações

Como analisado por Salamon (2010), o repertório de termos utilizados para nomear o campo do associativismo é bastante variado na literatura: organizações não lucrativas, associações voluntárias; sociedade civil, terceiro setor, economia social, organizações não governamentais, capital social; são

alguns dos termos que abrigam uma variedade de organizações e instituições, incluindo-se hospitais, escolas, universidades, clubes, organizações profissionais, associações comunitárias, sindicatos, grupos ambientalistas, organizações de defesa de direitos, grupos religiosos e de ajuda mútua, enfim, um mosaico que coloca dúvidas sobre a pertinência e a validade de enquadrá-los em um mesmo conceito. Embora essa diversidade – e desigualdades – algumas características têm sido mobilizadas a fim de diferenciar – e classificar – esse campo, entre elas, o fato de serem organizações, ou associações que operam de forma voluntária, autoadministrada, e sem finalidades lucrativas.

No caso brasileiro, pode-se afirmar, olhando a literatura sobre os movimentos sociais e o associativismo das últimas décadas, que há um crescimento e uma complexificação desse campo (LANDIM, 2005; GANANÇA, 2006). De fato, o acúmulo de pesquisas sobre essa temática propiciou a sistematização de alguns balanços mais abrangentes⁶ que apresentam as diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando a ampliação e diversificação associativa a partir dos finais dos anos de 1970 (AVRITZER, 1997) e nas décadas seguintes. No entanto, e em que pese os avanços recentes na busca de dados mais expressivos, em especial aqueles que se voltam para os níveis subnacionais (AVRITZER, 2004; GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007, 2008; LÜCHMANN, 2016; LOCKS, 2016), há ainda importantes lacunas no conhecimento desse campo, em especial pela sua volatilidade, contingência e dinamicidade.

Um esforço no sentido de mapear esse universo tem sido realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ao mapearem o campo associativo brasileiro em três edições (2002, 2005⁷ e 2010), atestando o crescimento desse campo, como já mencionado anteriormente. Na sua terceira edição de 2010, o estudo (IBGE; IPEA, 2012) apresenta os dados das entidades segundo áreas e subáreas de atuação, trazendo também informações sobre o perfil dos trabalhadores das FASFIL e sobre a sua distribuição no território nacional (IBGE; IPEA, 2012).

Além de contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o fenômeno do associativismo, esses dados também visam ao desenvolvimento de estudos comparados no plano internacional, aderindo, para este fim, à

⁶ Doimo (1995), Gohn (2003), Avritzer (1997). Sobre os Movimentos Sociais Urbanos ver Kowarick (1987).

⁷ Uma análise sobre os dados desses períodos encontra-se em Landim (2005) e Ganança (2006), respectivamente.

classificação operacionalizada pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU, em conjunto com a Universidade Johns Hopkins que divide esse campo em dez grupos (e respectivos subgrupos) temáticos, quais sejam: habitação; saúde; cultura e recreação; educação e pesquisa; assistência social; religião; associações patronais e profissionais; meio ambiente e proteção animal; desenvolvimento e defesa de direitos; e outras.

Os dados de 2010 foram coletados a partir de informações existentes no Cadastro Central de Empresas – CemPre do IBGE⁸, tendo sido retirados, do universo mais amplo das entidades sem fins lucrativos, aquelas que não atendiam, simultaneamente, aos cinco critérios que as definem e caracterizam, quais sejam:

- a) serem organizações privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado;
- b) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podendo até gerá-los, desde que aplicados nas atividades fins;
- c) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas;
- d) autoadministradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades;
- e) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores. (IBGE; IPEA, 2012, p.13).

De acordo com o estudo, além de seguirem a classificação do *Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*, esses critérios de conceituação do que são as FASFIL seguem também a diferenciação entre associações, fundações e organizações religiosas estabelecida pelo novo Código Civil:

⁸ “O CemPre cobre o universo das organizações formais, ou seja, inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica CNPJ, da Secretaria da Receita Federal, que no ano de referência declararam exercer atividade econômica no Território Nacional às fontes de atualização do CemPre: pesquisas econômicas estruturais do IBGE e registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego. O CemPre abrange organizações de toda natureza jurídica: órgãos da administração pública, entidades empresariais, entidades sem fins lucrativos, pessoas físicas e organizações internacionais e outras instituições extraterritoriais.” (IBGE; IPEA, 2012, p.12).

As associações, de acordo com o Art. 53 do novo Código regido pela Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constituem-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. As fundações são criadas por um instituidor, mediante escritura pública ou testamento, a partir de uma dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. As organizações religiosas foram consideradas como uma terceira categoria através da Lei no 10.825, de 22 de dezembro de 2003, que estabeleceu como pessoa jurídica de direito privado. (IBGE; IPEA, 2012, p.13).

Diante disso, o número total de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil, em 2010, somou 290,7 mil, representando 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas - lucrativas e não lucrativas - que compunham o Cadastro Central de Empresas – Cempre (IBGE; IPEA, 2012).

Como salientado naquele estudo, no conjunto das FASFIL ressalta-se o grupo das religiosas, somando 82,9 mil entidades que administram diretamente serviços ou rituais religiosos e que representam, isoladamente, 28,5% do total⁹. Como ressaltado no estudo de Landim (2005), também na primeira rodada das pesquisas Fasfil, em 2002, uma em cada quatro entidades (25,5%) compunha o grupo religião. No entanto, nos últimos anos, a participação relativa desse grupo no conjunto das categorias organizacionais vem diminuindo (em 1996, eram 30% do universo).

Cumprir destacar também o grupo das organizações voltadas para a defesa de direitos, compostas pelos seguintes subgrupos: Associações de moradores, Centros e associações comunitárias, Desenvolvimento rural, Emprego e treinamento, Defesa de direitos de grupos e minorias, e Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos (42,5 mil). Somadas com o grupo das Associações patronais e profissionais (empresariais e patronais, profissionais e associações de produtores rurais) totalizam 87,4 mil organizações, o que representa 30,1% do total. Aqui também se observa a tendência já assinalada por Landim (2005) e por Gurza Lavalle e Barone (2015): as entidades de defesa de direitos, com destaque às comunitárias, e as de perfil ocupacional superam as tradicionais organizações como as de

⁹ “Encontram-se agrupadas nesta categoria: ordens religiosas, templos, paróquias, pastorais, centros espíritas, entre outras. As demais instituições de origem religiosa que desenvolvem outras atividades e que têm personalidade jurídica própria (hospitais, colégios, creches, por exemplo) estão classificadas de acordo com sua atividade fim. Por outro lado, cabe assinalar que essas entidades, além de desenvolverem atividades confessionais, ocupam novos espaços de debate e deliberação de políticas públicas, como os conselhos, conferências e grupos de trabalhos governamentais.” (IBGE; IPEA, 2012, p.31).

cultura e recreação e de assistência social – que passam, com o tempo, a perder posição mais central.

Formando um terceiro bloco em número de entidades, temos o grupo da área da Cultura e Recreação, sendo que das 36,9 mil organizações deste grupo, a maioria (67,5%) dedica-se às atividades de Esportes e recreação. O quarto lugar é ocupado pelas organizações da área da Assistência social, totalizando o registro de 30,4 mil entidades voltadas para o atendimento dos grupos mais vulneráveis da população, como crianças, idosos, adolescentes em conflito com a lei, pessoas com deficiência, entre outros, e representando 10,5% do total do universo das FasFIL. Por último, apenas 8,2% das FasFIL (totalizando 23,7 mil organizações) estão inseridas nas áreas da Educação/pesquisa e Saúde. Nesses grupos, destacam-se as entidades voltadas ao Ensino fundamental (4,5 mil) e as que prestam outros serviços de saúde (3,9 mil). Destaque também para o baixo número de organizações na área do Meio ambiente e proteção animal, representando menos de 1% do total das FasFIL, “[...] não obstante, o tema ambiental, por sua transversalidade, poder ser tratado pelas diversas entidades.” (IBGE; IPEA, 2012, p.33).

Na próxima seção nosso objetivo é apresentar o mapeamento do associativismo que foi identificado junto aos Conselhos gestores das três áreas de políticas públicas nas três esferas de governo do país.

O perfil do associativismo nos conselhos gestores no Brasil¹⁰

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instâncias amparadas por legislação e responsáveis pela discussão e/ou deliberação de políticas públicas em suas respectivas áreas de atuação. A partir da Constituição de 1988, tais instâncias se tornaram obrigatórias em algumas áreas de políticas, como saúde, assistência social e criança e adolescente. Desde então, esse modelo veio se expandindo pelo sistema político brasileiro, tornando-se referência para um conjunto mais variado de políticas. Segundo sistematização realizada pela Secretaria Geral da República com base em dados do IBGE, temos hoje no Brasil 62.562 conselhos municipais em diferentes áreas de políticas públicas: saúde, educação, assistência social, preservação do patrimônio, meio ambiente, segurança alimentar, direitos do idoso, cultura, habitação etc. (BRASIL, 2014).

Há, no entanto, muitas variações nessas instâncias, seja em termos do perfil das organizações da sociedade civil que atuam nesses espaços, da sua competência (se consultivo, deliberativo, fiscalizador e/ou normativo),

¹⁰ Essa seção recupera trechos e análises presentes em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

de como está previsto o equilíbrio entre representação governamental e societal (tripartite, paritário etc.), do montante de recursos disponíveis, entre outras especificidades e diferenças. Essas variações correspondem, em larga medida, aos diferentes arranjos institucionais que vigoram nas distintas áreas de políticas e ao histórico específico de institucionalização dos conselhos nesses arranjos.

De acordo com a sua definição legal, os Conselhos na área da Saúde são instâncias colegiadas de caráter permanente e integrantes das estruturas governamentais, vinculados às respectivas secretarias (ou ministério) da área da saúde, com caráter deliberativo. São formados por 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço e gestores. Nesta área, portanto, os conselhos preveem maior participação de assentos para organizações da sociedade civil. Temos aqui um sistema conselhistas, na medida em que essas regras gerais valem para todas as esferas de poder governamental. Os conselhos de saúde estão presentes em quase a totalidade dos municípios brasileiros e, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC 2013¹¹ (IBGE, 2014), todos os 27 Estados da federação possuem uma Secretaria de Saúde exclusiva que é responsável pela gestão da saúde e que abriga, portanto, o Conselho desta área. Cumpre destacar que os representantes da sociedade civil são eleitos ou indicados por seus pares em fóruns destinados a esse fim.

Seguindo o modelo da área da saúde, os conselhos da área da assistência social também configuram um sistema nacional, presente nas esferas municipais, estaduais e federal. Igualmente, tenderam à universalização e a extensão das normativas nacionais para as demais esferas no que diz respeito ao caráter deliberativo e às funções designadas a essas instâncias no interior da política. Os conselhos dessa área são, na sua grande maioria, paritários, ou seja, reservam o mesmo número de assentos para a sociedade civil e o governo. Entretanto, encontramos nos conselhos dessa área, principalmente nos municípios, maior variedade quanto aos segmentos previstos com direito à representação, já que as normativas referentes a esse assunto são mais recentes e estão menos consolidadas do que as da saúde, que, como vimos, define estritamente os segmentos a serem representados (usuários, trabalhadores e prestadores de serviços). Como ocorre na área da saúde, aqui também os representantes da sociedade civil são eleitos ou indicados por seus pares em fóruns públicos.

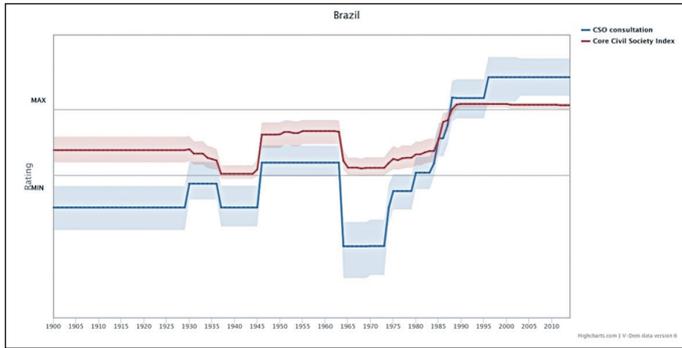
¹¹ A Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC 2013 realizou um levantamento de informações referentes às administrações públicas estaduais, incluindo informações sobre os conselhos de saúde, assistência social e meio ambiente nas 27 Unidades da Federação (IBGE, 2014).

Os Conselhos de Meio Ambiente são instâncias colegiadas compostas por representantes de organizações governamentais e não governamentais, com diferentes desenhos institucionais, de acordo com cada regimento nas diferentes esferas e unidades da federação. Todos os Estados da federação contam com um Conselho Estadual de Meio Ambiente que está subordinado à secretaria da área, mas sua presença nos municípios não corresponde à mesma abrangência verificada em áreas como a saúde e assistência social. Como já apontaram os dados sistematizados por Gurza Lavalle e Barone (2015), nesses dois casos, os conselhos estão presentes em 99% dos municípios do país, enquanto que no meio ambiente estão presentes em 67,9%, conforme dados da Secretaria Geral da República (BRASIL, 2014). A diferença das outras áreas aqui estudadas, portanto, encontramos nos conselhos de meio ambiente uma maior variedade nas regras de composição dessas instâncias: conselhos paritários, conselhos com maior presença governamental e conselhos com maior presença da sociedade civil. A escolha dos representantes da sociedade civil também é menos uniforme do que naquelas áreas, registrando um importante número de casos que preveem, no regulamento, tanto a definição das organizações quanto a indicação governamental de representantes sociais.

Como mencionamos anteriormente, o processo de expansão dos conselhos no Brasil foi acompanhado pela expansão e pluralização do fenômeno associativo. Alguns dados disponibilizados pela V-Dem – *Varieties of democracy*, um banco construído para avaliar a qualidade das democracias sob uma abordagem multidimensional, sugerem o reforço dessa tendência. O gráfico a seguir mostra que, no país, a dinâmica da expansão do engajamento dos cidadãos em grupos de defesa de interesses coletivos é semelhante à da expansão das consultas às organizações da sociedade civil para decisões que envolvem políticas públicas, dos quais são exemplares os conselhos gestores.¹² A dinâmica das duas variáveis é semelhante, em particular, para o período pós Constituição de 1988, momento em que os conselhos se tornam obrigatórios em algumas áreas de políticas.

¹² A construção do Banco de Dados V-Dem envolveu pesquisadores de vários países. O banco disponibiliza dados sobre um conjunto muito variado de aspectos relacionados à qualidade da democracia para 177 países, em perspectiva histórica. A variável *Core Civil Society Index* foi construída a partir da seguinte pergunta: quão robusta é a sociedade civil? Segundo o V-Dem, as organizações da sociedade civil (OSCs), nesse banco, incluem grupos de interesse, sindicatos, organizações espirituais envolvidas com atividades cívicas ou políticas, movimentos sociais, associações profissionais, instituições de caridade, entre outras. Já a variável *CSO consultation* identifica o quão rotineiras são as consultas feitas às organizações da sociedade civil pelos formuladores de políticas públicas a respeito de decisões coletivas relevantes. Para maiores informações, consultar <<https://www.v-dem.net/en/>>.

Gráfico 1 – Consulta à sociedade civil pelos formuladores de políticas (*CSO consultation*) e Índice básico da sociedade civil (*Core Civil Society Index*)



Fonte: V-Dem (2017).

A zona sombreada indica os intervalos de confiança.

Vejamos, agora, quais são, afinal, as associações que têm presença nos conselhos. A tabela abaixo mostra os dados gerais referentes ao perfil – ou ao tipo - das organizações da sociedade civil que ocupam assento nos conselhos investigados.

Tabela 2 – Associativismo presente nos Conselhos

	Total (n)	Total (%)
Mundo do trabalho	645	29,8
Socioassistencial	285	13,2
Territorial/comunitário	275	12,7
Empresarial/Patronal	250	11,6
Sem identificação de entidade	159	7,3
Acadêmico	137	6,3
Assistencial religioso	133	6,1
Socioambiental	105	4,9
Movimentos sociais	102	4,7
Outros	37	1,7
Representantes de outros conselhos	19	0,9
Fóruns	17	0,8
TOTAL	2164	100,0

Fonte: Dados da pesquisa “Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil” realizada em 2015. Posteriormente publicado em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

Conforme mostra a tabela 2, nossa pesquisa classificou 2.164 associações com assentos nos conselhos pesquisados. Considerando os dados totais por associativismo, as associações do mundo do trabalho (os sindicatos de trabalhadores e associações profissionais) são predominantes. A significativa presença de sindicatos e associações profissionais nessas instâncias resulta, em larga medida, de exigências institucionais, já que a representação dos “profissionais” da área está prevista em vários regulamentos e normativas de políticas, como é o caso da Saúde e da Assistência Social. Por isso, além de possuir o maior peso nos conselhos tomados em conjunto, esse associativismo também se destaca entre os mais recorrentes para as três áreas, observadas separadamente (ver tabela 3). Assim, os dados sobre a composição dos conselhos confirmam achados encontrados por outras pesquisas, ou seja, a proximidade que o associativismo vinculado ao mundo do trabalho guarda com o sistema político, quando comparado com outros tipos de associações (ALMEIDA; LUCHMANN; RIBEIRO, 2012).

Bem atrás dos sindicatos e apresentando pesos próximos na nossa amostra aparecem, nessa ordem, o associativismo de caráter socioassistencial, o territorial/comunitário, e o empresarial/patronal, seguidos, em menor proporção, pelo associativismo acadêmico, religioso e socioambiental. A tabela 3 considera os percentuais do tipo de associativismo presentes em cada área de política pública. Das associações classificadas, 399 são dos conselhos de assistência social; 1190 dos conselhos de saúde; e finalmente, 575 dos conselhos de meio ambiente. O peso maior das associações com assentos nos conselhos da saúde está em consonância com as regras que determinam, para essa área, maior espaço de representação para a sociedade civil. Dos conselhos municipais de saúde estudados, 89% seguem a normativa de reservar mais assentos para a sociedade civil, como o fazem os conselhos estaduais e o nacional.

Tabela 3 – Tipo de associativismo por área de política

	Ass. Social	Saúde	Meio Amb.	TOTAL
Mundo do trabalho	64 16,0%	458 38,5%	123 21,4%	645
Movimentos sociais	13 3,3%	78 6,6%	11 1,9%	102
Acadêmico	4 1,0%	41 3,4%	92 16,0%	137
Empresarial/Patronal	5 1,3%	93 7,8%	152 26,4%	250
Socioassistencial	107 26,8%	164 13,8%	14 2,4%	285
Assistencial Religioso	68 17,0%	63 5,3%	2 0,3%	133
Fóruns	3 0,8%	12 1,0%	2 0,3%	17
Territorial/comunitário	67 16,8%	165 13,9%	43 7,5%	275
Representantes de outros conselhos	5 1,3%	8 0,7%	6 1,0%	19
Socioambiental	- -	3 0,3%	102 17,7%	105
Outros	4 1,0%	8 0,7%	25 4,3%	37
Sem identificação de entidade	59 14,8%	97 8,2%	3 0,5%	159
TOTAL	399 100,0%	1190 100,0%	575 100,0%	2164

Fonte: Dados da pesquisa “Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil” realizada em 2015. Posteriormente publicado em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

Conforme percebemos, na assistência social, como esperado, predomina o associativismo de caráter socioassistencial, seguido, nessa ordem, pelo associativismo assistencial religioso, territorial-comunitário e do mundo do trabalho, com destaque aos Conselhos Regionais de Serviço Social (CREAS). Considerando nossa amostra, o maior número dos casos enquadrados na classificação “sem identificação” está nos conselhos dessa área e, como já mencionamos, tratam-se das situações em que não pudemos confirmar se havia, efetivamente, uma associação investida de funções representativas. Merece registro o fato de que a maioria dos casos assim enquadrados referia-se aos “representantes dos usuários da assistência social”, segmento que tem assento previsto nos conselhos da área. Dado que o engajamento em associações requer a mobilização de recursos – inserção em redes, tempo, recursos financeiros etc. -, é possível supor que esse grupo encontre dificuldades para participar e atender as exigências requeridas para a representação conselhistas, o que tem gerado um importante debate sobre os limites dessas instâncias para promover, efetivamente, a inclusão política daqueles grupos que estão sub-representados nas instituições políticas tradicionais. Cumpre destacar que, embora os conselhos de saúde também reservem cadeiras para

os usuários, e em proporções bem mais significativas (50%), o perfil dos usuários das políticas de saúde condiz com um quadro de organização e ativismo social.

Adicionalmente, vale também chamar a atenção para o fato de que os casos da nossa amostra assim enquadrados encontram-se, principalmente, na esfera municipal (17,6%, ver tabela 4). Isso sugere que nem sempre encontramos, nos municípios, particularmente nos de menor porte, e que engloba a maioria dos municípios brasileiros, a densidade associativa que requer as exigências legais para a representação conselhistas, que é exercida por organizações formalizadas (ALMEIDA, 2015).¹³

Na saúde, o predomínio é do associativismo do mundo do trabalho (sindical e associações profissionais), ao qual se seguem as associações de caráter territorial-comunitária, as de cunho socioassistencial e empresarial/patronal. Observamos que, embora em menor número no plano geral, os movimentos sociais estão mais presentes na área da saúde, o que está em consonância com a importância assumida por esses atores na construção do Sistema Único de Saúde (SUS). A trajetória do movimento de defesa do SUS projetou a participação ativa de organizações populares, sindicais e profissionais nos espaços conselhistas. O SUS tornou-se a referência mais importante no Brasil de um sistema nacional participativo, fundado na tríade Fundos-Conselhos-Conferências Públicas, constituindo-se exemplos para outras áreas, como o SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

Encontramos na Saúde também uma maior complexidade e heterogeneidade das organizações que ocupam representação nesses conselhos, com destaque para os profissionais de saúde e os prestadores de serviços, a exemplo de associações, federações e confederações de comércio, indústria e instituições de saúde (clínicas e hospitais). O fato de ser tripartite proporciona, aos Conselhos na área da Saúde, uma maior pluralidade dos perfis do associativismo presente nesses espaços. A composição tripartite institucionaliza o reconhecimento de que existem distintos interesses que cercam a produção e a gestão das políticas de saúde. No caso dos representantes dos usuários, como já ressaltado, encontramos uma maior densidade associativa, em especial nas cidades mais urbanizadas.

Finalmente, nos conselhos de meio ambiente, o predomínio é do associativismo patronal-empresarial, seguido do associativismo do mundo do trabalho, do campo socioambiental e acadêmico. Observamos

¹³ É digno de nota que uma resolução do Ministério da Saúde (453/2012), reconhecendo esse problema, autorizou que a escolha do representante dos conselhos de saúde fosse feita em plenária convocada especificadamente para esse fim nos municípios em que não existam associações em número suficiente para compor essas instâncias.

aqui um associativismo de caráter mais elitizado quando comparamos com as outras áreas. Expressão disto é o peso de entidades acadêmicas e de pesquisa, bem mais destacado nessa área do que nas de saúde e assistência. Observe-se também o protagonismo das ONGs ambientalistas, integrando as entidades socioambientais. Desde a ECO-92, essas organizações passaram por um processo importante de profissionalização, especializando-se e acumulando recursos organizacionais que são bases de seu reconhecimento político como atores com direito à assento nos conselhos de meio ambiente.

O predomínio das organizações empresariais/patronais nos conselhos de meio ambiente também expressa o caráter elitizado do associativismo presente nessa área, quando comparada com as outras aqui estudadas. Há um forte interesse desse segmento nos assentos dos conselhos de meio ambiente, dado que uma de suas competências é regular as normas e os critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, de impacto ambiental.

Esse perfil de associativismo que encontramos no meio ambiente é reforçado pelo método de escolha de representantes da sociedade civil que vigora nos conselhos da área. Enquanto na saúde e na assistência social a nossa pesquisa mostrou que o método predominante é a “eleição/indicação do setor”, no meio ambiente, em 40% dos conselhos municipais e em 36,% dos estaduais estudados, a representação está previamente definida, em listas fechadas que pré-determinam as entidades com direito a assento. Ou seja, em comparação com as outras áreas aqui consideradas, a representação nos conselhos de meio ambiente está menos aberta à disputa no interior da sociedade civil, o que ajuda a entender o perfil associativo presente nas instâncias.

Uma outra dimensão analítica diz respeito às diferenças nos perfis organizacionais – em termos de escopo e escala – das associações que atuam nos conselhos. Como apresentado na tabela 4, as organizações de base assistencial e territorial/comunitárias, na maioria dos casos, não têm abrangência para esferas estaduais e/ou nacional, ao contrário de outros tipos de associações, que se destacam na composição do Conselho Nacional. Assim, percebemos que a configuração da composição dos conselhos varia também segundo a esfera considerada, o que resulta numa redução nos tipos associativos ao compararmos os âmbitos municipais e estaduais com o federal, no qual parcela expressiva dos tipos associativos identificados nas esferas subnacionais não está presente.

Tabela 4 – Vínculo associativo por área e esfera de governo

	Assistência Social			Saúde			Meio Ambiente		
	Munic	Estad	Fed	Munic	Estad	Fed	Munic	Estad	Fed
Mundo do trabalho	12,0%	25,5%	33,3%	37,8%	40,8%	37,5%	20,3%	24,9%	13,0%
Movimentos sociais	2,1%	5,7%	11,1%	5,4%	8,8%	17,5%	1,8%	1,2%	8,7%
Acadêmico	0,7%	1,9%	0,0%	2,9%	5,0%	5,0%	15,8%	17,3%	8,7%
Empresarial/ Patronal	1,1%	1,9%	0,0%	7,2%	9,5%	10,0%	24,8%	28,9%	34,8%
Socioassistencial	26,4%	29,2%	11,1%	13,2%	14,9%	20,0%	3,4%	0,6%	0,0%
Assistencial Religioso	16,2%	17,9%	33,3%	5,4%	5,0%	5,0%	0,3%	0,6%	0,0%
Fóruns	0,4%	0,9%	11,1%	0,7%	1,9%	2,5%	0,0%	1,2%	0,0%
Territorial/ comunitário	22,5%	2,8%	0,0%	17,5%	3,4%	2,5%	11,3%	0,0%	0,0%
Representantes de outros conselhos	1,1%	1,9%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	1,1%	1,2%	0,0%
Socioambiental	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,8%	0,0%	16,1%	19,1%	34,8%
Outros	0,0%	3,8%	0,0%	0,8%	0,4%	0,0%	4,5%	4,6%	0,0%
Sem identificação de entidade	17,6%	8,5%	0,0%	8,1%	9,5%	0,0%	0,5%	0,6%	0,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Dados da pesquisa “Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil” realizada em 2015. Posteriormente publicado em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

Sobre essa dimensão analítica, alguns outros registros merecem a atenção. Vale notar o crescimento do associativismo religioso, que na área da Assistência Social se equipara ao do mundo do trabalho (33,3%) na representação em âmbito nacional, revelando o quanto as mudanças na configuração da composição dos conselhos por conta da esfera federativa pode implicar mudanças também nas dinâmicas e nas correlações de forças que operam no seu interior. Ainda que tenhamos que considerar que o crescimento apontado reflita o peso proporcional do caso considerado para apenas um conselho - o nacional - que resulta bem maior do que o encontrado nos outros 44 casos que compõem a nossa amostra para essa área, ele é digno de menção porque revela o quanto as mudanças na configuração da composição dos conselhos por conta da esfera federativa pode implicar mudanças também nas dinâmicas e nas correlações de forças que operam no seu interior.

Na saúde, verificamos um movimento inverso no peso da presença das organizações socioassistenciais e territoriais/comunitárias do plano municipal para o estadual e nacional. Enquanto a presença das socioas-

sistenciais cresce conforme avança a esfera, a territorial diminui. Assim, é plausível supor que nos municípios, a representação dos usuários seja exercida mais frequentemente pelas associações territoriais, enquanto que na esfera nacional, essa representação passa a ser responsabilidade das socioassistenciais e dos movimentos sociais nacionalmente estruturados, que reúnem maiores recursos organizacionais e políticos para fins de expressão e reconhecimento. A mesma dinâmica encontramos na área do meio ambiente para as territoriais/comunitárias e as socioambientais. As primeiras têm maior peso nas esferas governamentais de âmbito municipal; as segundas, aumentam a sua presença nas outras esferas, alcançando o seu pico no âmbito nacional.

Observe-se o crescimento dos movimentos sociais da esfera local para a nacional em todas as três áreas de política, ainda que principalmente na saúde. Embora tenham sido atores fundamentais nas demandas que levaram a criação dos conselhos gestores, os movimentos sociais possuem um peso reduzido no conjunto das organizações da sociedade civil e, portanto, menor peso no conjunto geral dos conselhos, como já foi notado. Mas, os movimentos mais estruturados conseguem, na esfera nacional, mobilizar os recursos necessários para o devido reconhecimento e expressão política.

Todos esses apontamentos mostram que é fundamental levar em conta os impactos do nível de governo na configuração da composição dos conselhos. Assim, com base na amostra que dispomos, poderíamos sintetizar esses achados por meio de uma tentativa de padronização seguindo as dimensões da área e da escala, conforme a tabela 5 apresenta.

Tabela 5 – Associações que predominam nos Conselhos, por área e por nível de governo

Nível de governo	Área		
	Assistência Social	Saúde	Meio Ambiente
Municipal	Socioassistencial Territorial	Mundo do trabalho Territorial	Empresarial/ patronal Mundo do trabalho
Estadual	Socioassistencial Mundo do trabalho	Mundo do trabalho Socioassistencial	Empresarial/ patronal Mundo do trabalho
Federal	Mundo do trabalho e Assistencial Religioso	Mundo do trabalho Socioassistencial Movimentos sociais	Empresarial/patronal e socioambiental

Fonte: Dados da pesquisa “Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil” realizada em 2015. Posteriormente publicado em Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016).

Precisaríamos de dados de séries históricas para saber o quanto a padronização da tabela 5 representa a trajetória dos conselhos em cada área de política considerada. Mas, ainda que apenas um retrato, esses dados já são suficientes para salientar o quanto a configuração da composição dos conselhos é afetada não apenas pela área, mas também pela esfera de governo considerada, além das regras de composição e de escolha dos conselheiros. Sugerimos, assim, que essas variáveis devem ser levadas em conta para a compreensão das dinâmicas internas e das correlações de força presentes nessas instâncias.

Considerações finais

Este trabalho apresentou um mapeamento das associações presentes nos Conselhos Gestores de três áreas de políticas públicas: assistência social, meio ambiente e saúde. Os dados mostraram que, para além da área de política pública, a esfera governamental e alguns elementos do desenho institucional - o método de escolha de representantes da sociedade civil e a forma como a representação está distribuída pelos segmentos - impactam a configuração dos conselhos, definindo distintos padrões do associativismo nas suas composições.

A depender do nível de governo considerado, diferentes tipos de associações assumem responsabilidades representativas, em função dos custos e dos recursos que a escala impõe para a expressão e o reconhecimento político. Por isso mesmo, no âmbito nacional, observamos uma redução nos tipos de associativismo presente nos conselhos.

A maneira como os assentos no conselho está distribuída - seja entre os segmentos da sociedade civil, seja entre eles e o governo - influencia na quantidade e na pluralidade de associações presentes nessas instâncias. O método de escolha de representantes pode tornar mais aberta ou fechada a disputa dos assentos às forças presentes na sociedade civil, o que pode refletir num perfil associativo mais ou menos elitizado com funções representativas.

Nessas notas conclusivas, mais três observações merecem destaque. Primeiro, nossa pesquisa mostrou que as associações do mundo do trabalho predominam nos conselhos, corroborando outras pesquisas que sublinham a proximidade desse tipo de associativismo com o sistema político. Segundo, as exigências requeridas para a representação conselheira, a saber, a formalização em associações, tal como alguns elementos do desenho institucional, abrem oportunidades de participação para determinados grupos, ao mesmo tempo em que constroem uma participação de outros,

o que justifica o debate sobre os limites que essas instâncias oferecem para promover a inclusão política. Terceiro, os dados sugerem que é necessário ampliarmos as bases teóricas sobre o associativismo, incorporando tipos de organizações que têm sido pouco estudadas no âmbito dos debates sobre a sociedade civil, destacando-se, aqui, a importância das associações territoriais (associações de moradores) no âmbito municipal, e das associações do mundo do trabalho e as empresariais/patronais, fortemente presentes nesses espaços institucionais.

No seu conjunto, sugerimos que essas variáveis ajudam na compreensão acerca das configurações do associativismo contemporâneo no país, incluindo os seus repertórios de atuação. Sugerimos também que precisamos avançar no conhecimento dos fatores que impactam a configuração dos conselhos, partindo do pressuposto de que a presença e a atuação das associações nesses espaços são variáveis importantes para entendermos as diferentes dinâmicas, papéis e pesos que os conselhos gestores assumem nas suas respectivas áreas, bem como nos resultados que promovem nas políticas públicas. Principalmente porque o Brasil passa por um momento de mudanças no cenário político que, até aqui, foi favorável ao surgimento e expansão dessas instâncias. Precisamos de balanços que possam subsidiar estudos comparativos para o período que se abre.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. Da participação à representação: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v.17, p.54-78, jun. 2015.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, p.255-294, abr. 2015.
- ALMEIDA, C.; LUCHMANN, L. H. H.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.8, p.237-263, maio/ago. 2012.
- AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.39, p.149-202, 1997.
- AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2004.
- BRASIL. Secretaria Geral da República. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

GANANÇA, A. C. **Associativismo no Brasil**: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. 2006. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na atualidade. In: GOHN, M. G. (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Rio de Janeiro: Vozes, 2003. p.13-88.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajatórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. da Unesp: CEM, 2015. p.51-76.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.23, n.68, p.73-96, out. 2008.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.465-497, 2007.

IBGE. **Perfil dos estados brasileiros**. Rio de Janeiro, 2014.

IBGE; IPEA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2010. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/ONGestao/fasfil-2010-1>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.1, n.3, p.38-50.

LANDIM, L. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, v.28, p.76-85, 2005.

LOCKS, P. **Regimes políticos e ação coletiva**: um estudo sobre o associativismo em Porto Alegre (1930-2012). 2016. 222f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. **Associativismo e democracia**: um estudo em Florianópolis. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, n.84, p.141-174, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p.139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, p.789-822, set. 2016.

SALAMON, L. M. Putting the civil society sector on the economic map of the world. **Annals of Public and Cooperative Economics**, West Sussex, v.81, n.2, p.167-210, 2010.

TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção**: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, 2003.

V-DEM. Disponível em: <<https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

ANEXO

RELAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES MAPEADOS

Área: Assistência Social

Federal

Estaduais: Bahia (BA), Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP) e Tocantins (TO).

Municipais: Anápolis (GO), Aparecida de Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Bento Gonçalves (RS), Blumenau (SC), Campinas (SP), Cascavel (PR), Contagem (MG), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Dourados (MS), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Guarulhos (SP), Itabuna (BA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Joinville (SC), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR), Luziânia (GO), Maringá (PR), Novo Hamburgo (RS), Olinda (PE), Palmas (TO), Pelotas (RS), Ponta Grossa (PR), Ponta Porã (MS), Porto Alegre (RS), Recife (PE), São José (SC), São José dos Campos (SP), São Paulo (SP) e Vitória da Conquista (BA).

Área: Saúde

Federal

Estaduais: Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Municipais: Anápolis (GO), Araguaína (TO), Ariquemes (RO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Blumenau (SC), Campinas (SP), Cascavel (PR), Caxias do Sul (RS), Corumbá (MS), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Gravataí (RS), Guarulhos (SP), Imperatriz (MA), Itabuna (BA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Ji-Paraná (RO), Joinville (SC), Londrina (PR), Manaus (AM), Maringá (PR), Novo Hamburgo (RS), Olinda (PE), Palmas (TO), Pelotas (RS), Ponta Grossa (PR), Recife (PE), Rio Branco (AC), São Bernardo do Campo (SP), Salvador (BA), Santo André (SP), São Paulo (SP), Uberlândia (MG) e Uruguaiana (RS).

Área: Meio Ambiente

Federal

Estaduais: Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Municipais: Anápolis (GO), Aparecida de Goiânia (GO), Belo Horizonte (MG), Betim (MG), Campinas (SP), Campo Grande (MS), Caxias do Sul (RS), Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiânia (GO), Guarulhos (SP), Imperatriz (MA), Itabuna (BA), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR), Maringá (PR), Naviraí (MS), Olinda (PE), Ponta Grossa (PR), Porto Alegre (RS), Porto Velho (RO), Recife (PE), Rio Branco (AC), Rio Grande (RS), Rio Verde (GO), Santa Maria (RS), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP), São Luís (MA), São Paulo (SP), Sidrolândia (MS), Sinop (MT), Uberlândia (MG) e Uruguaiana (RS).

CONFERÊNCIAS NACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE LONGITUDINAL NAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MEIO-AMBIENTE E POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Carla Giani Martelli
Celene Tonella
Maria Chaves Jardim
Wagner de Melo Romão

Introdução

A pesquisa está inserida no debate recente da Ciência Política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto a espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, formando um quadro de “inovação democrática” caracterizado por processos de inovação institucional que se diferenciam das modalidades diretas de participação política, como plebiscitos e referendos ou da iniciativa de leis de base popular (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012).

Em meio à multiplicidade de novos experimentos, este capítulo quer contribuir com reflexões sobre as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. A experiência com conferências temáticas no Brasil remonta aos anos de 1940, com atividades na área da saúde, mas elas se intensificaram e se expandiram a partir de 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais¹.

Serão analisadas as Conferências Nacionais de Políticas Públicas nas áreas de Assistência Social, de Meio Ambiente e de Políticas para as Mulheres com o objetivo de compreender as potencialidades deste tipo de instituição

¹ Conferir Brasil (2017a).

participativa para o avanço dos setores de políticas públicas. As conferências são consideradas como parte de um processo decisório mais amplo, a incidir sobre os vários setores de políticas públicas. Nesse caso, são pensadas como objetos com certa homogeneidade a compartilhar um desenho institucional semelhante. Mas para os objetivos deste trabalho, interessa tratar cada conferência de política como um fenômeno político próprio, específico de determinado contexto da política pública e de sua respectiva comunidade política. O conceito de comunidade política é entendido neste texto como o conjunto de atores envolvidos nos processos participativos. Nos termos de Kingdon (1995), as comunidades de política (*policy communities*) seriam os agentes sociopolíticos atuantes na formação da agenda em políticas públicas.

Esta pesquisa parte da hipótese de que quanto mais institucionalizado for o setor de política, maior chance terá de conquistar seus objetivos. A institucionalidade é aqui pensada a partir de dois indicadores: a antiguidade do setor no aparelho de Estado e sua extensão, considerando o papel dos entes federados nas tarefas de gestão da política². O primeiro aspecto questiona em que medida as políticas no referido setor são políticas de “Estado”, perdurando nos vários diferentes governos. O segundo aspecto refere-se à extensão do setor de políticas no território nacional, ou seja, à divisão de responsabilidades sobre a política entre seus entes federados. Assim, um setor de política que se constitua em um “sistema” de políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a União, Estados e Municípios compartilham as tarefas de gestão da política – inclusive com repasses de recursos entre si, com fundos de financiamento específicos para este fim – é mais institucionalizado que outros setores em que isso não ocorre ou ocorre de forma fraca ou inicial (ROMÃO, 2016).

Para Romão (2016), haveria uma relação positiva (não direta de causalidade) entre a institucionalização do setor de políticas e a homogeneidade de sua respectiva rede de políticas públicas de referência, ou seja, sugere que certos níveis de institucionalização de um setor de políticas tenderiam a corresponder a determinado nível de maturação da rede de políticas. Esta correspondência ocorre nas conferências de acordo com três tipos básicos: 1) conferências institucionalizadas (o ponto ótimo): tendem a ter comunidades

² Romão (2016) propõe pensar um terceiro aspecto qual seja, a capacidade de determinado setor em produzir resultados esperados. Incorporar esse aspecto significaria analisar os processos concretos de implementação de políticas para saber quando e como funcionam os arranjos institucionais que transformam a decisão em resultados, o que foge do escopo deste trabalho.

homogêneas de políticas. Nessas, há concordância entre os agentes sobre os princípios e disposições essenciais do setor de políticas; o setor é maduro, bastante institucionalizado com possibilidade de conformar um sistema federalizado e com relativamente boa capacidade de colocar em prática as deliberações da conferência; 2) conferências de disputa de agenda: pertencem a setores que apresentam nível médio de institucionalização, associado a tentativas incipientes de organização como sistema federal de políticas, com disposição restrita ou irregular de repartição de recursos orçamentários federais; a comunidade não possui espaços formalizados para a geração de consensos de longo prazo, sendo as conferências mais espaços para a expressão da pluralidade de agendas em disputa do que para a negociação e pactuação do futuro da política; nesse caso, poder-se-ia falar em comunidades heterogêneas de políticas; 3) conferências de mobilização: inscritas em áreas transversais de políticas que exibem um grau mínimo de institucionalização setorial, que não conformam sistemas nem contam com transferências periódicas de recursos; o acesso a fundos orçamentários depende de iniciativas pessoais e clientelistas; registram pouco desenvolvimento em municípios e mesmo no nível estadual e, em consequência, carecem de controles institucionais internos e específicos do setor; suas comunidades de políticas são protocomunidades, pouco desenvolvidas e bastante fragmentadas, marcadas por iniciativas diversas de grupos pequenos que se comprometem com a defesa de certos princípios para a incipiente política e o fortalecimento de uma causa perante a opinião pública e governo.

Nesta pesquisa, o objetivo foi perceber a evolução dos três setores de políticas – assistência social, meio ambiente e políticas para as mulheres - com vistas a atingir o “ponto ótimo” (setores institucionalizados constituídos por comunidades homogêneas de políticas), classificando-os conforme as variáveis propostas. Para tanto, procedeu-se a um recorte longitudinal analisando documentos e resoluções produzidos por dez Conferências Nacionais de Assistência Social, quatro Conferências de Meio-Ambiente e quatro Conferências de Políticas para Mulheres. Os documentos foram analisados usando os seguintes pontos demarcatórios: a) arcabouço legal; b) os recursos, ou seja, a capacidade de definição clara das responsabilidades de cada um dos entes federados no financiamento da política; c) definição do desenho institucional e órgãos responsáveis; d) atores importantes para estruturação da política. Esses pontos pretendem abarcar as variáveis nível de institucionalização do setor e nível de homogeneidade das redes de políticas públicas. Não se busca avaliar a efetividade das deliberações de cada setor, mas a construção do campo ao

longo do tempo, bem como a identificação dos atores que se movimentam na área da política.

Além desta introdução, o capítulo está dividido em mais quatro seções. Na primeira, traremos dados referentes às dez Conferências Nacionais de Assistência Social. Em seguida, serão analisados os documentos das quatro Conferências do Meio Ambiente. Na quarta seção, serão pensados os pontos demarcatórios a partir das quatro Conferências de Políticas para as Mulheres. A última parte será dedicada a algumas considerações finais.

Conferências Nacionais de Política de Assistência Social

O assistencialismo e o atendimento fragmentado à população pobre foram as marcas do passado da assistência social e os textos da área demonstram a mudança substantiva a partir do momento em que passou a ser compreendida como política pública de responsabilidade do Estado e como direito do cidadão. O marco divisório é a Constituição de 1988, quando a Assistência Social passa a ser integrante da seguridade social, juntamente com Saúde e Previdência. Os passos seguintes, a partir da mobilização de diversos segmentos, foram a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 (BRASIL, 1993), e do Sistema Único da Assistência Social, em 2004.

O movimento em direção à construção dos “sujeitos de direito”, com a universalização de direitos sociais, transparece ao longo das dez Conferências Nacionais de Política de Assistência Social que ocorreram de 1995 a 2015. O número de encontros nacionais já se apresenta como indicativo de um setor de política que passou por vários processos ao longo do tempo, permitindo maior institucionalização. As três primeiras, realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso, correspondem ao primeiro tipo, as conferências de mobilização, na medida em que trazem um tom de chamado da população para a urgência da mudança substantiva na direção de uma política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, e de ruptura com o passado marcado pelo assistencialismo. Há uma demanda expressa pelo fim da Comunidade Solidária, programa que caracterizou a assistência social na era FHC.

Os textos das deliberações demarcam a necessidade de se criar regras claras para o relacionamento entre o setor público e as entidades filantrópicas, além de buscarem a regulamentação dos marcos legais da política, a definição dos órgãos responsáveis pelo financiamento do setor, as fontes de recursos e a mobilização para a participação social. As redes de comu-

nidades que atuavam no campo da assistência no período das primeiras conferências, sejam os movimentos sociais, as entidades profissionais ou os usuários, careciam de organização, coesão e consensos, estando dispersas em suas atividades. Daí poder defini-las como protocomunidade naquele momento.

A análise dos documentos das IV, V, VI e VII Conferências (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2016a) (respectivamente ocorridas em 2003, 2005, 2007 e 2009) compõem uma segunda fase de organização do setor, a de disputa de agenda, fase em que ainda estão presentes concepções das ações com base assistencial e/ou voluntariado, em confronto com a proposta da política universalizada e ancorada em direitos. Correspondem ao início do governo Lula, que, entre outras ações de impacto na área social, institui o Ministério da Assistência Social e Combate à Fome.

A criação de um Ministério próprio para tratar das questões relativas à assistência social faz parte de um conjunto de medidas que visava romper com a prática assistencialista e construir o projeto de política pública centrada na universalização dos direitos. Temas como a centralidade na família, política de transferência de renda e consolidação de um sistema único para o setor, vão ganhando protagonismo nos eixos das conferências. O avanço em direção à institucionalização, em atendimento às demandas do setor, pode ser vislumbrado com a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2004.

As VIII, IX e X Conferências (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2016a), que ocorrem entre 2011 e 2015 trazem elementos da evolução do setor, com indicadores que permitem falar em institucionalização da política, por exemplo: financiamento estável e regular do setor pelo governo federal, disponibilização de equipamentos públicos para atendimento, consolidação de uma rede integrada de serviços, com monitoramento e sistema informacional, dentre outros. O que se aponta como passo seguinte é o aprofundamento e disseminação desses eixos por todo o território nacional, indicando o nível de cobertura das ações. Vejamos agora a evolução dos marcos legais do setor.

Arcabouço legal

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) é um marco legal importante para a política de assistência social uma vez que dedica, no capítulo da seguridade social, uma seção específica para a Assistência Social prevendo, em seu artigo 203, os destinatários deste segmento da ordem

social. Já o artigo seguinte não somente indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, mas, sobretudo as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993 (BRASIL, 1993), após intensa mobilização de grupos e associações vinculados à área de assistência, foi outro marco fundamental, pois que assegura a assistência social como política pública universal. A I Conferência foi realizada tendo como estrutura organizacional uma Secretaria de Assistência Social no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi efetivamente organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A partir dos anos 2000, registra-se a forte presença dos atos normativos e a centralidade exercida pela instância federal, que busca dar efetividade ao pacto federativo por meio de programas e ações pactuadas com estados e municípios. Em 2004, como resultado das deliberações da IV Conferência que visavam materializar as diretrizes da LOAS, é criada a Política Nacional de Assistência Social, outro marco regulatório importante com vistas a construir coletivamente o redesenho da política, expressando “[...] exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no Âmbito da Seguridade Social.”, (BRASIL, 2005a, p.11).

O passo seguinte foi a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pela Resolução do CNA N° 130, de 15 de julho de 2005 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005), pelo qual as bases das responsabilidades protetivas foram definitivamente lançadas e ancoradas nas responsabilizações dos entes federados. O compromisso público, melhor desenhado, forneceu elementos para o monitoramento da política e a possibilidade de aperfeiçoamento ao longo dos anos, nos seguintes termos: além dos públicos a serem atendidos, as ofertas protetivas devem ser contínuas, uniformes e claramente desenhadas em estruturas padronizadas, com recursos humanos capacitados, financiamento estável e regular em rede integrada de serviços conformando o Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2014a).

A X Conferência apontou a necessidade de mudanças nas Leis Estaduais e Municipais da Assistência Social (Lei Federal 12.435/2011) (BRASIL, 2011), até julho de 2017, para aprovação nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, garantindo princípios de dignidade e justiça social.

O envolvimento do amplo espectro dos entes federados em um mesmo alinhamento apresentou-se como um passo adiante para o aperfeiçoamento

da política nos seus aspectos inclusivos e protetivos. A efetividade da proposta acima merece ser melhor avaliada em trabalhos futuros.

Arranjos institucionais e recursos

A primeira conferência, em 1995, sintetiza a urgência na mudança de paradigmas na área de assistência, já desenhada na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e na LOAS de 1993 (BRASIL, 1993), e, conforme apontamos, trata-se de um momento de disputa de agenda, à medida que aparece a busca por romper com práticas consolidadas de assistencialismo e transformá-las em políticas de direitos.

Conforme Sposati (2013), o passado da política possui como característica “o apartheid institucional” dos órgãos gestores da assistência social ao desenvolver precariamente ações descontínuas e pontuais para atender à imensa população mais vulnerável. As ações eram regidas pelo assistencialismo, pelo favor, sob a capa da docilização e do não reconhecimento do outro como sujeito de direito. Para aqueles de inclinação ideológica liberal, os segmentos de crianças ou pessoas com deficiências, mereceriam amparo. E, tradicionalmente, no Brasil, as organizações de caridade ligadas a igrejas, principalmente a igreja católica, foram as responsáveis principais por essa assistência. Por essa percepção, os demais deveriam garantir a sobrevivência no mercado de trabalho. O texto final da I Conferência aponta para a necessidade de efetivar mecanismos de cerceamento do clientelismo, tornando públicos os mecanismos de acesso aos fundos públicos; estabelecer o patamar de seguridade social necessário para eliminar riscos sociais; determinar a reforma do sistema institucional e gerencial da Assistência Social, promovendo a descentralização enquanto aumento da capacidade de decisão real; promover a reforma das regras que regem as relações do Estado com as entidades sem fins lucrativos, mudando a legislação referente à concessão de título de utilidade pública e a política de isenções, estabelecendo, conseqüentemente, uma política transparente de convênios e contratos, compreendendo que subvenções não são doações, mas que implicam definições de finalidades e metas. Ou seja, aponta-se para uma política que visa a garantia de direitos³.

Nas II e III conferências permanecem as seguintes demandas: implantação e publicização de um cadastro único nacional das entidades assistenciais, sob a responsabilidade da SAS; elaboração de legislação específica

³ Os relatórios finais da I a IX Conferências estão disponíveis em Conselho Nacional de Assistência Social (2016a).

que defina critérios para a fiscalização permanente das entidades de saúde, educação e cultura inscritas nos conselhos; e submissão ao controle e decisão dos Conselhos de Assistência Social, dos programas e projetos sociais desenvolvidos e apoiados pelas empresas e entidades beneficentes, com recursos de incentivo fiscal e renúncia fiscal.

Ganham ênfase as proposições pela extinção do Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuam paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social. Implantada no primeiro governo FHC, a Comunidade Solidária se espelhou em diversos programas de combate à pobreza surgidos na América Latina, assumindo, dentre outras características, o discurso participativo, que, segundo Almeida (2006), foi ancorado nas ideais de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e responsabilidade social.

Em uma análise longitudinal da política de assistência, o Programa, bem como as outras iniciativas de combate à pobreza da era FHC, adota um modelo no qual se legitimam ações individuais solidárias consideradas espontâneas, emanadas do chamado terceiro setor. No discurso, as ações estatais são taxadas de assistencialistas. O modelo participativo preconizado valoriza, também, a dimensão individual, chamando para compor conselhos figuras públicas e ilustres, consideradas legítimas porta-vozes de demandas sociais, em detrimento do critério de representatividade de segmentos sociais e dos movimentos sociais.

A fase de mobilização se caracteriza pela demanda de aplicação da LOAS, de mudança na legislação no que se refere a verbas específicas da assistência social e na destinação de recursos para as entidades assistenciais. Criação, elaboração e implantação dos Planos de Ação e Fundos por parte dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas do governo compõem a demanda. No período em análise, foi constatada a redução na participação financeira da União e aumento das esferas Estadual e Municipal. Há a proposição de modelos para a garantia de recursos para a Assistência como, por exemplo, destinar ao Fundo Nacional de Assistência Social, que deveria ser o único depositário e repassador, os recursos para as ações emergenciais, então alocados no Programa Comunidade Solidária, caminhando no sentido de criação e instalação dos Fundos e dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Nessa fase inicial, surgem proposições emergenciais como as que dizem respeito a vincular 5% da arrecadação total de jogos lícitos de azar para os Fundos Municipais de Assistência Social.

Na III Conferência (2001), apesar do refluxo provocado pelo distanciamento de quatro anos entre uma conferência e outra, o entendimento é que houve avanço na discussão sobre a estrutura da política entre os entes federados, já que aparecem as Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e as Tripartites (CIT) para pactuar critérios de partilha de recursos.

Os grandes eixos da política, matricialidade familiar e territorialização, vão ganhando maturidade de uma conferência para a outra. A territorialização se materializa com a implantação dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS), que são unidades que atuam tendo como foco o atendimento a pessoas e famílias em situações de vulnerabilidade social e/ou em situação de risco, como violência física, abandono etc. A VIII Conferência, por exemplo, preconiza: apoiar a implantação e implementação de CRAS e CREAS itinerantes e serviços com equipes volantes, com a participação efetiva dos usuários, de acordo com a especificidade regional e étnico-cultural, de forma a aproximar a população da rede socioassistencial para atendimento às populações e comunidades tradicionais, rurais e de áreas de fronteiras, garantindo equipes técnicas exclusivas para tal.

A IX Conferência avança nas proposições de responsabilização, fortalecimento e espraiamento por todo o território nacional dos serviços que compõem o SUAS, e propõe a realização de estudos, em âmbito nacional, referente aos custos dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica e Especial, bem como das necessidades da gestão da Política de Assistência Social em todos os entes federados, respeitando as especificidades e particularidades por porte e diferenças regionais. Aponta também para a ampliação do cofinanciamento e instalação dos Centros Dia⁴ na rede pública municipal, para acolhimento de pessoas idosas.

Relação entre os Entes Federados

O SUAS está balizado pela descentralização, respeitando os desenhos constituintes do pacto federativo: compartilhamento de responsabilidades, autonomia de Estados e municípios, somados ao estímulo à participação popular. A gestão compartilhada foi definida pelo PNAS de 2004 (BRASIL, 2005a), sendo espaços de partilha as comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites (CIT e CIBs), bem como as Conferências e os Conselhos Gestores. As Conferências do período Lula apontam intensos debates em torno da gestão compartilhada e indicam a necessidade de cofinanciar

⁴ O equipamento oferece cuidados para idosos durante todo o dia, com refeições e atividades variadas.

e detalhar a estrutura dos equipamentos da assistência. Vejamos alguns exemplos: a VI Conferência aponta a necessidade de elevar o padrão de qualidade da gestão, aperfeiçoando a vigilância socioassistencial, a articulação entre os órgãos, o monitoramento, e o reordenamento institucional para garantir o SUAS; a VIII Conferência aponta a necessidade de assegurar o cofinanciamento a partir dos pisos de financiamento da proteção social básica e especial de média e alta complexidade, criar mecanismos técnicos, financeiros e de gestão, sob responsabilidade dos estados e pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que garantam a oferta de serviços regionalizados de proteção social especial de média e de alta complexidade, especialmente para os municípios de Pequeno Porte I e II, respeitando as diversidades regionais, conforme art. 13 (incisos II, IV e V) da LOAS (BRASIL, 1993).

Como é voz corrente no dia-a-dia das atividades, a política de assistência social tem CPF – Conselhos, Plano e Fundo. As unidades subnacionais ficaram responsáveis pelos repasses fundo a fundo aos municípios. À União cabe o cofinanciamento de todas as ações da política, o financiamento e a estruturação dos programas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada).

Dados disponíveis no ESTADIC⁵ de 2013 (IBGE, 2014a) apontam, em números, a consistência da Política de Assistência no que se refere à sua estrutura estadual: todos os estados possuem Secretaria exclusiva, conselho de assistência deliberativo, fundo estadual de assistência e planos para o setor, ainda que 14 unidades estejam em fase de elaboração de seus planos. No que diz respeito ao quesito cofinanciamento dos serviços, 21 unidades estaduais o possuem enquanto outras 6 ainda não (Acre, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás e Distrito Federal).

No nível municipal, a implementação de fundos, planos e conselhos seguem em ritmo acelerado. Quando se foca nas unidades básicas da assistência, que são os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), segundo o MUNIC (IBGE, 2014b) o número de Cras existente no país aumentou 44,9%, de 2009 para 2013. A Região Nordeste foi a que concentrou a maior proporção de municípios com Cras (99,5%), seguida do Centro-Oeste (98,7%), Norte (97,6%), Sudeste (96,4%) e Sul (96,1%).

A estrutura de equipamentos e a clara definição do formato de financiamento fornecem a ossatura material para que a Assistência Social avance como política de direitos no período estudado. Considera-se que os marcos

⁵ ESTADIC diz respeito à Pesquisa de Informações Básicas Estaduais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

de referência de níveis de responsabilização estão bem definidos. Há uma estrutura federalizada e disseminada pelo território, com capacidade de implementar as deliberações das conferências e dos conselhos.

Dos atores e das comunidades de política

Quando se trata do SUAS, há uma gama de atores envolvidos, muitas vezes com perspectivas diferentes dos objetivos do sistema. Há o gestor, o trabalhador, o conselheiro, o cidadão usuário da política. Em muitas situações não há consenso nos rumos que projetos e ações devem tomar.

Cortes (2015) busca evidenciar as estratégias de um ator coletivo, a *policy community*, que defende a assistência social como política pública centrada no direito do cidadão, primeiramente articulado em torno do Conselho Nacional de Assistência Social. Considerando que o CNAS foi o principal propulsor do processo conferencista, o mapeamento da participação da sociedade civil no Conselho (o que corresponde a cada conferência, conforme relatórios) nos permite uma boa aproximação da comunidade de políticas da assistência social e suas mudanças ao longo dos anos.

Um primeiro aspecto a destacar é a evidente renovação na representação. Na primeira fase, que corresponde às três primeiras conferências, observa-se a presença das tradicionais entidades filantrópicas como a LBA e Cáritas, mas também de entidades de perfil de representação social mais ampla como ABONG, CUT e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Em destaque o conselho Federal da Assistência Social que, a nosso ver, aponta o início do protagonismo da Universidade na estruturação do campo da política de assistência, estando presente na condução do Conselho de Assistência, nas palestras de abertura das conferências e no Conselho Federal de Serviço Social, entre outros espaços.

O relacionamento tenso do CNAS com as entidades filantrópicas pautou a dinâmica do fórum por mais de uma década. As divergências diziam respeito ao grau de regulação que o governo deveria exercer sobre os prestadores de serviços filantrópicos ou privados. Entre 1993, quando de sua criação, até 2009, o CNAS tinha por competência registrar, emitir parecer e conceder atestado de mérito às organizações privadas de educação, saúde e assistência social. O atestado de mérito permitia a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

Haveria, portanto, enorme interesse das entidades filantrópicas em controlar o CNAS. A representação plural aparece como fundamental para a mudança de paradigma na assistência. O argumento é que as necessárias transformações na política foram conduzidas por uma maioria de membros

do Conselho vinculados à sociedade civil, na primeira fase, e posteriormente, assumidos também pela burocracia estatal (o pessoal do Estado).

O preenchimento das vagas destinadas à sociedade civil foi marcado pela presença crescente das chamadas entidades articuladoras: Federações, Associações de Representação Nacional etc., envolvendo entidades de perfil filantrópico como Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF, mas também de representações mais plurais como as centrais sindicais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), Fórum Nacional de População de Rua, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) entre outras. São representações verticalizadas, que articulam organizações regionais e plurais. Lavallo, Castello e Bichir (2004, p.50) afirmam que “[...] a centralidade das articuladoras é marcada, portanto, por serem pontos de referência para os demais atores da sociedade civil [...] o que exprime sua capacidade de agregação e articulação de interesses.” Sem dúvida, ocorreram mudanças ao longo dos anos, e os movimentos com organização de nível nacional são os principais protagonistas do novo cenário.

O decreto 5003, de 2004 (BRASIL, 2004), modifica a composição da sociedade civil no CNAS. Passam a ser nove membros, distribuídos pelas seguintes categorias: I- três representantes de usuários ou de organizações de usuários da assistência social; II - três representantes das entidades e organizações de assistência social, na forma do art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993); III - três representantes dos trabalhadores da área de assistência social.

A representação dos usuários no Conselho, a partir de 2005, foi dada a entidades representando segmentos como Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB e Pastoral da Criança. Sobre a participação de usuários, a VII conferência demandou:

Garantir igualdade de condições nas eleições do CNAS para que os usuários e as pequenas entidades, que comprovadamente lutem por interesses coletivos, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2016b).

Há iniciativas de criação de fóruns de usuários ilustradas na composição do CNAS de 2015, como aponta a X Conferência: representante do Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS/SE e representante do Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social - FNUAS/PA.

Como buscamos mostrar, as conferências do setor de assistência social cumpriram múltiplas funções como formatação e proposição de políticas, avaliação e remodelações de legislação e desenhos institucionais, bem como

fortalecimento da participação em todos os níveis. Reconhece-se tanto a capacidade estatal, no sentido de demonstrar capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e pôr em prática seus resultados, como a configuração de uma rede da política de assistência social mais homogênea, que partilha valores, conquista maior facilidade de acesso para negociação com o pessoal do Estado e possibilita a incorporação de novos atores com interesse em colaborar com o setor.

Entretanto, apesar dos avanços, as conferências documentam as fragilidades que persistem no setor: a) desigualdade entre os municípios no acesso aos serviços de assistência, pois que muitos carecem de uma estrutura própria, de pessoal de quadro permanente, além de faltar obediência à territorialização e intersectorialidade com outras políticas; b) pouca participação dos usuários em todos os níveis e, c) frágil relacionamento dos trabalhadores da assistência com os usuários da política.

Chamamos a atenção para o seguinte fato: a linearidade e maior homogeneidade alcançada ao longo dos anos em diversas frentes de luta na política de assistência social, explicitada nos textos das dez conferências pesquisadas, está sendo desestabilizada após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016. O último ano foi marcado por uma sucessão de medidas que apontam para o desmonte das políticas sociais e imposição de uma agenda conservadora, como ilustra a extinção de um ministério exclusivo para tratar dos serviços de assistência social, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esse foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, que traz outras demandas, pautas e prioridades, que não as estabelecidas e conquistadas pelo setor da assistência social ao longo das últimas décadas.

Na próxima seção, trazemos dados sobre o setor do meio ambiente, buscando compreender seu processo de institucionalização e a formação (ou não) de sua comunidade de política.

Conferências Nacionais de Política de Meio-Ambiente

Desde a Eco 92⁶ que o interesse pelo tema ambiental tem se intensificado, não somente no Brasil, mas também no mundo⁷. Portanto, a problemática ambiental vem sendo discutida em muitas instâncias da sociedade, desde órgãos governamentais, ONGs ambientalistas, movimentos sociais, sindicatos, nas empresas e centros acadêmicos. Contudo, não se trata de um debate homogêneo, uma vez que cada instância social defende, em seus discursos, pautas específicas, de acordo com os interesses de seus membros. Na busca por legitimidade, os atores engajados nas questões ambientais, ambientalizam seus discursos e caracterizam práticas como ambientalmente benéficas ou deteriorantes. Esse fenômeno, chamado de “ambientalização” (BUTTEL, 2001; LEITE LOPES, 2004), diz respeito à adoção, por diferentes grupos sociais, de discursos ambientais genéricos, ou de explicações concretas que legitimam práticas, sejam elas institucionais, científicas e/ou políticas.

A análise da literatura (FRANCO, 2002; ABERS; OLIVEIRA, 2015) indica que o governo federal começou a regulamentar os recursos naturais nos anos de 1930, no governo Vargas, em um conjunto de ideias conhecido como desenvolvimentismo. Em 1973, em resposta à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, de 1972 em Estocolmo, na Suécia, o governo brasileiro criou a Secretaria do Meio Ambiente (Sema), subordinada ao Ministério do Interior.

Em 1981, ainda durante o período autoritário, a Política Nacional para o Meio Ambiente foi aprovada. Essa política foi escrita pelos empregados da Sema (VIOLA; VIEIRA, 1992) e foi considerada uma lei muito avançada para o seu tempo. Essa lei criou um dos primeiros conselhos participativos no Brasil, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), e concedeu a este substancial autoridade para escrever e aprovar resoluções ambientais (ABERS; OLIVEIRA, 2015).

⁶ Conferência ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, que reuniu delegações de 178 países e trouxe para a cidade 114 Chefes de Estado ou de Governo. Enquanto no Riocentro ocorreu a Cúpula da Terra - reunião das delegações oficiais dos países participantes onde as decisões diplomáticas e os acordos internacionais foram constituídos - no Aterro do Flamengo aconteceu o Fórum Global, envolvendo as ONGs e movimentos sociais (JARDIM; MARQUES, 2017).

⁷ Para a recepção destas delegações foi preparada uma grande estrutura, que envolvia o maior sistema de tradução simultânea de todos os tempos, com quatro transmissores de infravermelhos, 95 radiadores, 750 microfones, 90 estações para intérpretes e 5200 estações de escuta para fones. A segurança contava com 15 mil soldados, com inúmeros tanques blindados e helicópteros (COTRIM, 1993).

Outro momento político crucial para o meio ambiente foi durante a Assembleia Constituinte de 1987. As entidades ambientalistas formaram uma coalizão para apoiar os membros da assembleia comprometidos com o meio ambiente. Quinze por cento dos parlamentares da Assembleia Constituinte se inscreveram na Frente Parlamentar Verde, apta a redigir norma específica sobre o meio ambiente, que se tornou um artigo incluído na Constituição de 1988 (HOCHSTETLER; KECK, 2007).

Na década de 1980, um novo tipo de narrativa ambiental, o socioambientalismo, começou a se colocar (SANTILLI, 2005; VIOLA; VIEIRA, 1992). Essa mudança estaria em diálogo com o surgimento dos novos movimentos sociais, que realizaram convergência de agendas, por exemplo, o movimento sindical incluiu pautas ambientais e o movimento ambiental incluiu pautas sociais (JARDIM; MARQUES, 2017).

As Conferências Nacionais do Meio Ambiente (BRASIL, 2017c) foram quatro e aconteceram nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. A primeira, a segunda e a terceira ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). As duas primeiras tiveram à frente do Ministério do Meio Ambiente a ministra Marina Silva. Na Conferência de 2008 o ministro era Carlos Minc. A última Conferência, de 2013, ocorreu durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2014), que teve Izabella Teixeira como ministra do setor.

Na Conferência inaugural, de 2003, os eixos temáticos que mais estiveram em destaque foram: criação de conselhos e fundos, combate à poluição, gestão das águas, redução dos impactos ambientais, educação ambiental e licenciamento ambiental. O tema educação ambiental foi apresentado visando à promoção e o fortalecimento de Agendas 21 estaduais e municipais, envolvendo a sociedade civil organizada, formando multiplicadores por meio de ações de capacitação, buscando descentralizar e aperfeiçoar o sistema de gestão ambiental⁸. Segundo Abers e Oliveira (2015), a gestão Marina ficou marcada pela tensão resultante da lealdade ao movimento ambientalista e a lealdade ao partido, “[...] foi a ministra do meio ambiente que mais se aproximou da sociedade, tanto por trazer seus representantes para dentro da estrutura ministerial, ao assumir cargos públicos, como também viabilizando sua participação de maneira mais difusa, com consultorias e projetos específicos.” (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p.346). É da gestão Marina da Silva, a criação e o fortalecimento

⁸ Em relação ao licenciamento ambiental federal foi apresentado uma meta de aperfeiçoamento por meio do diálogo do IBAMA com outros órgãos do governo e representações de classe empresarial brasileira. Este diálogo é importante para o fortalecimento dos quadros técnicos de aprimoramento dos procedimentos e na transparência das informações, tornando-as pública.

de diferentes conselhos de políticas públicas (LOSEKANN, 2009). O funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente, nesse período, foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais (ABERS; OLIVEIRA, 2015).

A conferência de 2005 teve como objetivo a utilização sustentável dos recursos naturais através de projetos calcados na transparência, participação e controle social, por meio da conscientização e envolvimento da população, respeitando as peculiaridades e especificidades de cada região. O interesse foi o de promover maior envolvimento de diferentes ministérios, governos estaduais e municipais, sociedade civil organizada, envolvendo o setor privado, as ONGs, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com ênfase em uma ótica compartilhada e participativa. Segundo Abers e Oliveira (2015), a equipe ministerial coordenada por Marina foi reconhecida por aumentar a importância da agenda ambiental no governo federal, estendendo os compromissos com a questão ambiental para outros ministérios.

A Conferência de 2008 teve como tema as mudanças climáticas e a busca da economia sustentável. Como ministro do meio ambiente, Carlos Minc declarou que continuaria a focar nas políticas de combate ao desmatamento e de promoção ao desenvolvimento sustentável. Contudo, o ministro precisou lidar com a agenda de infraestrutura no segundo governo Lula, conhecida como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Foi nesse momento que o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) aprovou a licença ambiental para a continuidade da obra da hidrelétrica de Belo Monte, o que provocou revolta no movimento ambientalista e fortes críticas ao ministro⁹.

A conferência de 2013 foi realizada durante o governo Dilma Roussef, sendo Izabella Teixeira a ministra do meio ambiente. Durante o governo Dilma, o PAC 2 deu continuidade à política de investimento em grandes obras de infraestrutura, iniciada no segundo governo Lula. Essa conferência teve como objetivo a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Nesse período, grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência, principalmente no parlamento. Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do Executivo contra o projeto de lei em negociação e do

⁹ Em contraponto, durante sua gestão, Minc repôs de forma rápida as quedas na taxa de desmatamento e se engajou no debate sobre mudanças climáticas, com algum sucesso (ABERS; OLIVEIRA, 2015).

fato de a presidente Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado, mesmo sendo considerado, pelo grupo de ambientalistas, como o maior retrocesso na política ambiental brasileira (ABERS; OLIVEIRA, 2015).

Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a Bolsa Verde e o Cadastro Rural. Segundo Abers e Oliveira (2015), o ministério do meio ambiente, na gestão de Teixeira, mudou seu comportamento com as ONGs, já que interrompeu o diálogo. Assim, a ministra foi acusada por lideranças ambientalistas de tentar enfraquecer o papel do Conama e, com isso, dificultar a participação da sociedade civil na regulamentação da política ambiental. O Conama é uma arena tradicional para a mobilização da sociedade civil e é um dos conselhos nacionais que exerce maior influência sobre as políticas públicas (IPEA, 2011).

Arcabouço legal

O Art. 225 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) aborda o tema ambiental: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” E detalha:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. (BRASIL, 1988).

No livro *Direito Ambiental*, José Afonso da Silva (2002, p.818) analisa o artigo acima e afirma que “[...] as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.”

Além de ser contemplado na Constituição de 1988, quando da realização da I Conferência, em 2003, o marco regulatório ambiental já contava com diversas iniciativas, por exemplo:

- A lei de 1989, Lei nº 7802/89 (BRASIL, 1989), que exigia o registro prévio da produção, exportação, importação, comercialização e utilização de produtos agrotóxicos;
- A lei de crimes ambientais ou lei da natureza (lei n. 9.605 de 13 de fevereiro de 1998) (BRASIL, 1998);
- Lei das Águas (Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) (BRASIL, 1997) que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- Política Nacional de Meio Ambiente, lei 6.938/81 (BRASIL, 1981);
- A lei 9.605/98 (BRASIL, 1998) de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente;
- A lei 9.795/99 (BRASIL, 1999) da Política Nacional de Educação Ambiental;
- A lei 9.985/00 (BRASIL, 2000) que institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza;
- No ano de 2012, em 10 de abril, foi sancionada a Lei nº 12.608 (BRASIL, 2012a), que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que por sua vez dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

Não é nosso objetivo aqui enumerar todas as leis do setor, mas apenas sugerir a transversalidade do marco regulatório¹⁰ do setor ambiental, assim como a existência de leis anteriores à I conferência.

¹⁰ Encontramos na coleta de dados discursos dos ambientalistas sobre alterações na legislação, considerada retrocesso. Indicamos a seguir essa legislação citada no trabalho de campo: 1) Em maio de 2008, o governo Lula anunciou a revisão do Decreto 6.321/2007 (BRASIL, 2007) – que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia –, de forma a abrandar suas determinações. Essa nova perspectiva estaria em diálogo com o segundo governo Lula, assentado nas obras de infraestrutura, como hidrelétrica de Jirau e Belo Monte; 2) O governo Lula aprovou a legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil. Em março de 2005 foi criada a Lei da Biossegurança (11.105/05) (BRASIL, 2005e), que permite o uso de organismos transgênicos; 3) Projeto de Lei 4148/08 (BRASIL, 2008) revoga o Decreto

Recursos¹¹

Com relação a recursos, o setor possui o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado em 1998, que garante recursos para a efetivação da maioria dos programas e projetos ambientais, com prioridade para os projetos voltados ao fortalecimento da gestão ambiental de municípios da Amazônia.

O setor possui o Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos, do Ministério da Ciência e Tecnologia, que apoia e financia projetos de pesquisa, inovação e capacitação na área de recursos hídricos.

Outros recursos são oriundos do programa Avança Brasil, que dialoga com a iniciativa pública e privada, com destaque para o BNDES. Além dos fundos nacionais, o setor ambiental conta com o Fundo Mundial para o Meio ambiente (GEF), que contribuiu para a efetivação do projeto Ações integradas público-privadas para a biodiversidade, por meio de negociações com o MMA. Além disso, existem diversos programas internacionais em que o MMA busca por financiamentos, inclusive com o Mercosul. Finalmente, o setor ambiental usufrui de fundos de recursos internacionais, tais como Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, criado em 1990 e financiado pelos governos dos países do G7, Países Baixos e União Europeia.

Relação entre os Entes Federados

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado em novembro de 1992, tendo como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática.

Segundo o sitio oficial do MMA, constitui como área de competência do Ministério do Meio Ambiente os seguintes temas: a) Política Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; b) Política de Preservação, Conservação e Utilização Sustentável de Ecossistemas, e Biodiversidade e Florestas; c) Proposição de Estratégias, Mecanismos e Instrumentos

4.680/03, que exigia símbolo da transgenia em rótulos de produtos. 4) Código Florestal Brasileiro, regulado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012c).

¹¹ Os documentos estudados indicam que a busca por recursos é sempre uma preocupação nas Conferências, contudo, o tema sensibiliza a iniciativa privada e também instituições governamentais e não governamentais internacionais ao redor do mundo.

Econômicos e Sociais para a Melhoria da Qualidade Ambiental e do Uso Sustentável dos Recursos Naturais; d) Políticas para Integração do Meio Ambiente e Produção; e) Políticas e Programas Ambientais para a Amazônia Legal; f) Zoneamento Ecológico-Econômico¹².

Além de relação com outros ministérios, estados e prefeituras, o tema ambiental tem diálogo intenso com o setor privado. A resolução que sugere que instituições financeiras ligadas ao Banco do Brasil possuam políticas de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) é um exemplo, pois essa resolução tem sido aplicada inclusive por instituições financeiras não ligadas ao BB, como o Santander, Itaú, dentre outros.

Existe uma tentativa de diálogo com os municípios, sobretudo na fiscalização e no cumprimento da legislação ambiental. Além disso, houve a criação, instalação, ampliação, fomento e fiscalização de pontos públicos de coleta seletiva de lixo¹³ nos municípios¹⁴, a partir de 2010.

O Ministério tem adotado um conjunto de medidas buscando transferir o planejamento e a execução de políticas ambientais a Estados, Municípios, organizações não-governamentais e outras entidades públicas e privadas. Exemplos são os projetos financiados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), executados de forma inteiramente descentralizada.

Tal como vimos para o setor da assistência social, a importância do setor de meio ambiente também pode ser medida pelos dados disponíveis no Estadiv (IBGE, 2014a). Ou seja, das 27 unidades federativas, 18 possuem secretaria exclusiva de políticas para meio ambiente; 8 possuem secretaria conjunta com outra política; e 1 possui departamento órgão ou similar de meio ambiente.

Dos atores e das comunidades de políticas

A questão ambiental aparece como um tema bastante heterogêneo na comunidade de políticas, com presença de atores distintos e até de espaços conflitantes (sindicalistas, empresários, pesquisadores, ambientalistas,

¹² O Ministério é composto pelas Secretarias: Secretaria de Mudança do Clima e Florestas; Secretaria de Biodiversidade; Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. (BRASIL, 2017b).

¹³ Apesar disso, pesquisas apontam que somente 1.055 municípios têm programas de coleta seletiva. Como o Brasil tem mais de 5 mil cidades, esse número representa apenas 18% dos municípios. Ver Calixto (2016).

¹⁴ Podemos tomar como exemplo de diálogo com o Estado, a aprovação e implementação dos PCNs da Educação fundamental e média (conteúdo ambiental na disciplina ciência no ensino fundamental e no médio, inserido em biologia, geografia, física e química).

instituições financeiras, instituições religiosas). A presença de atores internacionais também foi notada.

Segue uma lista de atores identificados em pesquisa de campo para demonstrar sua heterogeneidade. Essa lista engloba atores da sociedade civil, do governo e atores internacionais: Instituto de Defesa do Consumidor, Central Única dos Trabalhadores, Confederação Sindical Internacional, AFL-Cio (central sindical americana), Fundo Mundial para o Meio Ambiente, Global Environment Facility (GEF), Mercosul, Banco do Brasil, Petrobras, assim como instituições religiosas, como o Coletivo de Igrejas Ecocidadão, arquidiocese do Rio de Janeiro, Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), igreja Episcopal Anglicana, universidades tais como Poli/USP, UnB, UFLA, UNIVASF, UFV, UFBA, Universidade de Santiago de Compostela, UFSC, FURG, UNIFESP, UFPE, Instituto Ethos de responsabilidade social, Embrapa, Ibase, e diversas ONGS sensibilizadas pela temática.

Como podemos perceber, no que se refere à comunidade política, trata-se do encontro de diversos atores oriundos de distintos espaços sociais, inclusive internacional, como empresários, sindicalistas, ambientalistas, financistas, igrejas, disputando o sentido do que se entende por ambientalização. Essa heterogeneidade tem levado mais a uma disputa de agenda entre os participantes do que a busca de consensos. Ou seja, de acordo com a tipologia que estamos seguindo, no que se refere à comunidade de política, poder-se-ia dizer que o setor do meio ambiente, diferentemente do setor de assistência social, não se caracteriza por ter uma comunidade homogênea, que compartilhe entendimentos e causas com relação aos rumos que o setor deve seguir.

A revisão da literatura indicou que o tema do meio ambiente tornou-se política de Estado - e recebe atenção desde o governo Vargas - expressando a antiguidade da política. Romão (2016) afirma que a institucionalização de uma política pode se fragilizar ao apresentar caráter transversal, uma vez que dependerá de outros setores para ser realizada. Seguindo esse argumento, a política ambiental se mostra pouca institucionalizada, ainda que tenha uma trajetória que atenda ao aspecto antiguidade do setor.

Apesar do setor possuir um fundo de recursos, o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado em 1998, notamos uma constante interrogação com relação à obtenção de recursos nas Conferências, o que dificulta a realização do aspecto extensão da política entre os entes federados, corroborando a hipótese de média institucionalidade do setor.

Vejam agora como se comporta o setor de política para as mulheres com relação à sua institucionalização e à formação da comunidade de política.

Conferências Nacionais de Política para as Mulheres

Foi nos anos 2000, especialmente sob o governo Lula e o primeiro governo de Dilma Roussef, que as políticas para as mulheres ganharam relevância no cenário nacional. Isto não quer dizer que antes disso havia um vácuo para o tema das mulheres. O movimento feminista, por exemplo, importante protagonista na luta pelo direito da mulher, começa sua história no Brasil já no ano de 1919, com Bertha Lutz iniciando a luta pelo voto feminino, fundando a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, que futuramente se tornaria Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), a primeira entidade de mulheres em nível nacional. Este movimento foi influenciado pela luta pelo sufrágio feminino que acontecia desde o final do século XIX em outros países, especialmente Inglaterra e Estados Unidos, configurando o que foi chamado de primeira onda do movimento feminista no mundo. Esse primeiro momento do feminismo perderia força na década de 1930 e o movimento retornaria sua importância na década de 1960 (PINTO, 2010).

A chamada segunda onda do movimento feminista teria seu início nos anos 1960, juntamente com outros movimentos contestatórios que surgiram na Europa pós-Segunda Guerra Mundial (FRASER, 2007). No Brasil, foi na década de 1970, em pleno regime militar, que o movimento feminista se intensifica, unindo-se a outros movimentos - Movimento de Luta contra o desemprego, Movimento de Moradia, Movimento do Custo de Vida, dentre outros - que lutavam pelo retorno da democracia, pela promoção de direitos sociais e econômicos da população (DOIMO, 1995).

Em 1988, o processo de luta concentrou-se na Constituinte, com o envio da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Das várias demandas propostas pelas mulheres, muitas foram aprovadas e incorporadas à nova Carta Constituinte, com destaque para a explicitação e consolidação de que “[...] homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta Constituição” (Art. 5º, I) e mais “[...] que a sociedade conjugal seria exercida pelo homem e pela mulher”. (Art. 22, & 5º) (BRASIL, 1988). Assim, estava ampliado o protagonismo das mulheres, cuja atuação foi fortalecida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com intensa participação no processo constituinte e nos anos seguintes na

sociedade brasileira. Alguns marcos legais, que consagram as conquistas de vários atores em prol de uma política para as mulheres, são sistematizados no próximo item.

Arcabouço legal

Em 1985 foi criado o primeiro Conselho Nacional de Direito da Mulher (Lei 7.353/85) (BRASIL, 1985). Mas foram os anos 2000, especialmente sob o governo Lula, que trouxeram marcos legais importantes para o setor, por exemplo: em 2004, foi instituído o Ano da Mulher no Brasil; a Lei 11.106/2005 (BRASIL, 2005b) retira anacronismos da legislação penal referentes à mulher, como a expressão “mulher honesta” e tipos penais como “a sedução”, “o rapto de mulher para fins libidinosos e de casamento”; a Lei 11.108/2005 (BRASIL, 2005c) garante às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do SUS; a EC 47/2005 (BRASIL, 2005d) altera o § 12, artigo 201 da Constituição e dispõe sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para atender trabalhadoras de baixa renda e àquelas sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo; em 2005 é criado o Ligue-180 para denúncias, encaminhamentos a serviços especializados, orientações de procedimentos e informações sobre os direitos da mulher; em 2006 é criada a Lei 11.340 (BRASIL, 2006a), nominada Lei Maria da Penha; o Decreto 5.948 de 27/10/06 (BRASIL, 2006b) que instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que atuaria por meio de uma ação transversal envolvendo diversos ministérios e órgãos federais; em 2012 é criada a Lei 12.605 (BRASIL, 2012b), que definiu a obrigatoriedade da flexão de gênero em diplomas de mulheres, garantindo que todas as profissões sejam também nomeadas no feminino; em 2015 é sancionada a Lei do Feminicídio, que altera o Código Penal (Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015) (BRASIL, 2015), dentre outras.

Cabe chamar a atenção para a Lei Maria da Penha, que hoje tem destaque internacional e é considerada um grande avanço no combate à violência contra a mulher. Tal lei leva o nome de uma vítima de violência doméstica, que ficou paraplégica em uma tentativa de homicídio. Maria da Penha aparece em uma moção na I Conferência, na qual as delegadas exigem que o governo a indenize e mude a legislação brasileira, considerada ineficaz para punir crimes dessa natureza. Tal exigência se baseou em uma

condenação sofrida pelo Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2001, por omissão no caso de Maria da Penha. A nova lei trouxe a criação de 70 juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher, proteção policial determinada em até 48 horas, o agravante na pena em caso de violência doméstica, a entrada em programas de assistência do governo, a entrada do agressor em programas de reeducação e reabilitação, dentre outras coisas.

Vale ressaltar outras bases legais importantes na estruturação das políticas para as mulheres, como a lei que cria o CNDM (7.353/85) (BRASIL, 1985); a lei que cria a SPM (10683/2003) (BRASIL, 2003) modificada pela lei 12314/2010 (BRASIL, 2010); o Decreto 8030/2013 (BRASIL, 2013a), que reestrutura a SPM; o Decreto 7959/2013 (BRASIL, 2013b) que institui o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Esses marcos legais foram importantes para mobilizar a sociedade em torno das questões referentes a políticas para as mulheres e para estruturar o setor.

Arranjos institucionais e recursos

O nascimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) remonta ao ano de 2003, início do governo Lula, com a transferência da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, para a Presidência da República. A partir de então, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, passou a integrar a estrutura da SPM, como órgão colegiado, e três órgãos específicos singulares foram incorporados: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas.

Em 2015, já no governo Dilma, a SPM foi extinta quando da criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH), unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Com a reforma administrativa do governo Temer, em 2016, o MMIRDH foi extinto, e a SPM, na condição de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e da Cidadania.

A discussão referente à necessidade de alocação e execução de recursos específicos para o setor foi recorrente nas conferências: progressivamente, tem-se destacado a questão orçamentária como importante obstáculo à implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Se, já em 1985, instituiu-se o Fundo Especial dos Direitos da Mulher, destinado a gerir recursos e financiar as atividades do CNDM, a persistente ausência de fundo orçamentário dificulta a agilidade na execução de programas e projetos e o próprio desenvolvimento das políticas em perspectiva de gestão democrática, em todas as esferas de governo.

A 1ª Conferência (2004) identifica a necessidade de alocação de recursos para os diferentes programas e projetos, no sentido de concretizar a transversalidade de gênero nas políticas públicas em geral. Recomenda-se, para tanto, garantir o caráter participativo na elaboração do Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando o processo de execução orçamentária. A 2ª Conferência (2007) avança no diagnóstico da situação orçamentária do setor. A inexistência de um fundo específico destinado à implementação das políticas de gênero, bem como a sua coordenação com as demais políticas públicas, segue como entrave à promoção das metas previstas no PNPM. Em dezembro de 2011, a 3ª Conferência tem um dos eixos de grupos de trabalho inteiramente voltado à discussão dos recursos. A criação de um fundo de caráter federativo, com disposição adequada de repasses fundo a fundo, constitui-se como desafio imediato da gestão de políticas para as mulheres. Nessa perspectiva, o estabelecimento de uma vinculação de recursos entre as esferas de governo permitiria o fortalecimento da capilaridade e da transversalidade do setor, rumo à edificação de um sistema próprio das políticas para as mulheres.

Se as três primeiras conferências apresentam o diagnóstico da questão orçamentária, apontando recomendações consensuais, mas pouco estruturadas, é na 4ª Conferência, de 2016¹⁵, que se trata propriamente da estruturação do sistema de políticas para a promoção de equidade de gênero: um dos quatro eixos centrais de debate concentra esforços no oferecimento de subsídios para a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as mulheres. Trata-se da maturação da discussão referente à institucionalização de mecanismos nas três esferas federativas para o fortalecimento e aperfeiçoamento da execução das políticas do setor.

No âmbito da concepção do sistema, as propostas diretamente associadas a recursos e orçamento giram em torno da criação de um fundo

¹⁵ Confira Brasil (2017d).

federativo, que pressupõe a substituição do repasse por meio de transferências voluntárias (destinadas a projetos específicos) pelo repasse fundo a fundo. Os recursos viriam, desde o plano federal, centralizados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, até os planos estadual e municipal, com seus respectivos fundos. Tal iniciativa representaria diversas vantagens em relação ao sistema atual de repasses através de convênios, agilizando os processos, agregando e gerindo o orçamento destinado à garantia dos direitos das mulheres. Destaca-se ainda que o fundo, para além dos recursos orçamentários, deveria promover a captação de recursos tanto de ONGs quanto do setor privado e pessoas físicas. Segundo dados do ESTADIC de 2013 (IBGE, 2014a), apenas 6 unidades federativas possuem Fundo Estadual de Direitos da Mulher – com mobilização de recursos inteiramente voltados ao financiamento das ações relativas às políticas para as mulheres – e outros 8 não dispõem sequer de orçamento específico para a formulação, coordenação e implantação de políticas para as mulheres. Assim sendo, a institucionalização da cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns, via sistema, ampliaria o alcance da estrutura de políticas.

Relação entre os Entes Federados

Analogamente à questão orçamentária, os espaços das conferências têm demonstrado o desenvolvimento da discussão acerca da necessidade de fortalecimento da cooperação das esferas de governo. Enquanto as duas primeiras conferências abrem a problemática da articulação entre os entes federados, a partir da 3ª Conferência se releva uma preocupação mais definida com a sistematização e o financiamento das políticas para mulheres, pautando a criação e o fortalecimento das secretarias nos estados, municípios e DF, a garantia de vinculação de recursos federais para estados e municípios que tiverem criado organismos executivos de políticas para mulheres, e o estímulo ao debate da criação de um sistema de políticas para mulheres.

Os avanços e desafios no setor, no que tange à condição dos entes federados, são bastante visíveis nos dados publicados no ESTADIC (IBGE, 2014a). Em 2013, os levantamentos revelam que os organismos de políticas para as mulheres (OPM) estavam presentes em todos os estados e no DF, sendo que 70% deles já contavam com recursos específicos para promoção da igualdade entre homens e mulheres. Como partes da estrutura administrativa das distintas esferas do governo, os OPM (coordenadorias, secretarias, subsecretarias, diretorias, gerências, núcleos e superintendências)

são os órgãos responsáveis pela execução da gestão das políticas para mulheres, considerando a intersetorialidade característica do setor e, portanto, atentando para as demandas em diversas áreas, tais como saúde, educação, trabalho, direitos humanos e segurança pública. Portadores de estrutura orçamentária e de recursos humanos próprios, estes organismos, em sua distribuição e rede de atuação, contribuem para a análise das condições de institucionalização dos direitos das mulheres enquanto política pública, na medida em que revelam determinado grau de extensão do setor e determinada incorporação de demandas pelo poder público.

Os dados revelam que das 27 unidades federativas, 11 (Acre, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, Paraíba, Pernambuco e Distrito Federal) possuem secretaria exclusiva de políticas para as mulheres; 10 apresentam setor subordinado a outra secretaria (Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins); 4 possuem secretaria conjunta com outra política (Amazonas, Alagoas, Mato Grosso e Pará); e 2 têm o setor diretamente subordinado à chefia do Executivo (Ceará e Mato Grosso do Sul). Ainda de acordo com a pesquisa, todos os OPM se articulavam com secretarias estaduais para referenciar suas ações, incorporando políticas para as mulheres, conforme sugestão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A caracterização é a seguinte: 92% deles dedicavam-se a políticas de capacitação; 88% à execução direta de políticas públicas para as mulheres – entre as quais se destacam aquelas relativas à violência, ao trabalho e à segurança pública –, e 74% à articulação de políticas também com os municípios. Com relação às delegacias especializadas no atendimento às mulheres (DEAMs), havia unidades presentes em todas as unidades federativas (421, no total). Outros 110 núcleos especializados ofereciam atendimento em delegacias comuns. O Estadiv 2013 (IBGE, 2014a) também aponta que 85% dos estados já realizavam levantamento quantitativo de mulheres que sofrem violência. A caracterização do tipo de violência ou agressão sofrida tem sido, segundo a SPM, uma prática constante nas estruturas de serviço especializado.

Mesmo diante da resistência de determinados governos estaduais e municipais à pactuação do PNPM, destaca-se o crescimento expressivo do número de OPM no país: de treze instituições, em 2004, para 603, em 2013. Já em fevereiro de 2015, segundo balanço da SPM, totalizam-se 719, cobrindo 12,4% dos municípios brasileiros. Além disso, dados da SAIAT/SPM (Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas) revelam que a maior presença dos organismos se dá em municípios de grande porte; se, em 2014, todos os municípios brasileiros com mais de 1.000.000 de

habitantes possuíam OPM, a ocorrência diminuiu consideravelmente para municípios de médio e pequeno portes. No que se refere à distribuição dos OPM por unidade federativa, observa-se relativa discrepância na relação entre o número de municípios e a ocorrência dos organismos. Enquanto Acre, Amapá, Pernambuco e Distrito Federal apresentam elevado percentual de municípios com OPM – respectivamente, 95,5%, 87,5%, 84,9% e 100% –, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina figuram com apenas 2% ou menos, cada (BRASIL, 2014b).

O desenvolvimento da rede pública de atenção a mulheres vítimas de violência também cresceu: de 331 serviços especializados, em 2003, para 988, em 2013. Analogamente, houve aumento do percentual de municípios com estrutura para formulação, coordenação e implementação das políticas: de 18,7%, em 2009, para 27,5%, em 2013, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) (IBGE, 2014b). Esses dados atestam o esforço de desenvolvimento institucional do setor, que, mesmo que ainda insuficiente, é notável e se associa diretamente à luta dos movimentos sociais e ao reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de garantir serviços com vistas à promoção da igualdade de gênero em todas as políticas públicas.

A partir do debate sobre a criação do Sistema Nacional de Políticas para Mulheres, e diante dos avanços e obstáculos à institucionalização dos direitos das mulheres, a 4ª Conferência de Políticas para as Mulheres avalia a exclusividade da estrutura na perspectiva do alcance da ação governamental. A implementação do sistema aparece como assegurado da efetividade da relação horizontal entre os entes federados, reforçando sua participação e compromisso na definição e gestão das políticas. Ademais, a defesa de integração das instâncias de governo atua no sentido de homogeneizar e desconcentrar as ações governamentais, favorecendo a gestão democrática.

Na concepção do Sistema Nacional, prevê-se que os Conselhos promovam decisões baseadas nos planos nacionais, que são definidos nas conferências. No caso das políticas para as mulheres, entretanto, ainda não há uma Política Nacional aprovada por decreto. Neste caso, conforme aponta o texto-base da 4ª Conferência, faz-se necessário, para instituição de sistema, um dispositivo constitucional ou lei ordinária, agrupando a política pública em si, os planos, os conselhos, as conferências e os órgãos federais em estrutura única coordenada pela SPM.

Dos atores e das comunidades de política

Nesta seção, buscamos trazer à luz os atores que participaram da elaboração e das atividades das conferências. Constam na relação os atores que organizaram as conferências e aqueles que compuseram as mesas, os painéis, participaram da produção dos textos, boletins, resoluções etc. Não constam da relação os assinantes das listas de presença, pois elas não foram divulgadas. Tampouco consta a identificação das delegadas, pois também não tivemos acesso a essa informação. Tal como com relação às políticas de assistência social e às do meio-ambiente, separamos os atores entre atores da sociedade civil, atores do governo e atores internacionais, que tiveram importância nas conferências. O objetivo é perceber os atores que desempenham papel importante para formar/consolidar uma rede em torno da política para as mulheres (*policy communities*).

Com exceção dos atores internacionais, houve uma crescente participação de representantes de governos e de entidades da sociedade civil nas Conferências. Com relação aos atores governamentais, há um crescente envolvimento de vários Ministérios e Secretarias nas Conferências, reforçando a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas. Tanto é assim que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013-2015, fruto da 3ª Conferência, foi assumido em parceria por todos os Ministérios membros do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e acordado com a Casa Civil (Decreto 7959, de 13 de março de 2013) (BRASIL, 2013b).

O grande avanço da gestão foi a sua articulação com o Plano Plurianual 2013-2015. Dessa articulação, elaborada em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão resultou a construção da Agenda Transversal que reúne o conjunto de compromissos do governo para garantir direitos públicos aos diversos grupos sociais vulneráveis, visando à redução das desigualdades. Por meio das Agendas Transversais o governo se propõe fazer um balanço das políticas para Mulheres, Juventude, Igualdade Racial, Populações LGBT e de Rua, Criança e Adolescente, Idosos, Deficientes e Povos Indígenas. Com a incorporação da estratégia da transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas, instala-se um Comitê de Gênero em cada órgão ou ministério. Houve um aumento desses Comitês, por exemplo, em 2014 eles totalizavam quinze, quando em 2010 eram apenas seis. A transversalidade, como estratégia de implementação de políticas públicas foi fortalecida na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995), ganhando relevância e destaque em compromissos e fóruns internacionais. O texto base destaca a importância da perspectiva

de gênero compor e perpassar, todas as políticas como forma de garantir efetivamente igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social (VIOTTI, 1995).

Com relação aos atores da sociedade civil, presença marcante nas conferências é da Marcha das Mulheres, da CUT, do Instituto Feminista para a Democracia. O que podemos notar é um crescente envolvimento dos governos com o tema da mulher e uma maior abrangência de convidados para participar das conferências, como foi o caso da II Conferência com um maior número de autoridades internacionais.

Os documentos das quatro conferências mostram um protagonismo muito grande por parte do governo federal, via Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, na organização do debate público sobre a temática da mulher. Sem esse protagonismo, seria difícil imaginar os avanços e conquistas dos setores, contando apenas com atores da sociedade civil, o que mostra um setor ainda muito colado aos governos em curso. Por ser uma política transversal e intersetorial, tal como no caso da política de meio-ambiente, vários ministérios e secretarias têm de se envolver com a causa das mulheres, sob pena de não responderem às demandas que surgiram nas conferências. E isto requer vontade política para priorizar o tema das mulheres nas agendas governamentais. As pressões exercidas por atores e órgãos internacionais podem ajudar a colocar o tema na agenda, mas ainda restam muitas dúvidas de como o setor organizar-se-á sem o empenho dos governos, como parece ser o caso no atual mandato presidencial.

No que tange à comunidade de política, na tipificação de Romão (2016) talvez pudéssemos falar em comunidades heterogêneas de políticas para o setor das mulheres, também como no setor do meio ambiente, pois os princípios e valores gerais da política permanecem em disputa, a interação é intermitente e pode gerar clusters de poder, no qual alguns grupos tendem a estar de fora da construção da política. Há dificuldades de negociação, pois as disputas se dão em um jogo desequilibrado, em que alguns grupos controlam o acesso ao Estado e outros podem ser alijados de qualquer participação no processo de formulação ou decisão sobre a política.

Considerando os fatores antiguidade e extensão para falar do nível de institucionalização da política para as mulheres, sugerimos pensar o setor com um nível médio de institucionalidade, juntando-se ao setor de meio-ambiente. Isto porque, com referência à antiguidade, pode-se dizer que essa política alcançou marcos legais importantes, passando de uma política de governo para uma política de Estado. A Lei Maria da Penha pode ser usada como símbolo de uma luta na história do Brasil que ganhou visibilidade e

expressão jurídica, para além dos governos em exercício. Ainda que tenha sido em governos específicos – os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma – que a problemática das mulheres tenha alcançado visibilidade temática e conquistado avanços institucionais importantes, não parece que os demais governos possam desprezar as conquistas do setor. A própria extensão da política faz com que fique mais difícil desconsiderar suas demandas, uma vez que um leque maior de pessoas e entidades pode estar envolvido com a temática. Como vimos, os dados mostram um aumento significativo de organismos de políticas para as mulheres (OPMs) pelo território nacional, com secretarias exclusivas e delegacias especializadas no atendimento às mulheres.

Pensando em termos de desenho institucional e da relação possível entre os entes federados, o país tem 444 conselhos estaduais e municipais dos direitos das mulheres, 795 organismos de políticas para as mulheres (secretarias, gerências, coordenadorias) e 27 organismos estaduais de políticas para as mulheres, representando números importantes no quesito extensão¹⁶.

Mas, ao mesmo tempo, poderíamos falar que é um setor com institucionalidade baixa, de antiguidade recente, na medida em que a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres, em 2015, e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2016, apontam para a fragilidade do setor que fica à mercê de vontades e arranjos políticos.

As três primeiras conferências foram fundamentais para sensibilizar e mobilizar atores e instituições com relação à histórica problemática das mulheres no Brasil, e para a necessidade de estruturação do setor, com recursos orçamentários próprios e definidos numa política nacional. A quarta conferência foi um espaço importante para discussão mais pragmática dos passos necessários para estruturação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, mas as discussões foram suspensas com a medida de extinção do MMIRDH. Se o protagonismo do governo federal foi importante para ampliar os espaços de debate do setor, juntando atores e entidades, formando redes, este mesmo protagonismo é o responsável por tirar o tema da pauta de debates e não promover a articulação de atores, entidades e redes em torno da temática da política para as mulheres.

Olhando esse último aspecto, as conferências de políticas para as mulheres podem ser consideradas de mobilização, pois ainda contam com um grau mínimo de institucionalização setorial, não formaram sistemas e nem contam com transferências periódicas de recursos. Além disso, estão inscri-

¹⁶ Conferir Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2016, p.6).

tas em áreas transversais de políticas, o que ajuda a complicar a estabilidade de medidas e políticas na temática de gênero, já que tal setor fica à mercê da vontade política de muitos gabinetes e na dependência de muitas articulações no jogo da política. Quiçá os avanços do setor resistam aos tempos não tão amigáveis para as discussões de políticas públicas específicas para as mulheres.

Considerações Finais

Nesta pesquisa, em andamento, procuramos testar a tipologia proposta por Romão (2016) levando em conta três setores de política – assistência social, meio ambiente e política para as mulheres. Cada um dos setores apresenta especificidades no que tange às variáveis aqui consideradas: marcos legais, arranjos institucionais, recursos, relação entre os entes federados e comunidade de política. As especificidades dos setores os colocam em diferentes níveis naquilo que diz respeito à institucionalidade e à comunidade de política, como procuramos mostrar.

A escolha das conferências nacionais como material de análise nos parece muito positiva, pois permitiu um olhar longitudinal para cada área de política, uma vez que ocorrem com certa periodicidade. As conferências constroem uma história do setor, pois os avanços, retrocessos e tensões podem ser acompanhados nos documentos por elas produzidos. Além do mais, as conferências são um espaço privilegiado para análise da relação entre os entes federados, já que acontecem de forma escalonada.

Assim, a pesquisa chamou atenção para a importância das conferências como espaços de encontro de atores da sociedade e do governo (e também atores internacionais) em torno de demandas de determinado setor de política, permitindo avanços na institucionalização do setor bem como na constituição de redes envolvidas com a política. E, sobretudo, a pesquisa permitiu observar a especificidade de cada setor, a depender do quanto está mais ou menos próximo do ponto ótimo, a saber, alta institucionalidade e formação de uma comunidade homogênea de política. Esses dois aspectos permitem certa independência do setor com relação à vontade política, como procuramos sugerir neste capítulo. Outros artigos darão continuidade aos achados da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, Campinas, v.21, n.2, p.337-364, ago. 2015.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 95-136.

BRASIL. Secretaria do Governo. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 19 maio 2017a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Quem é quem**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/quem-e-quem>>. Acesso em: 6 jul. 2017b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conferências Nacionais do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socio-ambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 6 jul. 2017c.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Conferências Nacionais de Política para as Mulheres**. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/4cnpm/>>. Acesso em: 6 jul. 2017d.

BRASIL. Lei n.13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n.2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1 da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. 2014a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Censo%20SUAS%202014.pdf>. Acesso em: 6 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas [SAIAT/SPM]. 2014b. Disponível em: <www.spm.gov.br/agenda-saiat>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.8.030, de 20 de junho de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

20 jun. 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8030.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.7.959, de 13 de março de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2013 a 2015, altera o Decreto n.5.390, de 8 de março de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 mar. 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7959.htm>. Acesso em 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1 de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.12.605, de 3 de abril de 2012. Determina o emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou grau em diplomas. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 abr. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112605.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.12.314, de 19 de agosto de 2010. Altera as Leis nos. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e

dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei no 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n.4.148, de 16 de outubro de 2008. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 out. 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412728>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 ago. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5948.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Políticas Nacionais de Assistência Social:** PNAS/2004: Normas Operacionais Básicas: NOB/SUAS. Brasília, 2005a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.11.106, de 28 de março de 2005. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei n.2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mar. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.11.108, de 7 de abril de 2005. Altera a Lei n.8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2005c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11108.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional n.47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 jul. 2005d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.11.105, de 24 março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mar. 2005e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm>. Acesso em: 06 jul. 2017.

BRASIL. Decreto n.5.003, de 4 de março de 2004. Dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mar. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5003.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Previdência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jul. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.7.353, de 29 de agosto de 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 ago. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

BRASIL. Lei n.6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 3 jul. 2017.

BUTTEL, F. Instituições sociais e mudanças ambientais. **Revista Idéias**, Campinas, v.8, n.2, p.9-37, 2001.

CALIXTO, B. 85% dos brasileiros não têm acesso à coleta seletiva, mostra estudo. **Época**, 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/85-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-coleta-seletiva-mostra-estudo.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 4., 2016, Brasília. **Press Kit**. Brasília: ONU Mulheres: CNDM: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/4cnpnm/assuntos/Documentos/presskit_finalizado-1.pdf/view>. Acesso em: 6 jul. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Conferências Nacionais**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 10 out. 2016a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Altera o art. 1º da Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 17, de 21 de setembro de 2016. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, 21 set. 2016b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucoes-2016/>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Resolução n.130, de 15 de julho de 2005. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/resolucoes-cnas-2005/>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, v.17, n.58, p.122-154, jan./abr. 2015.

COTRIM, J. P. Abertura. In: COTRIM, J. P (Coord.). **De Planeta nas Mãos**: no pós Eco-92. Lisboa: Edições Colibri, 1993. p.37-51.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS: Relume Dumará, 1995.

FRANCO, J. L. A. **Proteção à natureza e identidade nacional**: 1930-1940. 2002. 52f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: de redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.15, n.2, p.291-308, maio/ago. 2007.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in State and society. Durham; London: Duke University Press, 2007.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais** [ESTADIC]: perfil dos estados brasileiros: 2013. Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadic2013.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros** [MUNIC]: 2013. Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 4 jul. 2017.

IPEA. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2011

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p.105-121, mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000100007>. Acesso em: 13 jul. 2017.

JARDIM, M. A. C.; MARQUES, V. Da criação da CUT ao interesse pelas questões ambientais: Eco 92 e Rio +20. **Revista de Pós-graduação em Ciências Sociais do Maranhão**, Maranhão, v.14, n.28, 2017. (no prelo).

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2.ed. New York: Harper Collins, 1995.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais, **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v.1, n.5, p.35-54, 2004.

LEITE LOPES, J. S. A ambientalização dos conflitos em Volta Redondas. In: ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p.217-244.

LOSEKANN, C. **A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos**.

2009. 209f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.15-23, jun. 2010.

ROMÃO, W. **How to measure effectiveness?** suggestions from a comprehensive approach on Conferences in Brazil. 2016. Trabalho apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, New York, may. 2016.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos:** proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2005.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional.** 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SPOSATI, A. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. R. A. (Org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p.20-41.

VIOLA, E.; VIEIRA, P. Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.26, n.4, p.81-104, out./dez. 1992.

VIOTTI, M. L. R. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher:** Pequim, 1995. 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2017.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Carla Giani Martelli

Professora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – UNESP. Pesquisadora Fapesp. Foi professora visitante no *Istituto di Scienze Umane e Sociali* da *Scuola Normale Superiore* de Florença, Itália, de abril a junho de 2016. Desenvolve pesquisa acerca de novas modalidades de participação política no Brasil, com especial atenção para as conferências de políticas públicas municipais e nacionais. Os resultados têm sido apresentados em Congressos nacionais e internacionais e em publicações de capítulos e periódicos. Destaque para a apresentação do trabalho *Participatory Institutions in Brazil: Innovation and Challenges*, realizado na *Scuola Normale Superiore*, Florença/Itália, em maio de 2016. E-mail: cmartelli@fclar.unesp.br

Maria Chaves Jardim

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – UNESP. Pesquisadora Fapesp e CNPQ. Foi professora visitante na Université Paris-Dauphine entre 2013-2014. Têm diversos livros e artigos em sociologia francesa, sociologia econômica e sociologia das finanças, com destaque para o livro *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula* (Annablume, 2009), traduzido na França (L’Harmattan) e em tradução nos Estados Unidos. E-mail: majardim@fclar.unesp.br

Éder Rodrigo Gimenes

Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá – UEM. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, segundo líder do grupo de pesquisa “Cultura política, comportamento e democracia” (UEM/CNPq) e pesquisador do “Núcleo de Pesquisa em Participação Política” (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas sobre comportamento político,

participação política e democracia, com ênfase no Brasil e na América Latina e tem artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. E-mail: ergimenes@uem.br

SOBRE OS AUTORES

Carla Almeida

Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Atua como professora e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Líder do grupo de pesquisa “Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia” (UEM/CNPq) e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas e têm diversas publicações sobre os temas: instituições participativas, democracia e participação política; gênero e política. E-mail: carlaalm@uol.com.br

Carla Giani Martelli

Professora do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – UNESP. Pesquisadora Fapesp. Foi professora visitante no *Istituto di Scienze Umane e Sociali* da *Scuola Normale Superiore* de Florença, Itália, de abril a junho de 2016. Desenvolve pesquisas sobre os temas: democracia, participação política, instituições participativas e políticas públicas. E-mail: cmartelli@fclar.unesp.br

Celene Tonella

Professora do Departamento de Ciências Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Doutora em História pela UNESP, com Pós-Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC São Paulo (2001) e pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista/FCLAR (2017). Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação Política (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas e participação. E-mail: ctonella@uol.com.br

Daiany Cris Silva

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá e Estagiária da Assessoria da Juventude, órgão vinculado a Prefeitura de Maringá/PR. Email: daianycriss@gmail.com

Éder Rodrigo Gimenes

Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá – UEM. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, segundo líder do grupo de pesquisa “Cultura política, comportamento e democracia” (UEM/CNPq) e pesquisador do “Núcleo de Pesquisa em Participação Política” (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas sobre comportamento político, participação política e democracia, com ênfase no Brasil e na América Latina e tem artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. E-mail: ergimenes@uem.br

Ednaldo Ribeiro

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Atua como professor dos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá e no Programa de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná. Líder do grupo de pesquisa “Cultura política, comportamento e democracia” (UEM/CNPq) e pesquisador do Núcleo de Participação Política (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas sobre comportamento político. E-mail: ednaldoribeiro@icloud.com

Jaqueline Ilaria de Lima

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá. Atua como bolsista de Iniciação Científica pelo Programa de Cooperação Acadêmica (Procad/CAPES UEM-UNESP-UFSC). Email: jaqueline.ilaria22@gmail.com.

Julian Borba

Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador do CNPq. Coordenador do Projeto PROCAD-CAPES “Mudanças e permanências nos padrões de participação

política no Brasil”. Desenvolve pesquisas na área de comportamento político e opinião pública. E-mail: borbajulian@yahoo.com.br

Lígia H. H. Lüchmann

Professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Desenvolve pesquisas com publicações sobre os temas: associativismo, instituições participativas, democracia, participação e novos formatos de representação política. E-mail: ligia@cfh.ufsc.br

Lucas Toshiaki Archangelo Okado

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (2011) e mestrado em Ciências Sociais pela mesma instituição (2013). Atualmente é aluno do programa de pós-graduação (doutorado) em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Atitude e Ideologias Políticas, atuando principalmente nos seguintes temas: comportamento político, juventude e participação política. Email: lucas.okado@gmail.com

Maria Chaves Jardim

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – UNESP. Pesquisadora FAPESP e CNPQ. Foi professora visitante na Université Paris-Dauphine entre 2013-2014. Têm diversos livros e artigos em sociologia francesa, sociologia econômica e sociologia das finanças, com destaque para o livro Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula (Annablume, 2009), traduzido na França (L’Harmattan) e em tradução nos Estados Unidos. E-mail: majardim@fclar.unesp.br

Simone Pereira da Costa Dourado

Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ambos da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Antropologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, análise dos grupos geracionais, esporte e sociedade, dinâmicas urbanas e participação política. Email: simone.dourado890@gmail.com

Tayná Teixeira Chaves Trindade

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Foi Bolsista de Iniciação Científica do projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)”. Atualmente é Bolsista de Iniciação Científica do projeto “Sociologia na Educação Básica: uma análise a partir do *habitus* dos professores”, e pesquisadora do Grupo de Pesquisa CNPq Coletivo de Estudos em Ambientes, Percepções e Práticas - CANOA/UFSC. E-mail: contatotaynatrindade@gmail.com

Viviane Bassi dos Reis Marques

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista UNESP/FCLAr. Especialista em Gestão de Pessoas e de Projetos Sociais pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Membro do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado (NESPOM/UNESP). Experiência como professora em curso de graduação presencial e educação à distância (UFSCar/UAB). Pesquisadora dos temas movimentos sociais, sociedade e meio ambiente. Email: vivibrmarques@gmail.com

Wagner de Melo Romão

Professor do Departamento de Ciência Política da Unicamp, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP-Araraquara. Desenvolve pesquisas sobre democracia, participação e políticas públicas. Email: wagnermromao@yahoo.com.br

Yan de Souza Carreirão

Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Desenvolve pesquisas sobre os temas: eleições, partidos e sistema partidário, opinião pública e representação. E-mail: yancarreira@uol.com.br

SOBRE O VOLUME

Série Temas em Sociologia nº 11

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 10,4 x 17,4 cm

Tipologia: Garamond 10/12 pt

Papel do miolo: Polen bold 90 g/m²

Papel da capa: Cartão supremo 250 g/m²

Primeira edição: 2018

Para adquirir esta obra:

STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
Laboratório Editorial
Rodovia Araraquara-Jaú, km 01
14800-901 – Araraquara
Fone: (16) 3334-6275 ou 3334-6234
E-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

