

ANAIS
do

III Seminário Participação Política e Democracia

03 a 05 de Outubro de 2017

NUPPOL

Núcleo de
Pesquisas em
Participação
Política



Realização:

NUPPOL Núcleo de
Pesquisas em
Participação
Política



PGC
Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais/UEM

Apoio:



Organização: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais / Universidade Estadual de
Maringá
Núcleo de Pesquisas em Participação Política

Av. Colombo, 5790 - Bloco H12 - Sala 01 • CEP: 87020-900 • Maringá-PR
Fone: (44) 3011-8905 • sec-pgc@uem.br

Comissão organizadora:

Carla Almeida – (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Ednaldo Ribeiro (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Rafael da Silva (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Celene Tonella (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Eder Rodrigo Gimenes (PGC/NUPPOL UEM)
Milena Cristina Belançon (Graduação Ciências Sociais/NUPPOL UEM)
Simone Dourado (DCS/PGC UEM)

Corpo editorial

Carla Almeida – (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Ednaldo Ribeiro (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Rafael da Silva (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Celene Tonella (DCS/PGC/NUPPOL UEM)
Eder Rodrigo Gimenes (PGC/NUPPOL UEM)
Simone Dourado (DCS/PGC UEM)

Editoração e Diagramação: Lucas Toshiaki Archangelo Okado

GT 1 – SOCIEDADE CIVIL, AÇÃO COLETIVA E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

1. Gênero e trajetórias políticas de vereadoras e vereadores

Karen Laís Barbero Chaves.....05

2. Movimento–Partido–Estado: Os repertórios de ação de militantes do movimento negro

Sara Talice Santos Bastos..... 19

3. 20 anos de parada gay: A importância do fenômeno para a causa LGBT.

Beatriz Elena Barud Silva, Camila Ferreira dos Santos.....39

4. Desenvolvimento territorial e participação social: Pistas conceituais e metodológicas

Augusto de Oliveira Tavares.....54

5. Sociedade Civil e políticas públicas: possibilidades de análise a partir do institucionalismo histórico

Márcia de Souza.....72

6. A representação chágica da mobilização popular contra o governo Temer

Rozinaldo Antonio Miani.....81

7. Teoria e método para análise da efetividade das Instituições de Participação

Marcos Luiz Vieira Soares Filho..... 100

8. Presença e voz como legitimação da inclusão: análise do conselho de esportes de Curitiba

Fabiana Marissa Etzel Barddal..... 115

9. Da polarização à busca pelo equilíbrio: as relações entre internet e participação política

Jaqueline Resmini Hansen, Maria Alice Silveira Ferreira..... 129

10. As características se mantêm? Uma análise longitudinal do perfil dos representantes de conselhos de assistência social no período de 2012 a 2016.

Liége Torresan Moreira..... 140

11. Desafios e limites do feminismo estatal no Brasil

Milena Cristina Belançon..... 158

12. Participação social e controle social: estudo a partir de dois observatórios sociais

Elaine Cristina de O. Menezes, Daniela Resende Archanjo, Maria Rachel Zuza..... 175

13. Mobilização social no Brasil: considerações acerca das Jornadas de Junho de 2013

Emilie Faedo Della Giustina, Danuta Estrufika Cantóia Luiz..... 195

14. O lugar da participação nas teorias democráticas.

Cassiano Machado Goes.....207

15. A participação civil na Conferência Municipal de Assistência Social

Lorrayne Caroline G. Silva, Carolina M. de Carvalho, Fabiana V. da Silva.....222

16. As implicações do conceito de estrutura para as ações não violentas

Wander Luiz Cardioli Rodrigues dos Santos.....239

GT 2 – COMPORTAMENTO POLÍTICO

17. Estatismo e igualitarismo entre elites legislativas

Anderson de Oliveira Alarcon.....258

18. Cultura política e poder local: estatismo segundo os vereadores de Santa Catarina

Filipe Vicentini Faeti, Éder Rodrigo Gimenes.....275

19. Opinião pública: história e significados

Paulo Cesar Longen.....289

20. A democracia digital e a participação política através da inovação, na América Latina

André Costa Lucena.....303

21. Congruência ideológica entre eleitores e parlamentares do PT, PSDB E PMDB (2011-2014)

Ana Paula Brito Maciel.....317

22. Influência da filiação partidária no desenvolvimento social dos municípios paranaenses

Laurel Gilberto Martins.....337

23. Revisando a classificação dos partidos brasileiros a partir da atuação parlamentar

Fernando Scheeffe.....359

24. Condicionantes dos votos brancos e nulos nas eleições presidências: comparando Brasil e Moçambique

Acrísio Pereira Victorino, Carlos Augusto de Souza, Natália Seabra dos Santos.....376

GT 3 – ESTADO ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS

25. Políticas públicas de saúde, acesso à justiça e seus desafios.

Ingrid Spagnol Pereira.....389

26. Políticas Públicas e Violência Obstétrica: uma análise crítica contemporânea

Aline Barros de Souza, Eliane Sebeika Rapchan, Fagner Carniel.....407

27. O branco papel do vestibular do Paraná na implementação da Educação Étnico-Racial

Lílian Amorim Carvalho.....418

28. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: um espaço potencializador para a participação política de crianças e adolescentes

Denisse Brust López, Flávia Cunha Pacheco, Carolina de Andrade Guarniéri.....439

29. Vitimização e medo do crime na universidade: diagnóstico para políticas públicas

Felipe Mattos Monteiro, Gabriela Ribeiro Cardoso, Denis Berté Sálvia.....461

30. A participação social nas conferências nacionais do meio ambiente, como forma de efetividade nas políticas públicas.

Wilian D'Agostini Ayres.....483

31. Viver em condomínios verticais do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Curitiba: uma avaliação da pós-ocupação a partir de trajetórias de vida de famílias beneficiárias	
<i>Viviane Vidal Pereira dos Santos, Maria Tarcisa Silva Bega.....</i>	<i>503</i>
32. Análise do programa “minha casa minha vida”, um estudo de caso: conjunto residencial Mauá	
<i>Naiara Sandi de Almeida Alcantara, Gabriela Catarina Canal.....</i>	<i>525</i>
33. Conferências Nacionais do Direito da Criança e do Adolescente: Constituição e influência	
<i>Beatriz Elena Barud Silva.....</i>	<i>540</i>
34. O tema da participação da sociedade civil nos planos nacionais, estaduais e municipais (ponta grossa) das políticas públicas referentes a saúde e assistência social.	
<i>Thamires Aparecida Bojko Danuta Estrufika Cantoia Luiz.....</i>	<i>557</i>
35. Representação democrática e política externa, conceitos sobrepostos	
<i>Laira Rocha Tenca.....</i>	<i>568</i>
36. A política social de assistência social na conjuntura atual: os desafios para o suas	
<i>Cristiane Carla Konno, Márcia Pastor.....</i>	<i>582</i>
37. O conceito de gerações nas pesquisas sobre participação política.	
<i>Daiany Cris Silva, Jaqueline Ilaria de Lima, Renata Tikako de Jesus Kato.....</i>	<i>599</i>

GT 1 – SOCIEDADE CIVIL, AÇÃO COLETIVA E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

1. Gênero e trajetórias políticas de vereadoras e vereadores

Karen Laís Barbero Chaves¹

Resumo: Historicamente, as mulheres encontram-se sub-representadas nas diversas instâncias de poder. Os papéis sociais atribuídos a mulheres e homens – em que a elas atribui-se os papéis da vida privada e a eles os papéis da vida pública – é um dos aspectos que acarretam em diversas dificuldades à participação política das mulheres. A inserção na política demanda condições como tempo livre e recursos políticos como o capital político, o capital associativo e o capital familiar. Visando contribuir para os estudos sobre o fenômeno da sub-representatividade feminina na política institucional, que têm apontado para as consequências negativas para a democracia quanto às disparidades de representações dos diversos grupos que compõem a sociedade nas esferas de decisão política, este trabalho busca comparar as trajetórias políticas de homens e mulheres nas câmaras municipais e identificar quais os elementos que constituem as trajetórias políticas de vereadoras que alcançam sucesso eleitoral. Para tanto, foi utilizado como referencial empírico o banco de dados do projeto de extensão do programa de pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina e da Escola do Legislativo do Estado de Santa Catarina, intitulado 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense. Este trabalho está concluído e faz parte do programa de bolsas de iniciação científica (PIBIC/CNPq-FA-UEM).

Palavras-chave: Trajetórias políticas; gênero; sub-representatividade.

Introdução

Tendo em vista contribuir para a explicação do fenômeno da sub-representação feminina nas instituições políticas, esta pesquisa tem como objetivo comparar as trajetórias e as carreiras políticas de vereadores e vereadoras abarcando as Câmaras Municipais de Santa Catarina. O principal objetivo é comparar as trajetórias políticas de mulheres e homens, analisando os tipos de capitais políticos que constituem essas trajetórias, assim como identificar uma possível tipologia que possa ou não diferenciá-las.

Segundo Luana Simões Pinheiro (2006), a análise do capital político se faz de suma importância se o compreendermos como determinante na definição dos lugares ocupados por

¹ Graduanda do curso de Ciências Sociais/Universidade Estadual de Maringá, bolsista do programa de iniciação científica pela Fundação Araucária.

cada indivíduo no campo político, de acordo com o acúmulo ou não deste capital. A autora, assim como a literatura, apontam que a entrada da mulher na vida política se faz por meio de duas grandes vias: a das relações familiares e a da participação política prévia." Dessa forma, se o capital político é acumulado em função do "prestígio" ou reconhecimento da atividade de pais, irmãos e maridos, também é construído por meio de uma atividade política anterior.

A análise, para além das bibliografias que tratam das desigualdades nas instituições políticas, baseou-se no banco de dados do 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense Alesec (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina), pesquisa feita em conjunto com pesquisadores vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina e a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. A pesquisa soma os dados de 292 câmaras municipais do estado, 1699 servidores e 1054 vereadores e vereadoras da legislatura de 2013-2016.

Esse trabalho contém a apresentação da pesquisa bibliográfica a fim de contribuir teoricamente com os dados empíricos obtidos com a pesquisa, a apresentação e análise da pesquisa empírica e considerações finais.

Gênero, barreiras e trajetórias políticas

Histórica e numericamente as mulheres têm sido sub-representadas no campo político. Mesmo compreendendo que a decisão de exercer cargos políticos não seja uma decisão de todos, é importante entender que ela não se constrói de modo livre e individual entre homens e mulheres, mas que barreiras são estabelecidas, das quais afetam e constroem esses sujeitos, especificamente as mulheres.

Segundo Flávia Biroli (2014), há na compreensão da dualidade entre a esfera pública e a esfera privada a noção de que aquilo que é público atribui-se caráter universal e homogêneo e, portanto, político; enquanto a vida cotidiana e suas relações de poder conflituosas no campo do trabalho e no campo familiar pertencem ao privado, portanto, ao não político. Este modo de compreender essas esferas sugere, segundo a autora, que de fato a arena pública é homogênea, na qual impera discussões e relações entre iguais, quando na verdade seus valores foram definidos historicamente. São atribuídos estereótipos de gênero dos quais as mulheres destinam-se a vida privada em que são limitadas prioritariamente aos papéis domésticos traçados como natural, de modo que "[...] outros comportamentos seriam caracterizados como desvios. A natureza estaria na base das diferenças hierarquizadas entre os sexos." (p.32).

Sendo assim, Biroli (2014) sustenta que, se fora da esfera pública, na esfera privada, há conflitos de desigualdades e subalternidade entre homens e mulheres, é no mínimo contraditório afirmar que a esfera pública seria o espaço de discussão entre iguais. A construção de uma sociedade democrática precisa anteriormente perceber que o público e o privado estão entrelaçados. A exclusão e desigualdade entre homens e mulheres no mundo político e nos espaços de decisão, portanto, pode ser compreendida pela relação de dominação e as posições estabelecidas ao gênero na vida doméstica, ou seja, no mundo privado.

De acordo com Miguel e Biroli (2011), os papéis sociais atribuídos às mulheres afetam as chances de participação na disputa por cargos políticos já que esta disputa requer, de modo geral, recursos como dinheiro, tempo livre e rede de contatos, fatores que faltam aos grupos em condição subalterna. De modo simplificado, os autores apontam que a falta de recursos financeiros significa menos tempo livre e, por conseguinte carece de contatos no campo político, fato que explica a importância do capital familiar para o ingresso das mulheres na carreira política.

É o que mostra também Machado, Marques e Miguel (2015), em pesquisa em que analisam as trajetórias políticas dos candidatos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2002, 2006 e 2010. Segundo a pesquisa, 53,1% das candidatas eleitas nos três anos tinham familiares na política, enquanto para os homens a porcentagem é menor, 39,5%. Apesar de se ter mostrado significativo também para os homens, os autores alertam que os homens “[...] possuem um leque maior de alternativas quando se trata de buscar “atalhos” que os levem diretamente a posições de maior prestígio, como a de deputado federal, ao passo que para elas a rede de relações familiares é a opção mais evidente.” (p.734).

Outro aspecto motivacional para o ingresso na carreira política para ambos os sexos, mas principalmente para as mulheres, como mostra Araújo (2010), é ter exercido algum tipo de experiência de participação anteriormente, como cargos nos no Poder Executivo, estaduais ou municipais, como secretárias do estado ou do município que, de acordo com as entrevistas realizadas com 9 deputadas federais, esses cargos “[...] se originavam [em parte] do vínculo conjugal ou paterno da entrevistada com prefeitos, governadores ou outros cargos relevantes.”, e em parte, por convites ou disputa por cargos administrativos no legislativo estadual ou municipal (p. 573). As participações fora do campo governamental também aparecem de acordo com Araújo, em atividades filantrópicas e, em menor escala, em movimentos sociais, no qual o segundo está geralmente ligado às deputadas que pertenciam a partidos de esquerda.

Estas constatações relacionadas a trajetórias políticas aparecem também no âmbito estadual, como mostra Schulz e Moritz (2015) em pesquisa feita com deputados/as estaduais no Rio Grande do Sul (RS), nas eleições de 2010. De acordo com as autoras, das 55 vagas para a Assembleia Legislativa do RS, apenas oito foram ocupadas por mulheres, dentre as quais cinco foram reeleitas ao cargo e três foram vereadoras, sendo que três delas entraram na política por herança familiar (p.390).

Quanto aos candidatos eleitos (47 homens), 32 deles se reelegeram ao cargo, 10 já foram vereadores, prefeitos ou deputados federais e os outros 4 apesar de serem estreantes no cargo legislativo, já exerceram algum outro tipo de mandato no campo político (p. 395). No que se refere aos perfis dos candidatos/as, especificamente das deputadas, a pesquisa mostra que a maioria delas foram eleitas por partidos de esquerda – 4 delas foram eleitas pelo PT, uma pelo PDT, uma pelo PP, uma pelo PMDB e uma no PSDB. As candidatas possuem em sua maioria faixa etária entre 45 e 59 anos, com alto nível de escolaridade – uma advogada, seis profissionais da área da educação e da área médica – e casadas.

De acordo com a pesquisa de Araújo e Borges (2012, 2013), com candidatos ao cargo de deputado federal, as mulheres declararam ter o nível de escolaridade mais elevado do que os homens, entre as mulheres o percentual de solteiras é maior e possuem entre 18 e 39 anos, enquanto mais de o dobro dos homens estão na faixa dos 60 anos. Segundo as autoras, homens e mulheres possuem em comum em suas trajetórias políticas a herança política familiar e fidelidade ao partido político em que militam tendo, em sua maioria, permanecido ao longo de sua atuação política no mesmo partido.

Essa última característica também aparece na pesquisa de Schulz e Moritz (2015) mencionada anteriormente, em que todas as oito candidatas se mantiveram no mesmo partido por pelo menos 10 anos, das quais para exemplificar algumas: Juliana Brizola, eleita pelo PDT, foi eleita por sua herança familiar (neta de Leonel Brizola e mais dois irmãos também com carreira política) e também por sua militância na Juventude Socialista do PDT; Maria Helena Sartori foi eleita pelo PMDB, partido em que está filiada há 40 anos; Miriam Marroni, eleita pelo PT, além de militante no movimento estudantil e sindical foi eleita quatro vezes a vereadora e duas vezes deputada estadual pelo mesmo partido.

As pesquisas apresentadas até o momento foram realizadas a partir do estudo de candidatos a cargos políticos do poder legislativo em escala federal e estadual, o que nos permite buscar aprofundar esses estudos sobre a importância da pluralidade de representações, neste caso de mais mulheres participando efetivamente e com oportunidades mais igualitárias

para a inserção no mundo político e para a construção de uma sociedade mais democrática. Assim como nos leva a observar a necessidade dessas pesquisas no âmbito municipal e verificar até que ponto os dados apresentados se repetem ou não, fazendo um mapeamento inverso já que é das escalas locais que esses sujeitos políticos se constroem e, ainda que continue sendo um número pequeno, é na esfera municipal que se encontra maior participação de mulheres em cargos políticos.

Pensando na importância de atentar-nos para os estudos de participação política local, a recente pesquisa de Barcellos e Ghelen (2016), realizada através de entrevistas com mulheres eleitas aos cargos de prefeitas, vice-prefeitas e vereadoras no Rio Grande do Sul em 2012, demonstram que da situação sócio demográfica das candidatas eleitas, a principal ocupação antes de exercerem o cargo político era a atuação na educação, como professoras, sendo a maioria delas já aposentadas. Fato que confirma a teoria aqui apresentada por Miguel e Biroli (2011), quanto aos recursos necessários para a entrada no campo político, sendo um deles o tempo livre que afeta especialmente as mulheres por consequências dos papéis domésticos que lhes são atribuídos, além do trabalho fora de casa.

Rodrigues (2016), em estudo sobre a representação feminina no poder executivo municipal da Paraíba, em que analisou as prefeitas eleitas nas eleições de 2008 e 2012, constatou que nas eleições de 2012 a maioria das mulheres eleitas no estado se elegeram através de partidos de direita ou de centro – do total de 48 prefeitas, 17 delas elegeram-se pelo PMDB; 6 pelo PSDB; 5 pelo PSB; 4 pelo DEM; 3 pelo PT do B; PTB, PSD e PT elegeram 2 candidatas cada; PR, PHS, PP, PPS, PSC e PSF elegeram 1 candidata cada – dados que vão de encontro com as pesquisas feitas em cargos estaduais como exemplificado anteriormente por Schulz e Moritz (2015).

Em outra pesquisa sobre as mulheres eleitas nas eleições para as Câmaras Municipais de 2012 no Brasil, as autoras Lino, Alves e Silva (2013), apontam que quanto ao nível de escolarização dos candidatos eleitos, o percentual de mulheres com nível Superior é mais do que o dobro do percentual de homens (43,9% mulheres, 20,6% homens). A pesquisa ainda aponta que 57,7% dos/as candidatos/as são casados/as, do total de homens 62% são casados e do total de mulheres 48,5% são casadas. No entanto, ao observar os/as candidatos/as separados/as ou divorciados/as, percebe-se que as mulheres com esse estado civil possuem mais facilidade para se eleger – ainda que este grupo tenha um percentual baixo de candidatos eleitos – sendo homens 6% e mulheres 8,6%.

O fato das mulheres terem maior grau de instrução reflete a situação do mercado de trabalho para as mulheres que, apesar de terem formação qualificada ainda encontram dificuldades na vida pública, assim como o fato de serem casadas, como mostra Miguel e Biroli (2011), remete ao pouco tempo livre que possuem para a dedicação fora do âmbito privado, devido aos papéis que lhes são atribuídos na vida doméstica como apresentado anteriormente.

Trajetória política das vereadoras e dos vereadores de Santa Catarina

De acordo com o banco de dados do 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense Alesec, utilizado para a realização das análises aqui propostas, acerca das trajetórias políticas percorridas por vereadoras e vereadores eleitos em 2012, pelo estado de Santa Catarina, 84,9% dos questionários foram respondidos por homens e 15,1% por mulheres.

Inicialmente, apresentaremos na tabela 1 os dados demográficos referentes aos vereadores e vereadoras, contendo estado civil, faixa etária e raça/etnia.

Tabela 1 – Dados sócio demográficos por gênero

	FEMININO (%)	MASCULINO (%)
ESTADO CIVIL		
Casada (o)	79,7	84,8
Não casada (o)	20,3	15,2
FAIXA ETÁRIA		
Entre 18 e 30 anos	8,3	5,8
Entre 31 e 40 anos	29,9	23,4
Entre 41 e 50 anos	37,6	40,7
Entre 51 e 64 anos	23,6	26,9
Acima de 64 anos	0,6	3,2
RAÇA/ETNIA		
Branca (o)	88,7	86,3
Negra (o)/Preta (o)	0,6	1,0
Morena (o)/Parda (o)	9,4	11,7
Amarela (o)	1,3	0,6

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Os dados demonstram que a maioria das mulheres que ocupam o cargo de vereadora são casadas (79,7%), possuem entre 41 e 50 anos (37,6%) e se declaram brancas, características

próximas do que a literatura tem apresentado quanto aos cargos de âmbito estadual, mas não para os cargos de esfera federal, como demonstrou Araújo e Borges (2013). Schulz e Moritz (2015) apontam que o fato de políticos terem, em sua maioria, essa faixa de idade e serem casados, está relacionado a uma espécie de “perfil de maturidade” do campo político. O que na prática pode acarretar no que as autoras chamam de “imperativos familiares” que podem afetar o desempenho de mulheres na vida pública se considerarmos os papéis sociais e de gênero empregados a homens e mulheres, como apontado anteriormente por Biroli e Miguel (2011) e que também explica a parcela de mulheres não casadas (20,3%) ser maior do que a de homens (15,2%) e também a maior dificuldade das mulheres casadas serem eleitas em cargos de níveis federais, o que implicaria em maior disponibilidade e tempo livre.

Portanto, o “perfil de maturidade” de ser casada acarreta em mais dificuldades para as mulheres se inserirem no mundo político, já que isso implica em responsabilidade com a vida familiar e privada exigidos pela sociedade e, portanto, menos tempo livre para a dedicação a vida pública. Ao passo que, para os homens ser casado significa que além de tempo livre, terá alguém em casa dedicada aos cuidados que permitem que eles estejam inteiramente dedicados a vida pública.

No que se refere a raça/etnia, é alarmante a desigualdade entre o grupo de mulheres, em que aquelas que se declaram negras/pretas somam apenas 0,6% e, se comparadas aos homens da mesma categoria, apesar de ser também um pequeno número (1,0%), as mulheres negras/pretas continuam sendo minoria. A ausência de homens e mulheres que se declaram negras reflete a baixa representatividade desse grupo em todos os espaços de decisão e poder político e que está relacionado ao cruzamento do machismo com racismo estrutural na sociedade brasileira.

A tabela 2 apresenta as principais profissões exercidas pelos candidatos eleitos antes de ocuparem o cargo de vereadores. Dentre as 27 profissões exercidas pelos vereadores, a maioria exerciam cargos nas áreas de serviços públicos (14,2%) e fazendeiros (11,2). Enquanto entre as 22 ocupações exercidas pelas mulheres, ocupavam em sua maioria cargos de servidoras públicas e também na área da educação.

Tabela 2 – Profissões e gênero	
PROFISSÃO	MASCULINO (%)
Servidor Público (cargos de não chefia)	14,2
Fazendeiro – Pequeno proprietário	11,2
Trabalhador rural	10,2

Pequeno comerciante	8,7
FEMININO (%)	
Servidora Pública (cargos de não chefia)	17,6
Professora primária	13,8
Professora secundária	9,4
Servidor Público (cargos de chefia)	8,2

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Tais dados demonstram como apontam Ayres, Oliveira e Gimenes (2017), para o fato de que os homens se destacam em ocupações mais diversificadas em atividades de empreendimento, ao passo que as mulheres destacam-se em ocupações ligadas ao cuidado e a organização. Esse fato é apontado por Biroli (2014) e pelas teorias feministas em que os papéis de gênero atribuídos a homens e mulheres acarretam em responsabilização das mulheres pelo cuidado e muitas vezes as restringem a atividades deste campo.

O treinamento social das mulheres para o cuidado com os outros e sua especialização no cuidado dos dependentes em sociedades nas quais a divisão do trabalho continua a ter importância na organização das relações na esfera privada e na esfera pública as mantêm nas posições mais baixas nas hierarquias salariais e de prestígio, mesmo quando se desdobram no exercício de atividades remuneradas. (BIROLI, 2014, p. 57)

Na tabela 3 a seguir, observamos grande discrepância no grau de escolarização entre homens e mulheres, em que a exigência sobre as mulheres são maiores. Segundo os dados, há maior concentração de mulheres com ensino superior (23,4%) e pós-graduação (57%), enquanto a maioria dos homens possui apenas o ensino médio (34,9%).

Tabela 3 – Escolaridade e Gênero

ESCOLARIDADE	FEMININO (%)	MASCULINO (%)
Alfabetizado	0,8	3,8
Ensino Fund. Completo	2,3	15,6
Ensino Médio Completo	16,4	34,9
Ensino Superior Completo	23,4	27,4
Pós-Graduação	57,0	18,2

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

No que tange às trajetórias políticas, os dados apontam para baixa participação política das mulheres em cargos eletivos anteriormente a ocupação do cargo de vereadora – 78,5% das mulheres nunca foram eleitas para outro cargo e 77% exerciam seu primeiro mandato – como apresentado na tabela 4, abaixo. Quanto a reeleição para o cargo de vereador, a maioria das mulheres exercia seu 2º mandato (41,7%), enquanto a maioria dos homens exerciam seu 3º mandato (37,1%).

Tabela 4 – Participação política por gênero

Capital político	SIM		NÃO	
	Fem	Masc	Fem	Masc
	(%)	(%)	(%)	(%)
Foi eleito anteriormente para algum cargo público	21,5	38,0	78,5	62,0
Ocupou algum cargo público não eletivo	42,2	36,7	57,8	63,3
Exerceu anteriormente cargo de dirigente em algum partido	24,7	33,0	75,3	67,0
Exerce atualmente cargo de dirigente em algum partido	30,7	48,4	69,3	51,6

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Ainda sobre a trajetória política, a tabela 4 demonstra que grande parte das mulheres não exerceu/exercem cargo de dirigentes em partidos e, ainda que os percentuais dos homens também demonstrem isso, entre aqueles que exercem atualmente esse cargo, os percentuais não divergem muito, já que 48,4% responderam que “sim, exerce cargo de dirigente” e 51,6% responderam que “não exercem”.

Tabela 5 – Capital familiar por gênero

Capital Familiar	SIM		NÃO	
	Fem	Masc	Fem	Masc
	(%)	(%)	(%)	(%)
Possui algum parente que ocupa/ocupou cargo	60,9	41,9	39,1	58,1

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

Quanto ao capital familiar a tabela 5 demonstra como já apontado pela bibliografia citada anteriormente, a importância desse recurso para as mulheres. De acordo com os dados,

60,9% das mulheres possuem algum parente que ocupa ou que já ocupou algum cargo público eletivo, sendo em sua maioria tio/tia (24%), prima/primo (22,4%) e pai/mãe (19,2%).

Em estudo sobre o perfil associativo de deputadas federais no Brasil, Almeida, Luchmann e Ribeiro (2012) apontam para a importância dos recursos associativos para a participação política e a inclusão de mulheres no campo da representatividade eleitoral. De acordo com esses autores, “[...] mesmo nos casos em que a participação associativa possa ser um elemento secundário nas trajetórias políticas, os vínculos e as relações oportunizadas por essa participação podem potencializar outros tipos de capitais políticos e fazer a diferença nos processos de competição eleitoral para o universo em questão” (p. 246). Os estudos de Caiazza e Putnam (2005) demonstram que quando se trata de vínculos associativos as mulheres atuam em grupos ligados à educação, à preocupação com os pobres e idosos, assim como estão mais propensas a se engajarem em grupos religiosos.

A tabela 6 a seguir, demonstra os grupos associativos dos quais as vereadoras e vereadores nunca participaram e que participam ou já participaram em algum momento.

Tabela 6 – Capital associativo por Gênero

Capital Associativo	Nunca participou		Participa/Participou	
	Fem (%)	Masc (%)	Fem (%)	Masc (%)
Grupo Religioso	13,7	20,2	86,3	79,8
Assoc. Esportiva	37,1	18,8	62,9	81,2
Assoc. Artística	38,5	54,5	61,5	45,5
Sindicato	55,2	60,5	44,8	39,5
Assoc. Ambiental	72,2	71,2	27,8	28,8
Assoc. Profissional	50,9	61,6	49,1	38,4

Assoc. Humanitária	44,2	53,7	55,8	46,3
Mov. Sociais	37,2	44,9	62,8	55,1

Fonte: 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense (2015).

De acordo com os dados, podemos notar o maior engajamento das mulheres do que dos homens, elas declararam participar desde antes de ocupar o cargo de vereadoras em grupos religiosos, associações esportivas, artísticas e humanitárias e em movimentos sociais. Ao mesmo tempo em que a maioria dos homens declarou com altos percentuais, nunca ter participado de associações, com exceção dos grupos religiosos e associações esportivas. Assim, podemos afirmar que ainda que elas dependam mais do capital familiar do que os homens, elas também possuem alta escolaridade desde a vereança e além de se engajam mais politicamente.

Considerações Finais

Considerando a literatura apresentada ao longo desse relatório, assim como as informações coletadas do banco de dados do 1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense AleSC, podemos apontar algumas conclusões tendo em vista os objetivos iniciais da pesquisa.

Ao comparar os dados sócio-demográficos das vereadoras e vereadores, constatamos que a maioria das mulheres e homens são casados, possuem entre 41 e 50 anos e se declaram brancos. O que nos leva a afirmar, com apoio na literatura (SCHULZ e MORITZ, 2015), na existência de um perfil comum entre aqueles conseguem sucesso eleitoral e que, consequentemente, compõem os espaços de decisão. É importante atentarmos em relação ao estado civil que, apesar de ser em baixo percentual, entre o grupo dos não casados as mulheres têm mais facilidade para se eleger (20,3%) do que os homens (15,2%), como já apontado na pesquisa das eleições para as Câmaras Municipais de 2012 no Brasil, de Lino, Alves e Silva (2013). Além do agravante da ausência de mulheres e homens preto/negros e indígenas.

Além disso, as mulheres demonstraram ter alto grau de escolaridade (57% são pós-graduadas) em relação aos homens (34% possuem Ensino Médio), como já foi apontado por Schulz e Moritz (2015), em cargos de esfera estadual e por Araujo e Borges (2013) em cargos federais. É preciso salientar que, em níveis federais, como aponta Araújo (2010), o nível de escolaridade é alto tanto para homens quanto para mulheres, o que demonstra o caráter elitista da política brasileira. No entanto, quando se trata de política em âmbitos municipais, as mulheres ao contrário dos homens, já possuem alto nível de escolarização.

Se tratando de trajetória política, podemos apontar que o capital político como exercer cargo público eletivo ou não, cargo de dirigente em algum partido e/ou já ter sido eleito como vereador anteriormente, se mostrou importante para o ingresso de vereadores, no entanto, para as mulheres esse não é o principal recurso. Segundo os dados, a maioria das vereadoras nunca foi eleita para outro cargo (78,5%) e exerciam seu primeiro mandato (77%), enquanto que para cargos públicos não eletivos o percentual de mulheres (42,2%) é maior do que o percentual dos homens (36,7%). Ao passo que, entre os homens, 44% não exerciam seu primeiro mandato como vereador e, além disso, os percentuais daqueles que exercem/exerceram cargo de dirigentes em algum partido, são maiores entre os homens – 48,4% para os que exercem e 33% para os que já exerceram.

Em relação ao capital familiar, este se mostrou importante para o ingresso das vereadoras, já que 60,9% delas declararam possuir algum parente que ocupa/ocupou algum cargo público eletivo, enquanto 58,1% dos homens disseram que não possuem. Portanto, como argumenta Machado, Marques e Miguel (2015), o fato dos homens terem um leque maior disponível para ingressar no mundo político, torna o capital familiar menos importante para eles. Já para as vereadoras que, como apontado acima, estão iniciando sua carreira política em cargos eletivos, ter uma rede de relações familiares é mais evidente, visto os obstáculos para as mulheres são maiores.

Por último, o capital associativo demonstra-se bastante relevante para as mulheres, que se mostraram muito mais engajadas politicamente do que os homens. A maioria das mulheres declarou que participa/participou de grande parte dos grupos associativos, com exceção dos sindicatos, das associações ambientais e profissionais. Já a maioria dos homens inversamente declarou em altos percentuais nunca ter participado de grupos associativos, com exceção de grupos religiosos, associações esportivas e movimentos sociais. Portanto, ainda que o capital familiar tenha se mostrado um importante recurso para a entrada das mulheres na política, elas também têm buscado outras formas de se inserirem nesse meio e de construir suas próprias trajetórias.

Referências

ALMEIDA, C. LUCHMANN, L. RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.8, mai/ago, 2012, p.237-263.

ARAÚJO, C. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso de mulheres ao legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, n. 2, 2010. p. 567-584.

ARAÚJO, Clara e BORGES, Dorian. O “gênero”, os “elegíveis” e os “não-elegíveis”: uma análise das Candidaturas para a Câmara Federal em 2010. In: ALVES; PINTO; JORDÃO, **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/SPPM, 2012, p.337-385.

ARAÚJO, Clara e BORGES, Dorian. Trajetórias políticas e chances eleitorais: Analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 46, junho, 2013, p. 69-91.

AYRES, Carla S. L. da Silva Salasário. OLIVEIRA, Renata A. de. GIMENES, Éder R. O Legislativo municipal catarinense sob a perspectiva de gênero: origem, trajetória e adesão à democracia. **E-legis**, Brasília, n. 22, jan./abr. 2017, p. 25-43.

BARCELLOS, Olinda e GHELEN, Ivaldo. Cuidados, acolhimento e flores: as mulheres na política e desenvolvimento local no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, nº1, 2016, p. 15- 33.

BIROLI, Flávia. MIGUEL, Luis F. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

CAIAZZA, Amy. PUTNAM, Robert. “Women’s status and social capital in the United States”. **Journal of Women, Politics, and Policy**, v. 27, n. 1-2, 2005, p. 69-84.

LINO, Thais B. ALVES, José E. D. SILVA, Denise B. do N. Mulheres nas eleições para as Câmaras Municipais no Brasil em 2012. *Revista Gênero na Amazônia*, n. 4, jul/dez, 2013, p. 51- 73.

MACHADO, C. MARQUES, D. MIGUEL, Luis F. Capital familiar e Carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais**, v. 58, nº3, 2015, p.721-747.

MIGUEL, Luis Felipe e BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio Convexo: mulheres, política e mídia**. São Paulo: Unesp, 2011, p.75-124.

SCHULZ, Rosangela. MORITZ, Maria Lucia. Mulheres vitoriosas na política: estudo comparativo entre as candidaturas ao cargo de deputado estadual no RS em 2010. **Sociologias**, v.17, nº 39, Porto Alegre, 2015, p. 370-402.

PINHEIRO, Luana S. **Vozes Femininas na Política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007, p. 42-48.

RODRIGUES, Dayanny D. Leite. As prefeitas em perspectiva: representatividade feminina na política paraibana. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n.1, 2016, p. 99-111.

2. Movimento–Partido–Estado: Os repertórios de ação de militantes do movimento negro

Sara Talice Santos Bastos²

Resumo

A pesquisa aqui apresentada visa contribuir para a discussão sobre os repertórios de ação dos movimentos sociais. Contrapondo-se às teorias clássicas dos movimentos sociais, que partem do pressuposto da externalidade do movimento frente às esferas institucionais, essa pesquisa buscou apreender sobre a relação entre política extrainstitucional e a política institucional. Focando a análise na interpenetração entre movimento/partido/Estado, essa pesquisa teve o objetivo de compreender como, no âmbito do ativismo individual, a entrada dos ativistas dentro das esferas institucionais, modificava a sua atuação militante. Como objeto de pesquisa foi escolhido entrevistar ativistas de uma organização de movimento negro do Rio Grande do Sul. Os dados obtidos nas entrevistas, ao contrário do que se esperava, mostrou que os ativistas não abandonaram os repertórios de confronto, sendo o confronto utilizado por alguns como repertório principal enquanto para outros como um repertório complementar à ação institucional. A escolha desses repertórios estava, em maior medida, condicionada não às oportunidades de ação ofertadas aos militantes, mas sim às suas percepções de como eles ‘deveriam’ agir para alcançar os objetivos do movimento, condicionados às percepções dos ativistas sobre os partidos e o Estado e como o movimento deve agir com relação a essas esferas.

Palavras-chave: movimentos sociais; repertórios de ação; institucionalização; confronto.

INTRODUÇÃO

Em 1978, na cidade de São Paulo, em frente ao Teatro Municipal, o Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR) iniciou uma nova onda de protesto negro no Brasil. Inspirados em movimentos como o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos e a independência de países africanos, negras e negros de várias partes do Brasil uniram-se ao movimento fundado em São Paulo, e, em plena ditadura, recomeçaram a luta racial no país. (PEREIRA, 2008).

O momento vivido por esses ativistas era de uma ‘lenta e gradual’ reabertura política. Tal conjuntura permitiu o surgimento de movimentos, associações e até partidos políticos, tornando, assim, o fim dos anos 1970 e os anos 1980 propícios para a criação e ampliação dos movimentos sociais. Durante esses anos, a luta contra a ditadura impulsionou os movimentos

²Mestra e Doutoranda em Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: saratalicebastos@gmail.com

sociais a, articulando-se, tomarem as ruas e lutarem pela democracia, lutando ‘pelo direito a ter direitos’. (DOMINGUES, 2007)

Em 1983, no governo do estado de São Paulo, Ivair Alves dos Santos, militante do Movimento Negro, assumiu o primeiro órgão governamental criado com a função de atender a população negra, o Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra (CPDCN), mostrando, assim, que já em 1980 o Movimento Negro valeu-se da estratégia de uso das estruturas estatais.

Oliveira (2011) mostra que muitas Organizações de Movimentos Sociais (OMSs) brasileiras constituídas entre o final de 1970 e o início dos anos 1980 utilizaram a atuação por dentro do Estado como um repertório de ação dos movimentos. Para tanto, os movimentos usaram intensamente a atuação partidária como um de seus repertórios de ação, construindo relações de articulação e/ou permeação, com o objetivo de fortalecer as demandas do movimento e construir canais de expressão institucional dos mesmos.

Os partidos que surgiram com a intenção de se opor ao regime militar - como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - foram utilizados pelos ativistas do Movimento Negro como espaços de atuação política em defesa das causas do movimento. O Partido dos Trabalhadores, em particular, por ser um partido fundado por ativistas de organizações sindicais e populares com o sentido de dar voz às suas causas, tornando-se assim o partido com maior intersecção com os movimentos sociais, foi identificado como um mecanismo de canalização das reivindicações desses setores, inclusive do Movimento Negro. Logo, a intersecção Movimento Negro/PT acabou por se tornar recorrente, com a presença de muitos militantes caracterizados por uma inserção múltipla: nas organizações do Movimento Negro e no partido.

Leitão (2012) aponta que muitas das análises feitas sobre os movimentos sociais ignoram os casos de intersecção com os partidos políticos e a ação por dentro da estrutura estatal. Segundo esses autores, este fato prejudicou sobremaneira as análises dos movimentos sociais em contextos nos quais tais intersecções assumem importância na conformação dos movimentos, como é o caso do Brasil.

Tendo por referência essa trajetória, construímos o nosso problema de pesquisa entendendo que o processo de intersecção com os partidos e de "infiltração do Estado" construiu novas arenas de militância (partidária e estatal) para os ativistas das organizações do movimento negro, que, ao mesmo tempo, mantinham seu ativismo enquanto militantes do movimento. A partir disso, a pesquisa buscava responder a questão: *Como o processo de militância múltipla*

dos atores que transitam entre essas três esferas (movimento, partido e Estado), ou se posicionam nas suas intersecções, influencia na conformação das suas percepções da realidade social e os seus repertórios de ação?

Os dados coletados, porém, trouxeram novas perspectivas de análise. As entrevistas mostraram que os entrevistados apresentam uma diversidade de trajetórias e repertórios bem distintos, mas que todos, em algum momento, tiveram intersecção com partidos políticos, um dado que chamou muito a atenção.

A diferença estava nas decisões de estratégias dos atores: alguns optaram pela permanência no partido a fim de implementar internamente as lutas raciais, outros optaram pela ação dentro das estruturas do Estado utilizando os partidos para tanto. Outros ainda decidiram se afastar dos partidos e atuar no Estado como técnico, por não perceber os partidos como apoiadores da causa negra. Teve, também, ativista que decidiu se afastar tanto do partido como do movimento por perceber o movimento como cooptado pelo partido, optando por formar outra organização de luta racial que não possui intersecção partidária. Outro ativista afastou-se do movimento e do partido pelo mesmo motivo que o anterior, mas, diferentemente, filiou-se a outro partido e propôs fazer a sua luta racial a partir desse espaço. Outro ativista, mesmo participando do partido, nunca se utilizou do mesmo para fazer a sua luta, se mantendo externo ao partido e ao Estado.

Essa observação nas entrevistas mostrou a necessidade de repensar o projeto de pesquisa. A hipótese era que a entrada dos ativistas nos espaços do partido e do Estado modificavam os repertórios e percepções dos militantes. As entrevistas, porém, nos levaram a questionar essa hipótese, pensando que talvez não sejam os espaços que modificam a compreensão dos ativistas, mas o contrário, a percepção dos ativistas que os levam a utilizar certos espaços e repertórios e a rejeitar outros, tornando-os ilegítimos.

Por exemplo, a entrevistada II possui uma trajetória militante bastante institucional, possuindo atuação tanto no partido (PT) quanto em um cargo na estrutura estatal como ex-coordenadora de políticas raciais. Na sua fala percebemos uma compreensão dos partidos como uma ferramenta para a implementação de políticas raciais essenciais ao povo negro. Percebemos também, na sua fala sobre o Estado, a compreensão de que a forma mais eficaz de implementação de um projeto político para o povo negro é, de fato, possuindo um cargo na gestão.

Já no caso da entrevista III percebemos uma compreensão completamente diferente. Na visão desse entrevistado tanto os partidos como o Estado são estruturas branquealizadas que

funcionam para a manutenção do racismo, entendendo que a atuação do Movimento Negro por dentro dessas esferas faz com que o movimento esfrie e perca a sua eficácia.

Esses dados nos levaram a pensar em uma perspectiva diferente da proposta do projeto de pesquisa: não mais pensar os espaços como instituições constrangedoras à ação dos militantes, mas pensar as percepções dos militantes como centrais para a definição dos espaços e das estratégias de atuação dos militantes. Tal mudança toca na premissa epistêmica da pesquisa, que antes colocava nas estruturas sociais peso explicativo para a ação dos indivíduos e agora propõe uma análise das concepções dos indivíduos sobre a realidade social como base para a compreensão das suas ações.

As entrevistas possibilitaram desconstruir o nosso olhar e propuseram outro caminho de análise para os dados. Em vez de perguntar *como as instituições constroem os indivíduos?* Perguntamos *como os indivíduos compreendem a realidade a sua volta e assim decidem agir?*

Como objeto optamos por desenvolver a nossa pesquisa no nível do indivíduo, do militante, e não do movimento. A razão dessa escolha é o desejo de explorar como os ativistas percebem as relações entre movimento e as esferas institucionais, e de que forma essa relação interfere na sua militância. Todos os ativistas entrevistados, sete no total, fazem ou fizeram parte da mesma organização de movimento social negro³. Esta organização foi escolhida devido à sua trajetória de atuação no Movimento Negro brasileiro e por ter como característica a intersecção Movimento – Partido – Estado que desejamos enfocar nessa pesquisa.

AS PERCEPÇÕES SOBRE OS ESPAÇOS SOCIAIS

Ao longo da pesquisa empírica foi observado que os ativistas, ao mesmo tempo em que compartilham de um mesmo ideal, divergem sobre a melhor maneira de alcançar os seus objetivos.

As percepções sobre os espaços de militância parecem centrais para se entender o porquê da ação dos militantes (o porquê da escolha de determinado repertório). Apresentaremos, então, as diferentes percepções dos militantes sobre cada uma das esferas estudadas - o movimento, o partido e o Estado.

Percepções sobre o Movimento Social: Entre a retaguarda e a ação política

Quando perguntado aos ativistas sobre suas percepções sobre o Movimento Negro, eles apresentavam duas visões distintas sobre o papel do movimento social: o papel do movimento

³ O nome da organização foi omitido por razões éticas a fim de promover maior sigilo aos entrevistados.

seria **formular** propostas políticas; e o papel do movimento seria **formular** as políticas e **pressionar** (de fora) o Estado, possibilitando a implementação dessas propostas.

‘O movimento formula’

Havia nas falas dos ativistas uma percepção do movimento como formulador de políticas. O papel do movimento seria, nesse caso, formular problemas e respostas para os dilemas raciais encontrados na sociedade.

Essa percepção está muito ligada aos repertórios de cooperação e infiltração no Estado. A organização de movimento social ficaria responsável pela elaboração teórica que guiaria a atuação dos militantes nos espaços institucionalizados. Além disso, seria, também, o espaço de diálogo onde as decisões sobre as políticas públicas seriam tomadas. A organização serviria, então, como suporte para a ação dos militantes em outras esferas, como partidos, sindicatos e o Estado.

Nessa perceptiva há uma percepção de um trajeto que, quando efetuado, permitiria a entrada do tema do movimento na agenda governamental. O movimento formula as políticas, os militantes levam essa formulação para os partidos e as implementam.

O movimento ficaria, assim, na retaguarda, e os partidos ficariam encarregados de agir politicamente em favor do movimento, levando suas demandas para dentro do Estado.

Eu entendo que dentro do movimento negro nós não teríamos condições de competir com o sistema político. Ainda mais com o sistema político como ele é organizado no nosso país. Um sistema representativo. No qual o movimento social, se você não tiver uma interlocução com qualquer partido político ele não vai ter voz. Ele vai ficar sempre à mercê dos partidos. Infelizmente. Se fosse como deveria ser, a representação partidária representa a voz da população, tal era pra ser, mas eu entendi, eu entendi a necessidade de, dentro do movimento, de participar do partido político. (Entrevista IV)

O entrevistado IV percebe que o movimento, para alcançar os objetivos, precisa agir em interlocução com os partidos políticos. A ação do movimento sem essa interlocução partidária não teria êxito. A institucionalidade se apresenta, nesse sentido, como necessária ao movimento, não sendo mais os repertórios tradicionais (de confronto) suficientes para alcançar a mudança social desejada.

Mesmo reconhecendo que a ação institucional do movimento social por dentro dos partidos seja necessária, novamente vemos conflitos entre a organização de movimento social e os partidos. O conflito principal colocado pelos ativistas é a interferência dos partidos nas formulações dentro da organização.

[...] É não mais eu, até hoje é uma das minhas brigas é essa, é que na verdade é o movimento que tem que levar pra dentro do partido, a política, e geralmente as pessoas fazem ao contrário, levam

a política do partido pra dentro do movimento, ou tentam, e aí alguns como eu ficam gritando atônitos. (Entrevista IV)

Há uma nítida separação dos papéis dos diferentes espaços, a organização de Movimento Negro sendo responsável pela formulação das propostas e o partido responsável por levar as demandas do movimento pra dentro do Estado. A maior crítica dos militantes é a tentativa dos partidos de interferirem dentro do movimento. A fala dos ativistas demonstra que o trajeto é em uma só direção, do movimento para o partido, nunca ao contrário.

Ai é que tá a diferença de atuação assim. Nós separamos muito bem a questão da proposta do movimento negro pra um espaço e depois a gente faz uma discussão partidária. Não levamos a proposta partidária pra discutir no movimento, eu pelo menos faço isso. (Entrevista IV)

Dentro do partido tu tem que deixar bem claro, dentro do partido e do governo que movimento é movimento e governo é governo. E isso é uma via, o movimento constrói política, o governo aplica. Esse é o movimento certo. (Entrevista II)

Apesar da fala oficial de que a construção das políticas se dá no movimento social e não do partido, e que há só uma via de mão única que leva do movimento para o partido e nunca ou contrário, há sim um intercâmbio de ideias entre as esferas, onde ideias do partido caminham em direção a organização de movimento social.

[...] Então nesse ano eu só vou ficar com o trabalho com o afro-empresendedorismo. Isso não é no movimento é no partido, mas estamos tentando levar pra dentro do movimento.

Vimos, então, que apesar do movimento ser considerado o formulador teórico que demanda pra dentro do partido, o qual é um receptor e implementador dessas ideias, esses papéis são ambíguos e as relações conflituosas. O movimento não é o único formulador e o partido não é somente receptor.

‘O movimento pressiona’

Muito mais ligada ao repertório de confronto, a percepção de alguns outros militantes é a de que a organizações do movimento negro tem como função essencial agir externamente ao Estado, formulando as políticas e agindo de maneira extrainstitucional a fim de emplacar as suas formulações dentro da esfera estatal.

[...] Na última década ele [o movimento negro] se acomodou demais com os avanços dos governos progressistas. Muitos quadros foram ocupar espaços de governo, muitas lideranças foram pros governos. Nos cedemos muitos quadros aqui do Rio Grande do Sul pra ocupar espaços em quadros do governo federal, tanto no governo Lula quanto nos dois governos da Dilma. Quadros gaúchos que agora começam a voltar, por causa do processo de impedimento da presidente. Mas então, o movimento negro do Rio Grande do Sul de uma modo geral se acomodou, entrou em uma chamada zona de conforto, e eu fui sempre de estar na luta, eu não sou de me acomodar assim, e dentro do movimento eu sempre cobrei muito isso, da gente estar

na rua, na ação, por que o movimento social tem que estar na rua, tem que estar cobrando, não importa se o governo é de esquerda ou de direita, se o governo é de um partido ou de outro. Se eu sou movimento social eu pauto o governo, nenhum governo de esquerda, de direita ou de centro, ele vai fazer nada pelo movimento social se o movimento social não cobrar. Os governos não vão vir até nós e dizer o que vocês querem que a gente faça, os governos precisam ser pressionados, em todas as áreas, sejam a área da juventude, das mulheres, LGBT, e o movimento negro não é diferente. (Entrevista V)

Há uma retomada do papel e do repertório tradicional do movimento, que além de formular as políticas, possui o papel de lutar, externamente ao Estado, para a implementação das políticas específicas do povo negro.

O repertório de confronto é acionado pela compreensão dos ativistas de que a organização deve agir de maneira autônoma em relação ao partido, tendo a possibilidade de ação desligada da esfera estatal. Apresentaremos a discussão sobre os repertórios no próximo tópico, mas observamos que os ativistas, até mesmo por compreender os ventos das mudanças nas oportunidades políticas com o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a ascensão do governo do presidente Michel Temer, por exemplo, retomam a necessidade de o movimento ‘ir pra rua’.

[...] O movimento ainda está fazendo reunião. Tem os conselhos, os conselhos em que a sociedade civil tem cadeira, representação, o conselho federal de cultura, educação, de saúde de segurança, todos os conselhos. O movimento negro está discutindo nesse momento se deve entregar suas cadeiras nesses conselhos e não reconhecer o governo [do presidente Michel Temer], ou se deve permanecer nessas cadeiras e dentro desses espaço de conselho fazer oposição ao governo. [...] Na minha opinião eles deveriam sair dos conselhos vir pro movimento social e fazer o enfrentamento nas ruas (Entrevista V)

Diferente da visão de que o movimento deve formular as políticas e utilizar os partidos e as suas posições na esfera estatal para inserir essas demandas no Estado, nessa perspectiva o movimento tanto formula as propostas quanto, ele mesmo, enquanto movimento social, leva essas demandas à frente.

Por exemplo, na questão da campanha para a reparação, nós vamos ter que estar organizados pra ter a interlocução com o nosso oponente, e pra isso você tem que estar em uma organização própria, por que se você está em uma outra organização política você vai estar submetido ao programa de uma outra organização política. Então, por exemplo, se você é um negro ou negra que está em uma organização política de esquerda, o máximo que a questão negra vai ser dentro dessa organização, vai ser uma secretarias de combate ao racismo, uma secretaria de opressões, sei lá eu. Nós achamos que isso não é o suficiente pra você combater uma questão do racismo que é estruturante na nossa sociedade, estruturante mesmo junto com a questão de classe (Entrevista III)

Nessa perspectiva, é retomado o peso que a organização possui, a sua trajetória e a importância para a ação política do país. A organização é vista como forte e autossuficiente, não necessitando dos partidos para negociar com o Estado. Ao contrário, a ação partidária é vista como um empecilho que a enfraquece e deslegitima frente ao poder estatal.

Na fala dos ativistas há duas concepções sobre o papel do movimento social: uma em que o movimento é visto como um formulador de propostas, ficando na retaguarda da ação política; e uma em que o movimento, além de formulador, assume o papel de levar as suas propostas à frente, lutar por elas, independente de partidos e de espaços na estrutura estatal, fazendo ele mesmo a ação política.

Essas duas perspectivas apresentam duas ideias distintas sobre como se produz a mudança social. São leituras diferentes da realidade brasileira. Enquanto alguns ativistas observam que sem a ação partidária a ação do movimento é ineficaz, outros acreditam que a ação do movimento social separado dos partidos e do Estado é completamente capaz de produzir a mudança social desejada.

Percepções sobre os Partidos Políticos: Ferramenta ou Armadilha

Os partidos, da mesma forma que o movimento social, são vistos de maneiras diferentes pelos ativistas. Alguns percebem os partidos como **empecilhos** à ação do movimento; outros percebem, porém, que os partidos são **ferramentas** úteis para ação do movimento social.

‘O partido é um empecilho’

Os partidos são apresentados por alguns ativistas como uma armadilha à ação social. Uma das questões centrais é a autonomia do movimento. Há uma percepção de que a atuação partidária constrangeria muito mais a ação política do Movimento Negro quando o partido é também governo.

Há um entendimento de que os partidos tentariam intervir dentro da organização de movimento social negro, influenciando para garantir o seu apoio ao partido sem dar o respectivo retorno esperado.

A maior denúncia é a de cooptação, acusação de que militantes do movimento ligados aos partidos usam da estrutura da organização para garantir votos para o partido e, depois, usar dos votos como barganhas dentro do partido, alcançando espaços de poder na arena estatal.

O movimento praticamente não funcionou nesses últimos seis anos. No nível nacional, sofreu um esvaziamento brutal dos organismos e a militância que vinha e que foi responsável por essa desagregação, muito ligada a partidos e a governos, se transformou quase que um instrumento

para garantir, se utilizar das nossas pautas para que alguns se apoderassem dentro dos partidos, e a partir daí negociar cargos, negociar localização em determinados espaços. (Entrevista III)

Além das denúncias de cooptação, alguns dos ativistas defendem a ideia de que o partido nada ou pouco faz pelo movimento, e que somente leva as pautas raciais para ganhar as eleições; rapidamente, após as eleições, esquece-se das propostas que ele mesmo formulou. A atuação partidária é assim representada como ineficiente para a organização, visto que os compromissos firmados com ela podem não ser efetivados.

A percepção dos ativistas sobre os partidos é de que o apoio não necessariamente traz retorno a organização social. As reivindicações feitas pelo movimento são, muitas das vezes, ignoradas pelos partidos.

[...] (risos) dou o meu voto, mas não uso eles assim pra nada. Até porque muitas vezes que a gente até precisou, a gente nunca foi em alguma atividade, a gente pede alguma coisa, a gente pede cópia, a gente faz solicitações de material pra trabalhar, e a gente nunca foi atendido e todas as vezes que nós tentamos, a gente não obteve retorno. (Entrevista I)

Há uma crítica à visão de que os movimentos utilizariam os partidos. De acordo com esses ativistas, na verdade seria ao contrário, os partidos se utilizariam das organizações de movimento social, tanto na hora das eleições, quanto na hora de fazer oposição ao governo quando eles não estão no poder.

Também a questão político partidária que vem influenciando muito o movimento, querem que seus filiados sejam a direção pra poder ter descanso quando estão no governo e poder usar o movimento quando não estão no governo pra bater na oposição. Eu não me presto a esse serviço. A minha luta ancestral não é pra bater em partido nenhum. [...] a gente fica refém de um partido quando a gente fica escravo do partido, nós estamos trabalhando pra uma esquerda branca, que em última análise é esquerda classe média que não conhece a realidade das periferias e que não nos representa. Na verdade não nos representa. (Entrevista V)

É reiterado que os partidos, além de não contribuírem da maneira esperada pelo movimento, ainda causam problemas à ação coletiva, restringindo a liberdade dos ativistas, que, estando dentro do partido, não podem falar, questionar, e acusar o governo de inação (quando o partido é situação e não oposição).

Eu já fui, inclusive fui fundadora do Partido dos Trabalhadores (PT) e do PSTU. Hoje eu não tenho partido. Hoje não, faz quinze anos ou mais que eu não tenho partido político. Não sou filiada a partido por que entendo que a gente fica mais livre. Não fica na exigência do partido pra poder implementar alguma coisa (Entrevista VI)

[...] por que as correntes [dentro do partido] eles te dão o norte da sua vida, você é comandado pelo partido, você é comandado pela corrente né, você não pode sair fora, você não pode falar fora do que eles acordaram, eles norteiam a sua vida, e não faz sentido. [...] é você não pode falar, você tem que saber o que você pode falar, isso não é vida. (Entrevista I)

Por último, ainda há uma visão de que os partidos, mesmo os de esquerda, são espaços branquealizados, na qual uma classe média branca decide. Os temas relacionados às causas raciais são sempre secundarizados, e por mais que os ativistas do movimento dentro do partido trabalhem e levem as demandas do movimento para dentro dessa esfera, a decisão última se dará pela elite partidária, uma elite branca. Então, em última instância, os próprios partidos é que discutem as hierarquias sociais e raciais, mantendo os mesmos padrões, relegando um lugar secundarizados às discussões raciais.

‘O partido é uma ferramenta’

A percepção de que os partidos são uma ferramenta também é bem reiterada por uma parte dos ativistas do movimento. Como já colocado, apesar de não pacífica, a atuação nos partidos é vista como fundamental para o movimento, sendo um dos mais importantes repertórios de ação para a eficácia do movimento social.

Algumas conquistas do Movimento Negro, como a promulgação da Lei 10.639, demanda desde os anos 1980, somente tornaram-se políticas públicas através da ação partidária.

Tanto que o movimento negro só conseguiu galgar esse patamar em virtude das elaborações, das discussões, da inserção dentro de propostas partidárias, tanto que conseguimos levar isso a nível de políticas públicas, como a Lei 10.639 coisa que o movimento já discutia em 1978. (Entrevista IV)

O partido se apresentaria como um espaço útil ao movimento, um espaço que levaria as demandas do movimento pra dentro da esfera estatal. Entretanto, há também críticas muito parecidas com aquelas feitas pelos ativistas que veem o partido como um empecilho ao movimento: o partido como estrutura branquealizada, onde o tema da desigualdade racial é secundarizado; a crítica de que o partido somente leva a bandeira do movimento porque dá voto; e que os partidos não vão resolver a questão das desigualdades raciais, e que nem possuem esse intuito, até porque a luta racial é uma bandeira dentre tantas outras defendidas com mais afinco pelo partido.

Você não sabe como é difícil fazer o enfrentamento dentro do partido dos trabalhadores, por mais que é um partido que defende as questões das políticas públicas é um partido totalmente embranquecido. (Entrevista II)

[...] o povo negro luta pra que de fato, coloque, faça com que as nossas buscas, as nossas lutas de fato aconteçam, nós lutamos por nós, e os partidos lutam por eles. Não é pelo povo, eu tenho essa compreensão. Eu acho que os partidos aceitam a nossa luta como pauta por que dá voto, por isso que a gente vai pra dentro deles, pra que a nossa concepção, o nosso trabalho é ir pra dentro

dos partidos políticos pra que essa concepção mude. Por que a principio nós somos mais como pauta que dá voto. Nós somos apenas uma pauta que dá voto. (Entrevista II)

Eu vejo o partido político como um instrumento pra nós chegarmos a uma posição de igualdade étnico racial na sociedade, mas não que o partido tenha um fim em si mesmo, é só um mecanismo pra que nós alcancemos a igualdade. (Entrevista V)

O que difere da percepção dos primeiros ativistas é que o partido é entendido como uma arena de militância política, da mesma forma que o Movimento Negro. Leitão (2012), defendendo a diferença entre cooptação e institucionalização das demandas do movimento, vai dizer que a institucionalização não elimina o confronto político, somente leva-o para outra esfera. Ao invés de o confronto se dar entre movimento e partidos, ou movimento e Estado, o conflito se dá no interior dos partidos e no interior do Estado.

A ação dos militantes dentro do partido leva ao conflito, que antes se daria entre movimento e partido, para dentro do partido, transformando-o em uma arena de militância. Os militantes, então, brigariam dentro do partido, tentando trazê-lo mais para perto das suas demandas. (LEITÃO, 2012)

A percepção é diferente da primeira porque, apesar de fazer as mesmas críticas dos outros ativistas, é observado que o partido pode sim contribuir com o movimento, não por uma espontaneidade do partido, mas por influência do movimento dentro do partido.

Uma das coisas que eu sempre digo no movimento negro ‘tem que reivindicar, defender, propor, elaborar documentos’, quem tem que fazer isso somos nós, por eles isso não, é mais um. Sabemos que o Partido dos Trabalhadores, com todos os seus problemas que tem é o único partido que a gente consegue de fato unir e dialogar entre as bandeiras. Quais são as bandeiras, do feminismo, do homossexualismo, do negro, do índio, do sem-terra, de todos esses movimentos, dos quilombolas. Quando eu falo do movimento negro eu falo do geral, da mulher negra, da juventude negra, enfim. Então a gente consegue mesmo que pareça fragmentado. Esses fragmentos, cada núcleo desses fragmentos fazem a discussão mais ampla e eu não consigo enxergar isso nos outros partidos, pode ter o setor lá do negro, mas a gente não consegue enxergar isso, e digo mais, eu sempre, eu nunca espero nada do partido, eu sempre espero que o partido me ouça e leve a minha bandeira, é diferente eu nunca espero que o partido vá me beneficiar de alguma forma, por eu ser negro ou ser do movimento negro. Muito pelo contrário, eu utilizo dessa ferramenta pra que as propostas do movimento negro avance. Não entendo que o partido possa me beneficiar de alguma forma, nenhum partido tem isso com nenhum movimento, diga-se de passagem. Por que as discussões, as deliberações, as propostas daquele determinado segmento a gente tem que desenvolver isso pra que o partido leve a frente. O partido é a ferramenta pra que as propostas sigam avante. (Entrevista IV)

Observamos que, diferente das percepções sobre o movimento social, a discussão não é somente sobre qual é a melhor alternativa para a inserção das demandas do movimento no

Estado, mas também sobre as perdas do movimento quando esse toma a decisão da ação partidária, sendo, antes de tudo, uma discussão de custo e benefício. A atuação partidária é mais custosa ou mais benéfica ao movimento?

Há, por um lado, uma percepção de que a atuação partidária é custosa, mas benéfica, que sem ela é quase impossível o movimento alcançar os seus objetivos, visto que o movimento não é capaz de fazer frente ao sistema político. Há, por outro lado, uma discussão de que a atuação partidária traz pouquíssimos benefícios ao movimento, e que a ação extrainstitucional, ou a ação por dentro do Estado sem a intersecção com os partidos (caso da entrevistada VI), é muito mais eficaz, pois possibilita que a organização aja sem a interferência do partido, assim, com muito mais liberdade e autonomia.

Apresentaremos, por último, a percepção dos militantes sobre o Estado.

Percepção sobre o Estado: Espaço de militância ou Oponente

O Estado, diferente do movimento e do partido, foi muito menos abordado pelos militantes. Apesar disso, notamos duas percepções distintas na fala dos ativistas. A primeira é a percepção do Estado como um *espaço de militância* política. A segunda percepção é de que o Estado, na verdade, seria o *oponente* do movimento social, independente dos partidos políticos e da linha política que assuma o governo.

‘O Estado é um espaço de militância’

Muito ligado ao repertório de infiltração, o Estado é visto como mais uma arena de militância. O Estado é compreendido como um espaço de ação política, em que militantes do movimento implementam ações de combate ao racismo.

Como uma opção ainda mais eficiente do que a ação partidária, a ação por dentro do Estado é vista como uma opção capaz de produzir mudanças ainda maiores do que a atuação por meio do partido. A diferença é que na ação partidária, por mais que o movimento atue inserindo as propostas de políticas no programa de governo, a implementação ainda é feita pelos brancos dentro do partido, não havendo garantia nem que se implemente a política, nem que a política implementada será mesmo como fora planejada dentro da organização de movimento social.

[...] por mais que exista uma proposta séria dos movimentos sociais, por mais que essa proposta seja levada pelo partido político para o governo, quem continua fazendo o gerenciamento disso são os brancos. (Entrevista II)

Diferentemente, quando os militantes implementam as políticas há uma garantia de que a política seja exatamente como planejado pela organização, não havendo erros de comunicação entre o desejado pelo movimento e o implementado pelo governo.

Em contrapartida, há militantes que, mesmo concordando, e até incentivando, a atuação partidária dos militantes, não veem com bons olhos a atuação dos ativistas dentro do Estado. Diferentemente da ativista VI que, atuando dentro do Estado como técnica concursada na área de políticas raciais se desligou dos partidos por compreender que eles eram um empecilho à sua atuação como militante, o entrevistado IV, compreendendo exatamente o contrário, faz uma crítica aos militantes que adentram a esfera estatal. Mesmo atuando ativamente na esfera partidária, sendo o secretário da secretaria de políticas raciais do PT, o militante acredita que a atuação dentro do Estado gera, muitas vezes, a desmobilização política dos militantes e o abandono da causa.

Mas aí o que acontece, qual é a nossa crítica ferrenha, com relação à isso, que a partir do momento que um militante parece, veja bem eu não to dizendo que é, mas parece que o militante só atua na militância quando ele não tem o cargo. Quando ele tem o cargo, ele deixou de ser militante, e aí acaba toda a reivindicação, todo aquele protesto que existia, deixa de existir, não tem mais. [...] Tantos outros, mas muitos colegas meus quando vão pro governo lá propondo e não o que o movimento negro quer, aí parece que se esquece que era do movimento, pisou no barro e tá lá de terno e gravata e esquece o movimento. Essa é uma crítica ferrenha que eu tenho. Infelizmente os nossos companheiros quando assumem um cargo, ocupam um espaço que poderia ser de fundamental importância para o movimento e acaba passando para o outro lado, ‘agora eu tenho que fazer o que eles querem, por que eu sou empregado, senão eu vou perder o meu emprego, o meu CC’. São poucos que fazem o movimento de impulsionar de fato a luta, esse que são quase taxados de loucos, rebeldes, radicais. Quanto a gente poderia ter avançado no último período com o Lula mesmo, com a questão da criação da SEPIR, a secretaria de igualdade racial, as políticas afirmativas, o fortalecimento a Palmares, a saúde da população negra. Um monte de coisa, um monte de coisa, mas aí fica no papel, parece que as coisas não avançam. Aí o militante que não é mais militante, ele é do governo agora, e aí como é que fica. (Entrevista IV)

Ao contrário dessa visão, a entrevistada II, reitera que a atuação na esfera estatal tem como função primeira implementar as propostas da organização de movimento social, agindo dentro da esfera estatal sempre como uma extensão do Movimento Negro.

Você tem que se manter firme, e você tem que ser um braço do movimento social. Foi o que nós fomos quando eu era coordenadora da comissão racial. Eu era um braço do movimento social negro. (Entrevista II)

Vemos, dessa forma, que a atuação na esfera estatal é também tão conflituosa quanto à atuação partidária. Mesmo assim, há uma visão de que a ação dentro do Estado é válida desde que se mantenha o ativismo dentro da esfera estatal, assim como na atuação dentro do partido.

Ao contrário da percepção de que o Estado é uma arena de militância política, há também a percepção de que o Estado é, independente dos partidos que se encontram no poder, o oponente do movimento.

Essa fala reitera o papel clássico do movimento que, por ser um desafiante do poder instituído, se opõe ao Estado e, através de um repertório de confronto, exige do poder público uma resposta para as suas demandas.

[...] Por exemplo, na questão da campanha para a reparação, nós vamos ter que estar organizados pra ter a interlocução com o nosso oponente, e pra isso você tem que estar em uma organização própria, por que se você está em uma outra organização política você vai estar submetido ao programa de uma outra organização política.

Para absoluta surpresa da pesquisadora, somente um ativista qualificou o Estado como oponente. Todos os outros ativistas qualificaram o Estado como espaço de militância ou, quando perguntados sobre o Estado, abordavam as políticas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores, tecendo críticas ou elogios, não diferenciando Estado e governo.

Mesmo não conseguindo explorar da maneira desejada a percepção dos militantes sobre o Estado, percebemos pelos menos duas visões distintas. Em uma há uma divisão mais ou menos clara entre o nós e o eles, entre o movimento e o Estado, em que, por um lado, há um Estado (eles) que possui o poder de decisão, onde o que opera é contrário ao movimento, e o movimento (nós) que, destituído de poder de decisão e *outsider* ao poder institucional, pressiona o Estado a fim de implementar as suas demandas.

A outra perceptiva entende o Estado como uma esfera de militância política. O Estado já não é compreendido como uma esfera de oposição ao movimento, como esfera racista e conservadora, mas como um espaço, senão imparcial, pelo menos aberto à disputa, onde, como no partido, o movimento poderia buscar trazê-lo mais para perto, buscando o influenciar de dentro pra fora.

No próximo tópico apresentaremos os repertórios utilizados pelos ativistas, relacionando-os com as percepções sobre os espaços de militância apresentados nesse tópico.

OS REPERTÓRIOS DE AÇÃO

Os repertórios de ação dos ativistas do movimento variam bastante. Durante a pesquisa observamos diversos tipos de repertórios, desde repertórios de confronto até institucionais.

A ação externa ao Estado é defendida por uma parte significativa dos ativistas como o repertório legítimo do movimento, que o define como movimento social. Apesar disso, poucos militantes pensam esse repertório como repertório único do movimento. Observando que as

oportunidades políticas - redemocratização, abertura do governo às demandas do movimento, a entrada de partidos de esquerda com forte interlocução com movimentos sociais nos governos estaduais e federal - acabam proporcionando a utilização de outros repertórios. Os repertórios institucionais acabam por ser preferidos pelos ativistas, que os veem como uma forma mais eficaz de mobilização política.

O repertório de confronto

O repertório de confronto é colocado como o repertório oficial do movimento. O agir ‘na rua’ é representado como o repertório legítimo e simbólico que traduz a ação coletiva. Entretanto, nem sempre esse repertório é visto como o mais eficaz.

Somente dois ativistas descreveram esse tipo de repertório como o seu único ou mais recorrente (entrevistados I e III). A entrevistada I, quando perguntada sobre suas estratégias de ação, faz um longo relato da sua atuação na Marcha Nacional das Mulheres Negras, realizada em Brasília no ano de 2015, colocando que a sua principal atuação no ano de 2015 foi a atuação nos sindicatos e no movimento a fim de construir a Marcha.

Até mesmo agora, no ano passado, a gente trabalhou o ano todo em função da Marcha Nacional das Mulheres Negras (Entrevista I)

Outro militante que diz utilizar unicamente o repertório de confronto é o entrevistado III, que, desejando fazer uma proposta de projeto de lei de iniciativa popular, propõe que essa ação seja desvinculada dos partidos políticos, sendo produzida unicamente pelas organizações de movimento social e levada para a negociação no Estado pela sociedade civil.

Isso implica em o nosso povo se organizar para negociar diretamente com o Estado. Nós estamos usando uma ferramenta para fazer essa discussão nos territórios que é uma campanha por um projeto de lei de iniciativa popular, para ser apresentado em 2018 [...] A ideia nossa não é procurar um partido, um parlamentar amigo, pra encaminhar o projeto, a ideia nossa é apresentar como um projeto de lei de autoria popular, pra que a gente se obrigue a fazer essa discussão, em cada terreiro, em cada comunidade, em cada favela, em cada clube negro, em cada escola de samba e assim por diante. (Entrevista III)

Apesar de somente dois ativistas reivindicarem os repertórios de confronto como o seu único ou principal repertório, outros ativistas não os excluem do seu leque de possibilidades. Por exemplo, o entrevistado VII, mesmo tendo uma atuação tanto dentro do partido, como coordenador da secretaria estadual de combate ao racismo do Partido dos Trabalhadores, e trabalhando na Câmara dos vereadores, como vereador do mesmo partido, relata um caso em que ele, juntamente com outros militantes do movimento negro, reuniram-se e foram ao Ministério Público a fim de fazer uma denúncia contra o governador do Estado.

Outro dia, nós do movimento fomos no Ministério Público. Nos fomos lá denunciar o descumprimento da lei que foi aprovada no congresso. E diz lá que em todas as escolas do país é obrigado a ter a história e a cultura do povo negro. E eles não cumprem. Eu iniciei a reunião falando isso: “senhor cabe ao senhor resolver isso, prender um prefeito, secretário de educação, governador, por que ele não está cumprindo a lei, eles dizem que a gente tá fora da lei, quando ele não estão cumprindo a lei.” (Entrevista VII)

O repertório de confronto foi, assim, acionado por membros do movimento social que, mesmo sendo de certa forma parte do Estado, confrontaram o poder público enquanto movimento social, exigindo que fosse dada uma resposta institucional às suas demandas. Igualmente, o ativista V, militante que atuava até recentemente (2014) na esfera estatal, relata também a utilização de repertórios de confronto político, quando o mesmo ativista denunciava para o movimento social situações que julgava ser de racismo dentro da Secretaria de Educação do Governo Estadual, usando a organização para pressionar o Estado.

Esse fato representa uma multiplicidade na ação da organização de movimento social, que mesmo possuindo a oportunidade de agir por dentro do Estado, institucionalmente, utiliza-se ainda de repertórios extrainstitucionais quando compreende que esse repertório oferece melhores oportunidades de resposta.

O repertório de confronto é, então, colocado, se não como um repertório mais recorrente, ainda como um repertório eficaz, sendo utilizado quando os ativistas sentem a necessidade de agir como movimento social, reivindicando como ação coletiva. A ação extrainstitucional é utilizada por alguns como único repertório e por outros como um complemento à ação institucionalizada.

Os repertórios de cooperação e infiltração

Como já colocado anteriormente, a ação partidária é vista por boa parte dos ativistas como um mal necessário. Entretanto, a ação por dentro dos partidos permite ao movimento dois tipos de repertórios: o de cooperação, quando os ativistas atuam dentro dos partidos inserindo as ideias do movimento no plano de ação partidário; e o repertório de infiltração, quando os ativistas adentram ao Estado.

O repertório de cooperação é colocado por alguns ativistas como central para que os objetivos do movimento sejam alcançados. Esse repertório é identificado como um dos mais eficientes, sendo a causa de muitas das conquistas do movimento no último período político, como por exemplo, a promulgação da Lei 10.639.

Apesar do repertório de confronto não ser completamente abandonado pelos ativistas entrevistados, podemos notar que muitos dizem perceber que o repertório de cooperação é mais eficaz quando o assunto é inserir uma ideia do movimento dentro do Estado. Em contraponto ao repertório de confronto, é mais eficaz quando o objetivo é pressionar que a demanda já colocada na institucionalidade de fato avance, fato esse notado nas falas tanto do ativista V quanto do ativista VII, já relatadas anteriormente. Ambos relatam casos em que atuavam institucionalmente, no executivo e no legislativo respectivamente, e, utilizando-se do repertório de confronto, pressionaram o Estado a fim de que as suas demandas voltassem a caminhar.

Esses dois casos mostram que os repertórios são utilizados em diferentes momentos pelos ativistas, e para um fim determinado. O repertório de cooperação é, assim, utilizado quando o intuito é inserir uma demanda no plano político-partidário.

Essa secretaria constrói políticas, na verdade, o pessoal do movimento que discute dentro do partido dos trabalhadores, e que pertencem a essa secretaria de combate ao racismo. Eles dialogam as políticas para o povo negro para serem implementadas pelo governo. Nós que construímos o plano de governo no que tange a questão racial. [...] fazer as construções políticas. Ver as maiores necessidades do povo e depois fazer com que a demanda siga em frente. Como é que é feito isso? A gente pauta o governo, pauta os candidatos, para que as nossas necessidades façam parte do programa político partidário (Entrevista II)

Os repertórios institucionais são utilizados com fins específicos, não causando o abandono dos repertórios de extrainstitucionais. Apesar disso, é clara e notória a preferência da maioria dos ativistas que fazem parte da pesquisa pelos repertórios institucionais. A leitura das possibilidades políticas obtidas pelo movimento é colocada como a justificativa para a preferência dos repertórios institucionais.

[...] até por que a própria conjuntura né, por que na época era um momento de reivindicação, de protestos, hoje o negro está dentro do governo, não dá pra dizer que não. (Entrevista IV)

Além do repertório de cooperação, a ação dentro do Estado é colocada por três dos sete entrevistados (entrevistados II, V e VI) como o mais eficaz dos três repertórios. O repertório de infiltração traria a possibilidade de não somente formular políticas, mas as implementar de fato, garantindo a eficácia da política produzida no movimento social.

Se é proposta do governo nos últimos anos veio como linha, como proposta a questão das políticas públicas, população negra, mulher, pessoa com deficiência, se isso é proposta do governo então eu vou ir pra dentro institucionalidade e vou fazer. (Entrevista II)

Indo pro governo eu tive oportunidade de desenvolver outros projetos bastante importantes, na área de educação nas escolas, lá na base, onde a gente vê a mudança acontecendo. Por que é muito difícil a gente chegar lá na ponta. Nesse cargo de assessor pedagógico eu consegui desenvolver práticas junto aos alunos e aos próprios professores. (Entrevista V)

O repertório de infiltração é colocado, também, e antes de tudo, como um repertório de protesto. Os ativistas entram para a institucionalidade e ali fazem o enfrentamento político-ideológico.

E é uma forma de eu fazer o protesto aqui dentro, por que as coisas não andam. (Entrevista II)

O ativista VII lembra que a entrada na institucionalidade foi uma demanda do Movimento Negro, não uma vontade dos militantes. A organização, visualizando a oportunidade de atuar dentro do Estado, arquitetou a entrada de ativistas para a esfera estatal.

[...] bom né, eu estava no partido, e em 1992 estávamos nós do movimento social negro. Eu lembro que alguém, começou um movimento pra ter candidatos negros à vereadores e aí surgiu vários nomes e sempre diziam tem que ter um, tem que ter um negro que unifique todo o mundo.

Entrevistadora: Isso no movimento ou no partido? Militante: Eram os filiados do partido no movimento. (Entrevista VII)

Diferente dos outros entrevistados, que tinham uma atuação institucional por intermédio do partido (entrevistados II, V e VII), a entrevistada VI possuía um vínculo diferente com o Estado: era funcionária concursada. Atuava dentro da esfera estatal, mas sem possuir vínculos com os partidos, o que, segundo a militante, oportunizava a ela maior liberdade de ação.

A partir das falas dos entrevistados notamos que os militantes utilizam diversos tipos de repertórios extrainstitucionais e institucionais. A percepção sobre as oportunidades oferecidas ao movimento social também se apresenta como significativa para a escolha dos repertórios, e a percepção de qual o melhor repertório para cada momento e objetivo da organização.

Notamos, também, que não há um abandono dos repertórios de confronto. Os repertórios extrainstitucionais são acionados pelos ativistas e utilizados como complemento aos repertórios institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo apresentamos as diferentes percepções dos ativistas sobre o movimento, o partido e o Estado. Há claras divergências entre as percepções dos atores sobre as três esferas. Entretanto, há, também, discussões diferentes sobre os espaços. A discussão sobre o movimento está ligada ao seu papel na ação política, se o seu papel é formular propostas, como um espaço de elaboração teórica, problematizar as questões de raça, ou o seu papel é o de reivindicador, papel em que o movimento não apenas formula, mas sim executa ações de caráter combativo.

A discussão sobre os partidos, diferentemente, é de custo e benefício. É mais proveitoso ao movimento utilizar-se dos partidos ou agir em separado deles? Todos os ativistas entrevistados admitem o risco da utilização dos partidos políticos para a autonomia da

organização. Todos veem os partidos como interessados somente em angariar votos, apontando que os partidos não se importam realmente com a causa negra. Entretanto, os ativistas divergem sobre a melhor alternativa. De um lado, a intersecção com o partido é vista como perigosa à independência da organização e pouco útil. Por outro lado, o partido é visto como um mal necessário à organização, que sem ele fica praticamente invisibilizada.

Quanto ao Estado, ele é percebido de duas formas. Em uma delas é visto como um espaço de disputa, no qual o movimento entraria em conflito com outras forças sociais e lutaria para implementar a suas demandas. Na outra, o Estado é visto como um espaço hierarquizado e branquializado, não sendo eficaz a ação por dentro das esferas institucionais.

Quanto aos repertórios de ação, é notório, na fala dos ativistas, que o repertório de confronto não foi abandonado, como supomos na hipótese do projeto de pesquisa. O repertório de confronto é colocado por alguns ativistas como o repertório principal, enquanto, por outros, como um repertório complementar à atuação institucional.

Podemos perceber que há uma ligação entre as percepções sobre os espaços sociais de militância e os repertórios de ação que os ativistas usam. Existem ativistas que, percebendo os espaços dos partidos como empecilhos e o Estado como oponente (militantes I e III), optam por um repertório extrainstitucional. Outros, percebendo os partidos como ferramentas e o Estado como esfera de militância (entrevistados II, V, VII), optam por um repertório de cooperação e infiltração.

Concluimos, então, que as percepções dos ativistas se mostraram importantíssimas para a análise dos repertórios de ação. Os atores interpretam a realidade social e, orientados por essas teorias, agem politicamente a fim de produzir a mudança desejada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOMINGUES, P. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. Tempo. Nº 23. Pg. 100 – 122. 2007.

KOSSLING. K. Movimentos negros no Brasil entre 1964 e 1983. Perseu. Nº 2, ano 2. Pg. 29-57. 2008.

LEITÃO, L. Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado, 2012.

OLIVEIRA, G. L. Permeabilidade e transito institucional: a relação entre sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes- gestores nas -políticas de economia solidárias no

Rio Grande do Sul- os casos de Porto Alegre (1996- 2004) e do Governo Estadual (1999- 2002). Dissertação de Mestrado. 2011. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS. Porto Alegre.

PEREIRA, A. M. Trajetória e Perspectiva do movimento negro brasileiro. Belo Horizonte: Nandyaia, 2008.

3. 20 anos de parada gay: A importância do fenômeno para a causa LGBT⁴.

Beatriz Elena Barud Silva

Camila Ferreira dos Santos

Resumo

A participação social é um dos princípios da Constituição Federal de 1988, objetiva-se analisar dois fenômenos, os movimentos sociais e as políticas públicas do movimento LGBT a luz deste princípio e compreender como estes fenômenos compõem a esfera pública, que em seu conceito traz uma ideia de espaço para interação face a face, e que com a redemocratização incorporou novos atores, com diferentes identidades. Nessa mudança, os movimentos sociais ganham espaço e se apresentam como expressão da diferença na sociedade, redefinindo o que pertence à sociedade, e obrigando o sistema político e público a tratar destas questões. No âmbito do movimento LGBT, a *Parada Gay* aparece como uma das manifestações deste movimento social, na qual que existe desde 1997. Criado com o intuito de celebrar o orgulho e ao mesmo tempo protestar contra o preconceito nota-se que suas pautas durante os anos influenciaram a formação da agenda pública, o que corrobora que os movimentos sociais têm uma contribuição decisiva para a conquista de direitos. A participação social é expressão da cidadania. Para analisar tais acontecimentos, procede-se à leitura e análise de documentos. É preciso observar se este princípio da participação social se articula no estado democrático brasileiro.

Palavras chave: Participação Social. Movimentos Sociais. LGBT. Parada Gay.

1. Introdução

Em 2016 a Parada Gay de São Paulo completou 20 anos de realização e hoje se apresenta como o grande evento da comunidade LGBT, reunindo milhares de pessoas de todos os cantos do mundo. Promovida pela APOGLBT (Associação da Parada do Orgulho GLBT), a parada é o principal evento político e também uma das maiores manifestações sociais existentes pela luta dos direitos humanos para população LGBT.

As manifestações são palavras de ordem do Movimento Social que no Brasil ganhou força, sobretudo, no ano de 1970 e de lá para cá promove grandes mudanças. É inegável a importância dos movimentos sociais, principalmente pela inserção de novos atores e novos problemas na *esfera pública* que se constituiu como um espaço para novas interações.

⁴ Artigo elaborado para o evento.

A possibilidade da sociedade civil se organizar e lutar por direitos se consolidou com a Constituição Federal de 1988, que calcada nos pilares da democracia e da cidadania, fomentou maneiras de interação da sociedade entre si, e desta com o Estado. Apesar do cenário parecer otimista, a participação por vezes ainda é nebulosa, não encontrando um terreno fértil para seu exercício. Quando há essas falhas na promoção de algum direito é que as Políticas Públicas se apresentam como solução.

Quando se pensa na população LGBT o primeiro vislumbre que se tem é a liberdade, o direito de existir, pois todas as vidas importam. Com isso em mente é que a *Parada Gay* surge enquanto expressão do movimento social LGBT, levantando bandeiras que são importantes na busca, promoção e reconhecimento de direitos. Sua importância é expressiva e a luta ganha cada vez mais adeptos.

Sendo assim, esse estudo pretende analisar o fenômeno da Parada Gay e se há ocorrência ou não de influência do debate da parada em outros espaços de participação, sobretudo o impacto na agenda de políticas públicas, uma vez que os temas e assuntos abordados nesse evento dão o tom para a luta da comunidade LGBT.

2. Da participação ao movimento Social

O Brasil viveu 20 anos sob o regime autoritário militar tendo como forte característica a limitação e o desencorajamento da participação dos cidadãos frente a esfera pública. Com a promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, a participação social se tornou um princípio, o que ajudou a estabelecer um processo de democratização do Estado: “adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas”. (LAZZARINI, 2012. p. 05). Alguns artigos auxiliam a compreender a participação social: Art. 194, inciso VII; Art.198, inciso III; Art. 204, inciso II; Art. 206, inciso VI; Art. 227, §7º, todos da Constituição Federal.

O novo texto constitucional trouxe como princípios estruturantes a liberdade e a igualdade, assegurou ainda a participação social, visando o pleno exercício da cidadania. Ela se tornou essencial para o processo de desenvolvimento dos indivíduos que compõe a sociedade, sendo um meio pelo qual eles podem intervir, atuar e integrar deliberações e medidas sociais importantes. (LAZZARINI, 2012. p. 43). A ideia de ter um Estado regido por uma Constituição remonta à ideia de limitação ao poder autoritário que possa existir, pois a Constituição seria responsável por trazer os *Direitos Fundamentais* que devem prevalecer em um Estado Democrático de Direito (LENZA, 2012).

Nossa Constituição Federal traz expressa disposição: “art.1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”

O Estado brasileiro preza também pela cidadania, pois ela é um de seus fundamentos: “art. 1º [...] e tem como seus fundamentos: II - a cidadania”. Portanto, é assegurado ao cidadão brasileiro: “o direito a ter direitos” (ARAÚJO; JÚNIOR, 2009. p. 101). Contudo, mesmo positivada e garantida a participação “a simples grafia na lei não é sinônimo, infelizmente, de efetivação”. (LAZZARINI, 2012.p. 43). Sendo assim, se não houver espaço de fato - e de direito - para manifestações populares, o poder, na prática, não emanará do povo.

Em nosso país não há somente uma identidade, um só povo e uma só cultura, e algumas identidades foram - e são - excluídos do contexto social. Na história da busca por direitos ou na defesa deles, os movimentos sociais aparecem como uma significativa demonstração do exercício da participação social, sendo eles expressões da organização da sociedade civil, uma vez que neles e por eles que grupos em seus mais variados arranjos, buscam ter suas solicitações atendidas.

Os movimentos sociais agem buscando combater à exclusão (seja ela civil, política, econômica, etc), e na promoção da inclusão social. Ao definir as características de um movimento social, Maria Glória Gohn (2010) ressalta que eles possuem liderança, uma identidade, demanda, opositores e antagonistas, conflitos sociais, entre outros, e que sempre têm um caráter educativo e de aprendizagem para seus protagonistas.

De modo geral, eles surgem de uma manifesta insatisfação popular, como a que ocorre sempre que há uma má atuação de políticos que não atendem as demandas reivindicadas pelo pov e não observam as necessidades de um determinado grupo. Na atualidade, os chamados novos movimentos sociais se apresentam de forma organizacional mais estruturada, com demandas mais articuladas e desenvolvidas, possibilitando que atuem na “redefinição da esfera pública, e realizem parcerias com outras entidades da sociedade civil e política. ” (GOHN, 2010. p. 16). Certo é que os movimentos sociais são um espaço de luta e reivindicações.

3. Esfera pública e ampliação dos atores sociais

É importante também elucidar o conceito de *esfera pública* que pode ser entendida como o espaço: “para a livre interação de grupos, associações e movimentos” (AVRITZER, 1999, p. 29). Existem ao menos duas características ligadas a este conceito. A primeira está relacionada com a ideia de um espaço para interação, onde os indivíduos poderiam interagir e debater uns com os outros: "os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e

deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações” (AVRITZER, 1999, p. 31). Outro elemento da esfera pública é a capacidade de novas questões políticas surgirem neste espaço. Portanto, a esfera pública, em teoria, é um espaço igualitário e de interação, onde novas demandas políticas podem surgir.

Diferentes atores construindo identidades em público, estabelecendo novas formas de solidariedade e possibilitando a superação de uma condição privada de dominação constituem os elementos centrais da noção de esfera pública (AVRITZER, 1999, p. 32)

Apesar do conceito de esfera pública trazer a ideia de inserção e de pluralidade, uma crítica a ele é feita a partir da concepção dos movimentos sociais. Estes cumpririam o papel de apresentar à sociedade um público com diferentes identidades, algumas negadas pelo sistema político. Os movimentos sociais são responsáveis por trazerem novas questões para a esfera pública, obrigando o sistema a olhar para essas questões.

A participação dos movimentos vem ganhando espaço frente a esfera pública, uma vez que passaram a exercer influência dentro do planejamento público, evidenciando as lutas por políticas de inclusão através do reconhecimento da diversidade cultural, o que evidenciou: “na atualidade, uma ressignificação dos ideais clássicos de igualdade, fraternidade e liberdade, onde a igualdade é ressignificada com a tematização da justiça social” (GOHN, 2012. p. 16).

O movimento LGBT aparece nesse cenário de luta e busca por direitos, diante da abertura política propiciada pela Constituição de 88, ganhando mais força e se apresentando face o Estado e a sociedade, de modo mais estruturado, revelando ainda uma maior qualificação da participação no início dos anos 90, tendo, no entanto, suas primeiras movimentações no Brasil em 1970, onde a partir de reuniões em espaços como clubes e bares, denominados como *guetos*, iniciaram uma organização em volta da temática homosexual.

Historicamente, o grande marco internacional para a comunidade LGBT é o dia 28 de junho de 1969 que ficou conhecido como ‘Dia Internacional do Orgulho LGBT’, quando em Stonewall Inn (Nova Iorque – EUA), um bar com frequência homossexual protagonizou um confronto direto com a polícia, pois estavam exaustos de perseguições e abordagens rotineiras e sem fundamento por parte da força policial.

No Brasil – e em todo o mundo - o Movimento Social LGBT é marcado por reivindicar direitos universais e civis, de modo a propiciar a saída dos chamados *guetos* e a inserção digna na sociedade para os indivíduos que representam a expressão do movimento. Aliás uma palavra de extrema importância é a representação, que remonta à uma conquista por atenção e espaço.

A partir do momento que há a representação desses indivíduos marginalizados, ganha-se visibilidade frente a esfera pública.

Organizações Internacionais adotam a sigla LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, e transexuais), podendo variar dentro do próprio movimento, hoje a sigla mais completa para designar a comunidade aparece como LBGTQIA+, esse conhecimento e reconhecimento é fundamental no processo de construção da identidade individual e coletiva, sendo uma das pautas do movimento. É importante destacar que várias são as pautas e reivindicações do movimento, pois cada país apresenta um contexto político e social, que influencia diretamente em suas lutas.

A elucidação de diferentes concepções acerca da sigla que melhor representa o movimento é importante, pois demonstrar que o tema é de grande visibilidade e ganha cada vez mais adeptos. Para este trabalho, adotaremos a sigla *LGBT*, pois é a utilizada em documentos como as Conferências Nacionais, por exemplo.

Dentre as táticas e estratégias utilizadas pelo movimento social LGBT, para intervenção face o Poder Público e também a sociedade de modo geral, buscando incluir suas demandas referentes à orientação sexual, identidade de gênero, discriminação e preconceito, é possível destacar algumas manifestações, como as Marchas Contra Homofobia, Marcha pela Liberdade de Expressão, e as chamadas paradas do Orgulho LGBT.

A participação social se tornou possível com a Constituição Federal de 1988 e os movimentos sociais aparecem como um meio de exercer essa participação, em especial os movimentos sociais da causa LGBT atuam em sua maioria, como apontadores das falhas do Estado com esse grupo. Face a inércia e inobservância do primeiro para com o segundo, por exemplo, onde salientam essas lacunas e demonstram a necessidade de uma resolução, podendo essa reivindicação, ser atendida por uma política pública, mas o que de modo algum, significa que será aceita de prontidão pelo Estado, o que evidencia a indispensabilidade de uma atuação reiterada dos movimentos sociais.

4. Políticas Públicas: remédio para os problemas públicos

Quando há deficiência no tratamento público, as Políticas Públicas se tornam a palavra de ordem, ela aparece para: “construir os consensos [...] para controlar o conflito” (RUA, 2009. p. 17). É importante salientar que a política, o jogo político, as promessas de campanha eleitoral, não são políticas públicas.

Maria das Graças Rua faz uma diferenciação precisa entre *política* e *políticas públicas*:

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (2009, p. 19).

Deste modo, o que faz uma política pública se formular como tal é que, sua decisão em primeiro lugar *pública* ou seja, tomada pelo Estado e, portanto, é *imperativa*, conta com a soberania do Estado.

As políticas públicas podem ser compreendidas a partir do *ciclo de políticas públicas*, que representam as etapas pelas quais o problema público passa até que se encontre uma solução. A agenda é uma destas etapas, talvez a mais importante delas, pois é neste momento que o governo decide agir para resolver alguma coisa. Marta M. Assumpção Rodrigues ensina: “as variáveis *tempo, senso de oportunidade e liderança* são cruciais para a formação da agenda pública, que está condicionada não só pelo fluxo decisório, mas também pelas expectativas sociais.” (2011, p. 49) Nota-se que a agenda política pode sofrer diferentes influências.

Marcus André Melo em seu estudo *As sete vidas da agenda pública brasileira (1998)* explora a vida da agenda pública comparando-a aos períodos históricos. Para o autor, as políticas públicas estão ligadas a valores e noções sobre a realidade social, que são também responsáveis pelo debate que delimitam a agenda pública. (1998, p. 11)

O movimento da *Parada Gay* se iniciou em 1997, sob a égide do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Melo ensina que o princípio organizador das Políticas Públicas neste ano queria: “instituir a Boa Governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público” e o efeito esperado era: “focalização, seletividade e redefinição do *mix* público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias de custos sociais e estabilização” (1998, p. 13).

É possível perceber que preocupação primeira do governo era com a economia, e não com uma promoção de respeito à diversidade. Em 1998 o movimento LGBT lutou para incluir o termo *orientação sexual* na Constituição Federal, que restou infrutífera. (BRASIL, PPA, 2012-2015).

Melo explica que o governo de FHC sofreu uma saturação da agenda causadas pela própria mudança de regime, e nesse contexto as reformas contempladas induziam à: “redução da participação de minorias e construção de maiorias estáveis” (1998, p. 22). Não pretendemos esgotar os pormenores do que foi o governo FHC, mas somente demonstrar como a agenda pública é importante no ciclo das políticas e ainda, como ela está sujeita às mudanças sociais.

Além do contexto social ser importante para a agenda pública, os atores também possuem sua parcela de influência. Os atores são responsáveis pelo desenho da política e podem se apresentar, segundo classificação de Marta Maria Assumpção Rodrigues, como *público x privado*. Os públicos são aqueles que possuem o poder de decidir a política, como os gestores, membros do judiciário e do executivo (2011, p. 22) ou seja, aqueles que ocupam a esfera governamental. Por sua vez, os atores privados seriam aqueles que podem influenciar as políticas públicas, por exemplo, por meio de pressões externas (2011, p.23). São aqueles que ocupam a esfera não governamental, como os sindicatos, os trabalhadores, a sociedade civil organizada (...).

No tocante aos atores de políticas públicas, Rua faz importante observação:

Nos Estados Unidos, um novo ator político emergiu em torno da década de 1970, foram os homossexuais, que formaram poderosas associações de representação de interesse. No Brasil, o movimento gay vem se fortalecendo como um novo ator (2009, p. 68).

Leonardo Secchi completa essa ideia ao dizer:

Os atores relevantes em um **processo de política pública** são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a **opinião pública** sobre **problemas** de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na **agenda**. (2011, p. 77).

Temos, portanto, um conceito de esfera pública que em sua gênese já previa uma pluralidade, no entanto, a realidade que se percebe é de espaços cada vez mais homogêneos, onde não há qualquer representatividade. A falta de ocupação destes espaços pela população LGBT é um problema público que precisa ser enfrentado.

Os movimentos sociais são expressão da participação social, e suas bandeiras podem influenciar a agenda pública, pois possuem a *legitimidade* dos atores não governamentais, de modo que, as políticas públicas são o instrumento para essa luta.

5. O fenômeno da Parada Gay

No ano de 1997 ocorreu a primeira Parada do Orgulho LGBT em São Paulo, na famosa Avenida Paulista. Nessa época não havia uma sigla, como hoje existe *LGBT*, que permitisse compreender de qual público se falava, por isso, a primeira parada foi denominada: “Parada do Orgulho GLT”. Foi somente em 1999 que a APOGLBT - Associação do Orgulho GLBT - que é a ONG (Organização Não Governamental) responsável por organizar a parada adotou a sigla *GLBT*, e apenas em 2008 é se passou a utilizar *LGBT* que também estava sendo utilizada em outros países.

Hoje a *Parada Gay*, já em sua 21ª edição, vem ganhando cada vez mais adeptos. Existem, é evidente, muitas manifestações do orgulho LGBT em vários Estados e municípios, mas é inegável a expressão da Parada que ocorre em São Paulo, sendo ela hoje, o maior evento do mundo no segmento LGBT, tanto que segundo os organizadores na edição de 2016 o número de participantes foi de 3.000.000 (três milhões)!

Em vinte anos de *Parada Gay* é possível perceber que suas lutas não estão aquém das decisões políticas, para comprovar sua influência é preciso analisar todos os temas durante esses anos de *Parada Gay* e comparar com alguns temas que aparecem na *agenda transversal* do Aplicativo Mais Brasil alimentado pelo Governo.

A primeira parada aconteceu em 1997 e não se encontra registro de um tema, uma bandeira, uma *palavra de ordem*, contudo, no cartaz de convite havia os dizeres: “Somos muitos, estamos em todos os lugares e em todas as profissões” (Anexo A); Na 2ª parada havia a frase: “Quero mostrar meu rosto, eu também pago imposto” (Anexo B), mas, nos anos seguintes (3ª;4ª) parada, os cartazes traziam somente a programação e o local de concentração (Anexo C). Foi então a partir da 5ª parada que encontramos os *slogans* conforme demonstra a lista a seguir:

5ª Parada - 2001
“Abraçando a diversidade”
6ª Parada - 2002
“Educando para a diversidade”

7ª Parada - 2003
“Construindo políticas homossexuais”
8ª Parada - 2004
“Temos Família e orgulho”
9ª Parada - 2005
“Parceria civil já! Direitos Iguais: nem menos, nem mais.
10ª Parada - 2006
“Homofobia é crime! Direitos Sexuais são direitos humanos”
11ª Parada - 2007
“Por um mundo sem racismo, machismo e homofobia”
12ª Parada - 2008
“Homofobia mata! Por um estado laico de fato”
13ª Parada - 2009
“Sem homofobia, mais cidadania. Pela isonomia dos Direitos”
14ª Parada - 2010
“Vote contra a homofobia”
15ª Parada – 2011
“Amai-vos uns aos outros: basta de homofobia

16ª Parada - 2012
“Homofobia tem cura: educação e criminalização”
17ª Parada - 2013
“Para o armário nunca mais. União e conscientização na luta contra a homofobia”
18ª Parada - 2014
“País vencedor é país sem homolebotransfobia”
19ª Parada - 2015
“Eu nasci assim. Eu cresci assim. Vou ser sempre assim. Respeitem-me!”
20ª Parada - 2016
“Lei de identidade de gênero já! Todas as pessoas juntas contra a transfobia”
21ª Parada - 2017

“Independente de nossas crenças nenhuma religião é lei. Todas e todos por um Estado laico”.

Elaborado pelas autoras.

Fonte: <http://paradasp.org.br/quem-somos/>. Acesso em 13 set 2017.

O *Aplicativo Mais Brasil* é um programa do Governo Federal que possui o intuito de facilitar ao cidadão acompanhar os programas e agendas que envolvem o *Plano Plurianual (PPA)*, que representa o conjunto de diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal. Há no PPA alguns temas que compõem a *Agenda transversal*, entendida como o conjunto de compromissos do Governo.

Atualmente, embora exista o Plano Plurianual previsto para o triênio 2016 - 2019, o *Aplicativo Mais Brasil* foi feito para acompanhar o PPA de 2012 - 2015 e não encontramos dados de sua reutilização pelo atual governo, portanto, utilizaremos os dados do *Aplicativo* e depois as novas metas da agenda para 2016-2019.

Os marcos da *Agenda Transversal 2012-2015* começam em 1988 com a mobilização pela inclusão do termo “orientação sexual” na Constituição Federal, a proposta não teve êxito, permanecendo apenas a vedação da discriminação. Em 2001 o marco da agenda foi a criação da Associação Brasileira de Estudos da Homocultura (ABEH), e nesse ano a Parada tinha como tema *Abraçando a Diversidade*; Em 2005, a luta era por direitos iguais e o marco da agenda remonta ao projeto TULIPA (Travestis Unidas na Luta Incansável para Prevenção da Aids) que lutava pela prevenção da Aids em parceria com o Ministério da Saúde; No ano de 2010 a parada gay tinha como ordem: “vote contra homofobia” e nesse ano foi instituído o Dia Nacional de Combate à Homofobia comemorado no dia 17 de Maio. Em 2011 sob o *slogan* “amai-vos uns aos outros” o Supremo Tribunal Federal reconheceu a união homoafetiva. Em 2016, ano do novo PPA, a Parada teve como tema a luta contra a transfobia. Nos enunciados do PPA há um eixo de *Promoção e Defesa dos Direitos Humanos*, onde a Secretaria de Direitos Humanos é o órgão responsável por promover ações como: *Implantação de Centros de Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*; *Envio ao Congresso Nacional de proposta de criminalização da discriminação motivada por orientação sexual e identidade de gênero*; *Propor novo instrumento para o Sistema Nacional de promoção de Direitos e Enfrentamento à violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais*, entre outros.

Deste modo, é possível perceber que as lutas enunciadas no momento da *Parada Gay* refletiram - e refletem - em algumas ações que o Governo Federal toma, o que confirma a importância do evento para a causa LGBT que avança e ainda enfrenta muitos obstáculos.

6. Considerações Finais

Diante da possibilidade da participação social aventada na Constituição Federal de 1988 a esfera pública foi ampliada, e novos atores ocuparam esta esfera. No momento em que isso aconteceu, novos problemas e demandas começaram a ser debatidos, e os assuntos que interessam à população LGBT entram em cena buscando principalmente o respeito, reconhecimento e direitos; e o caminho deste movimento para chamar atenção do Poder Público sempre perpassou o formato de manifestações, marchas, paradas, etc.

A Parada Gay se apresenta como a maior expressão dessa luta, hoje é o maior movimento da América Latina e traz ampla representação das lutas LGBT.

Quando há falhas na promoção dos direitos, programas e ações do Governo é que as Políticas Públicas se fazem presentes, pois elas chegam onde o Governo falha, e buscam solução para estes problemas, e no que tange aos LGBTs, a agenda - momento em que se escolhe quais problemas irão receber atenção e também quais ações serão executadas. Para ilustrar, comparamos os *slogans* com alguns marcos da *agenda transversal* fornecida pelo *Aplicativo Mais Brasil* que se referia ao Plano Plurianual 2012-2015, e em seguida também observamos algumas orientações fornecidos no PPA 2016 - 2019 encontradas no *site* do Governo. O resultado foi frutífero sendo possível afirmar que a agenda é influenciada pelo movimento social, pelas demandas que saem dessa expressão popular.

Afirmar que há relação entre os temas da Parada Gay e alguns marcos da agenda, não significa afirmar que a população LGBT está amplamente amparada pelo Poder Público, ao contrário, verificamos ações positivas, mas o momento ainda é de muita luta e resistência. Em tempos de “cura gay” é preciso ter os olhos bem abertos para não se enganar com as ações governamentais.

Anexo A

Fonte: <http://paradasp.org.br/quem-somos/>. Acesso em 13 set 2017.

infos.
220-5657

PARADA DO ORGULHO GLT

Dia Internacional do Orgulho de Gays, Lésbicas e Travestis

28

DE JUNHO

Somos muitos, estamos em todos os lugares e em todas as profissões

concentração: a partir das 13 h
local: Av. Paulista, 900 (em frente à Gazeta)
trajeto: Paulista-Consolação-Pr. Roosevelt
e-mail: grupo.corsa@mixbr.ax.apc.org

realização: Grupos GLTs Organizados
ABGLT - CAEHUSP - GRUPO CORSA - GRUPO EXPRESSÃO - GGLPSTU - MIX BRASIL - NGLPT
Apoio: Com. Direitos Hum. da Câmara Municipal
Casa de Apoio Brenda Lee

VOCÊ NÃO PODE PERDER!

Venha montada, desmontada, fantasiada, casada, descasada, solteira, de bota ou de tamanco. Afinal, quem vai notar você no meio da multidão!?

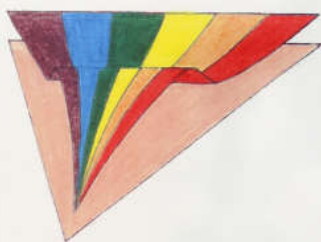
Anexo B

II PARADA DO ORGULHO GLT

27 de junho de 98

Em 97, duas mil pessoas foram à Paulista gritar palavras de ordem como: “quero mostrar meu rosto, eu também pago imposto”... Só quem foi lutar por seu direito à cidadania plena sabe como a emoção foi forte.

Conseguimos visibilidade como jamais ocorrera em São Paulo, atingindo até os telejornais do sábado e os jornais do domingo. Dia 28/06/97 entrou para a história do movimento homossexual brasileiro e para a história de vida de cada um que lá esteve. E isso num clima de alegria e festa!



Desde agosto/97, estamos organizando a segunda Parada.

Que tal juntar-se a nós?

Há grupos de trabalho como Casas Noturnas & Saunas; Artes & Fotografia; Eventos, Festas; Infra-estrutura; Interior; Comunicação. Já somos vários GLTs na Comissão, mas a Parada será tão melhor quantas forem as cabeças e mãos criando e trabalhando. Participe!

Deixe seu recado, contato, sugestões e dúvidas no nosso telefone virtual:

803-0195

Fonte: <http://paradasp.org.br/quem-somos/>. Acesso em 13 set 2017.

Anexo C

Fonte: <http://paradasp.org.br/quem-somos/>. Acesso em 13 set 2017.



Referências

ANDRADE, Vander Ferreira de. Movimentos sociais e direitos fundamentais. In MINHOTO, Antonio Celso Baeta de (org). **Direito das minorias: reflexões contemporâneas**. 1.ed. Curitiba: Editora Prismas, 2017. p. 149-163.

APOGLBT, Associação da Parada do Orgulho GLBT de São Paulo. **Quem somos**. Disponível em: <<http://paradasp.org.br/quem-somos/>> Acesso em 19 set 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Revista Sociologias. Porto Alegre ano 1, no. 2. 1999. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925/4198>> Acesso em 19 Set 2017.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 22 Set 2017.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Aplicativo Mais Brasil. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppa-mais-brasil/aplicativo-mais-brasil>>. Acesso em 22 Set 2017.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Agendas Transversais. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/agendas-transversais>>. Acesso em 22 Set 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

LAZZARINI, Valtenir (org). **Participação e controle social**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2012.

BRASIL. **Lei 13.249**, de 13 de Janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm>. Acesso em 22 Set 2017.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo. Cortez. Instituto de Estudos Especiais, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências Sociais da Administração, 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

4. Desenvolvimento territorial e participação social: Pistas conceituais e metodológicas

Augusto de Oliveira Tavares⁵

Resumo

O discurso da democratização via mecanismos de participação está presente nas abordagens sobre desenvolvimento territorial tanto no campo prático quanto teórico. Porém, no processo de avaliação de políticas públicas, o pressuposto de uma associação direta entre participação e desenvolvimento territorial, como se fossem autorreferidas pode induzir a conclusões parciais ou equivocadas, o que não significava que esse enfoque seja irrelevante e sim que se as pesquisas devam atentar para um método de análise e abordagem capazes de interpretar as complexidades do processo e dos seus discursos a partir de uma visão mais ampla. O objetivo deste trabalho foi identificar pistas teórico-conceituais e metodológicas para a análise do fenômeno participativo, com o foco nas políticas públicas de desenvolvimento territorial. Partimos de uma leitura geral sobre os fundamentos que sustentam a participação social como instrumento, estratégia ou princípio do processo de democratização da sociedade e leituras específicas sobre participação e políticas públicas e territoriais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica de caráter exploratório que está sendo construída como parte dos estudos da tese de doutoramento voltada para o entendimento das mudanças institucionais e na cultura política no Brasil mediante a adoção de processos participativos nas políticas públicas. Como resultado, damos visibilidade a multiplicidades de enfoques, métodos e fundamentação teórica das análises, aludindo para a importância de uma compreensão ampla, multidimensional, crítica e assentada no contexto sócio histórico e cultural.

Palavras-chaves: Participação; Território; Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO: Situando o debate

Na literatura específica, o conceito de participação tem sido utilizado ora como categoria prática que orienta a ação das classes populares, dos militantes, e dos excluídos, quando lutam por direitos e buscam emancipação; ora como categoria teórica que subsidia o debate na teoria democrática, evocando a participação como o termômetro da democracia, ou seja, quanto mais numerosos e efetivos forem os espaços participativos, para além dos processos eleitorais, mais democráticas seriam as sociedades. Participação também é vista como categoria procedimental, quando é analisada pela sua capacidade de produzir consequências julgadas importantes ou valiosas.

Nas abordagens sobre desenvolvimento territorial a perspectiva da participação está presente tanto no sentido prático (enquanto políticas públicas) quanto teórico (categoria de análise). Compreender a relação entre as práticas discursivas que unem desenvolvimento territorial e participação social e suas representações é um desafio relevante para ampliar o escopo da análise de políticas públicas e da própria ideia de participação enquanto fundamento da democracia.

⁵ Mestre em Sociologia; Prof. do Curso de Adm. Pública; Doutorando CDS/UnB. E-mail: augusto.tavares@ufca.edu.br

Quando se discute políticas públicas de desenvolvimento territorial, a participação é apresentada, por alguns autores e documentos, como evidente, uma vez que assumem, na sua formulação, princípios relacionados à gestão participativa normalmente associados à criação de colegiados regionais; conselhos; fóruns, etc. com atuação direta dos beneficiários.

Exemplo disso são os principais programas de desenvolvimento territorial no Brasil (PRONAF, PRONAT e Território da Cidadania) que pressupõem ações integradas entre diferentes atores e expressam no seu planejamento, implementação, execução e avaliação, relações mais horizontais do que as políticas públicas tradicionais, assumindo nítidas características bottom-up. (SABOURIN, 2002, 2014, 2015; PORTO, 2015; FAVARETO, 2010; RAYNAUT, 2014)

No entanto, o pressuposto de uma associação direta entre participação e desenvolvimento territorial, como se fossem autorreferidas pode induzir a conclusões parciais ou equivocadas se não forem levados em considerações os aspectos sócio-históricos e culturais nas quais as práticas se afirmam, a fim de desenvolver uma visão crítica sobre os seus efeitos.

A incorporação da noção de território à conceitos de desenvolvimento, cidadania e participação não são neutros. Porto (2015) discute como a construção do discurso do “território” contribui para definir determinadas políticas públicas de desenvolvimento ao estabelecer os princípios de interação, comunicação e ação. Para o autor, o enfoque territorial para as políticas públicas remete a um leque diversificado de temáticas. Ideias como “gestão social”, “territórios rurais”, “competitividade territorial”, “articulação de políticas públicas”, “participação social”, “fortalecimento dos atores sociais”, “articulação urbano-rural” e “desenvolvimento sustentável” são algumas delas. Ademais, a incorporação de tais conceitos implica uma renovação também no âmbito das institucionalidades ao produzir novas estruturas, instrumentos e espaços de interação, como, por exemplo, os “colegiados territoriais”, os “Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável” e as “matrizes de projetos” (PORTO, 2015, p. 146-147).

No Brasil, desde as primeiras experiências de participação social nas políticas públicas de maneira mais institucionalizada, nos anos de 1990, passaram-se aproximadamente 40 anos, o que leva Pires (2014) a afirmar que a participação passa por uma “crise da meia-idade” como uma metáfora do termo utilizado para designar um período de dúvidas e inseguranças pelo qual passam algumas pessoas ao perceberem que a juventude está se acabando.

Passado o período da novidade, euforia, experimentação e institucionalização, a participação ainda é uma referência para a análise de políticas públicas? Afinal, a qualidade

das políticas de desenvolvimento territorial, por exemplo, depende diretamente da qualidade da participação social?

O incremento da participação social em políticas públicas para o território se dá em um contexto determinado e marcado por disputadas ideológicas, por espaços de representação e de poder. Enveredar por este campo pressupõe uma disposição para questionar o próprio uso que as políticas fazem das noções de participação.

Este artigo, no entanto, está longe de resolver essa questão. Seu objetivo limita-se a buscar na literatura elementos que ofereçam pistas conceituais e metodológicas para situar a participação como categoria de análise contextualizada e crítica. A escolha da dimensão territorial se deu pela prevalência de argumentos que apontam uma relação intrínseca entre participação, desenvolvimento e território sobre a qual esperamos lançar algumas luzes.

Para tal, buscamos fundamentos conceituais e normativos na teoria da democracia participativa e deliberativa; situamos a participação enquanto categoria de análise das políticas públicas; abordamos o uso do conceito de participação nas políticas públicas territoriais e encerramos com breves considerações finais.

2. Participação Social: uma visão geral

A participação abrange todos os aspectos da vida social. O ser humano vive em grupo desde a sua origem. Sente, assim, a necessidade de participar da vida entre outros seres humanos. Seja por questões econômicas (garantir a sobrevivência), por questões políticas (exercer o poder, estabelecer controles, regular conflitos) ou por questões afetivas (partilhar, cooperar). No entanto, a concepção de participação como discurso e como prática varia de acordo com os períodos históricos e conjunturais.

Encaramos a participação como um conceito central do debate teórico e prático sobre a democratização da sociedade, sem que haja, no entanto, um conceito único e consensual. Está presente nas reivindicações históricas dos movimentos sociais, das organizações sociais e políticas e vem alcançando no local de trabalho, na escola, na família, no clube, na igreja etc. Ao mesmo tempo, convivemos com o fenômeno da apatia ou formas de participação fragmentadas e difusas.

Entre os teóricos considerados clássicos, Rousseau (1999) é quase sempre aportado pela sua importância para o pensamento que ancora a democracia participativa. Para ele, a participação se constitui na forma de organização do Estado, mas pressupõe uma presença ativa nos negócios públicos na perspectiva da construção da “felicidade comum”. Portanto, deve

estar presente no “espírito dos cidadãos”. O filósofo chama a atenção para o fato de que, dependendo da forma como se organiza a instância na qual são tomadas as decisões, os interesses privados podem se sobrepor aos interesses coletivos e aponta para o fato de que determinadas formas de organização podem gerar a apatia: “quando alguém diz, referindo-se aos negócios do Estado: que me importa?, pode-se ter certeza de que o Estado está perdido.” (ROUSSEAU, 1999, p.113)

Para Rousseau não será uma autoridade externa que virá decidir quando as habilidades e atitudes requeridas foram obtidas, nem quais são exigidas para qualificar a participação. Nesse sentido, compreendia a democracia estritamente como “democracia direta”, considerando o princípio da “soberania popular”. Para ele “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão pela qual não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma ou é outra, não existe meio termo”. (ROUSSEAU, 1999, p. 114). Na sua obra mais conhecida “O contrato social”, destaca a importância das “assembleias periódicas” sem necessidade de convocação formal e o respeito à decisão da maioria como exercício da soberania popular. Para ele, a participação vai além do ato de votar; pressupõe uma presença ativa nos negócios públicos na perspectiva da construção da “felicidade comum”.

Depois de Rousseau, foram se consolidando diferentes tradições teóricas que abordam de forma distinta a questão da participação atrelada ao conceito de democracia, definidas como: “elitismo democrático” (Schumpeter, 1961); “pluralismo democrático” (Dahl, 1989); “participacionismo” (Pateman, 1992); Deliberacionismo (Habermas, 2001). Esses autores e obras, ilustram as correntes teóricas mais predominantes. Há, porém, muitos outros. Neste artigo não entraremos no debate sobre os fundamentos dessas abordagens. Interessa-nos mais particularmente discutir o conceito de participação nos textos que abordam o tema, sobretudo, na sua relação com as políticas públicas e o território.

Para tal, partimos de algumas interrogações: Quais as diferentes formas de participação social? Todos podem participar ao mesmo tempo e da mesma maneira? Quais os efeitos da participação nos assuntos de interesse público? Como ampliar os espaços nos quais se pode participar? O que faz crescer ou diminuir a apatia?

Do ponto de vista teórico, podemos delimitar duas grandes correntes: a democracia participativa e a democracia representativa. De forma geral, enxergam a participação como um valor em si mesmo, próprio da condição humana, mobilizador das ações coletivas em busca dos interesses coletivos. Entendem que a participação constitui um processo pedagógico de

aprendizagem social e política. Nesse sentido, está na essência da democracia, a faz funcionar melhor e espelha a vitalidade cívica de uma sociedade, comunidade ou grupo. Incluem-se, nessa corrente, as formas de democracia direta e/ou deliberativa. Entre os teóricos da democracia representativa, há os que veem a participação com certa desconfiança e os que, reconhecendo seus limites, a relegam aos aspectos mais procedimentais, como ao momento do voto, por exemplo. Para estes, a participação direta ou deliberativa dos cidadãos nos assuntos públicos é dispensável ou deve ser mantida sob controle e o que importa são as “regras do jogo”.

Aqui, interessa-nos, mais particularmente, as abordagens participacionistas que entendem a participação como fundamento normativo e conceitual da teoria da democracia. As referências que dão suporte à análise é vasta e amplamente desenvolvida nas ciências políticas, situada na teoria da democracia participativa e deliberativa. Entre os principais autores podemos citar: MacPherson (1978); Dahl (1989); Habermas (2003); Pateman (1992); Cohen (1997) e Bohman (1997) Sousa Santos (2002) entre outros.

Lüchmann (2005) sintetiza os fundamentos gerais que compõem o debate atual sobre democracia participativa e deliberativa. São eles:

a) o resgate da ideia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como “decidir” acerca das questões de interesse público (...); b) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade; c) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (...); d) o papel do Estado e dos atores políticos para a criação de esferas públicas deliberativas e a implementação das medidas advindas de processos deliberativos; e) (...) a importância do formato e da dinâmica institucional (LÜCHMANN, 2005, p. 21-22).

O cerne dessa nova concepção é de que cabe “aos cidadãos reunidos em espaços públicos a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal”.

(Idem).

Essa base conceitual tem dado suporte à várias reflexões sobre o processo de participação via conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências, as chamadas Instituições Participativas, que agregam formas de participação direta, representação e deliberação coletiva. Em políticas públicas pode ocorrer o envolvimento dos cidadãos apenas na deliberação, mas também na implementação e gestão da política.

A construção da participação social não foi e nem é um processo linear e livre de conflitos e contradições. As experiências de participação social, dependendo do modelo e forma como ocorrem, podem representar a simples transferência das responsabilidades do Estado para a população ou uma expansão da cidadania, como expressão da democratização

política. Em torno desse panorama, desenvolve-se um relevante debate conceitual e prático quanto ao entendimento do papel e da forma de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse público. Esse debate muda de acordo com o contexto histórico, a conjuntura política e as vertentes ideológicas.

3. Participação como categoria analítica e objeto de estudo

A participação social não é algo recente. Na história política brasileira registram-se vários exemplos de ações populares de manifestações e protestos de luta por direitos. Em cada contexto histórico-social, no entanto, a participação tem contornos específicos. Interessa-nos, mais particularmente, entender o conjunto de mudanças e representações que levaram ao processo de institucionalização da participação social nas políticas públicas a partir dos anos 1990. Para tal, atentamos para uma trajetória que vem desde os anos 1960.

Na década de 1960, a participação emerge no âmbito dos debates e lutas das categorias dos seguimentos mais populares da população. Sobre esse contexto Lavalle (2001) ressalta:

Como categoria prática que orienta a ação, a participação emerge mais propriamente, nos anos 1960, como ideário carregado de uma visão emancipatória das camadas populares. [...] O ideário participativo construído a partir dessa década (1960) conjugou diversos significados. Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. [...] Contudo, o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. (LAVALLE, 2001, p.34).

A conjuntura política da década de 1960 é marcada pela interrupção dos direitos políticos democráticos. A mobilização em torno da participação social, nesse período, representa uma forma de resposta e de resistência à ausência da liberdade política. Nos termos da época, como lembra o autor, o ideário era “tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses” (LAVALLE, 2001, p.34).

Esse potencial arrefeceu durante o período ditatorial (1964-1984) e voltou a ganhar projeção quando se reorganizam os movimentos sociais, vindo a ter maior projeção na sociedade civil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de

qualificativo. A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdo liberal democrático. [...] Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral. (LAVALLE 2011, p. 34-35)

A Constituição de 1988 institucionalizou diferentes formas de participação dos cidadãos na vida política para além do voto, como os mecanismos de democracia direta: plebiscito, referendun, e a iniciativa popular. Além disso, estabeleceu os conselhos gestores de políticas públicas, considerados como instrumentos de democracia participativa, nos quais representantes da sociedade civil atuam juntamente com representantes governamentais no processo de políticas públicas. Essa nova institucionalidade contribui para definir sistemas de políticas públicas participativas nos principais setores de serviços públicos: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, etc. O reconhecimento dos municípios como entes federados foi também um importante passo no processo de descentralização das políticas, conferindo ao nível local responsabilidades antes inexistentes. Na prática, a participação social se estabelece, inicialmente, nos municípios.

A efetivação dessas conquistas, no entanto, se constrói em um cenário no qual estão postos projetos políticos distintos. Segundo Dagnino (2002) o contexto no qual se afirmam os instrumentos de práticas participativas em política públicas é marcado pela disputa de dois projetos sócio-políticos antagônicos, um “participatório e de expansão da cidadania” construído a partir dos anos 80 como uma alternativa radical de compartilhamento do poder e o outro, de caráter neoliberal, voltado para a progressiva isenção do Estado do seu papel garantidor de direitos, transferindo para a sociedade a responsabilidade pelos serviços públicos. Para a autora, nessa disputa, fica a sociedade civil em um “terreno minado” e limitado às amarras institucionais, em um dilema que ela chama de “confluência reversa”. A “perversidade” estaria no paradoxo de que “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.” (DAGNINO, 2002, p. 289)

Teixeira (2013), ao analisar a diversidade de sentidos na participação dentro do projeto mais identificado com a esquerda brasileira, relativiza o ponto de vista da polarização identificada por Dagnino (2002) e define três momentos fundamentais para explicar as concepções de participação vigentes no Brasil de 1975 à 2010.

“Participação como emancipação” é o termo que uso para nomear as ideias, valores e apostas associadas à participação no período entre 1975 e 1990. O substrato que nutre esse imaginário advém das experiências de educação

popular, da Teologia da Libertação, das CEBs, núcleos do PT, conselhos populares e primeiras experiências de gestão petista. O que se destaca nessa visão é a ênfase na participação como educação para a cidadania, associado a uma ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social.

“Participação como deliberação” é o termo que uso para fazer referência a um outro conjunto de práticas e valores associadas à participação que tem na expressão “partilha do poder de governar” sua ideia força. Esse sentido de participação traduz a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado decidindo sobre políticas públicas. Essa aposta encontrou tradução histórica nos conselhos de políticas públicas e nas experiências de orçamento participativo, sendo o ideário de participação no período compreendido entre 1991-2002.

“Participação como escuta” é o termo a partir do qual nomeio um sentido de participação que parece estar se tornando predominante no período recente (2003 a 2010) que está associado a uma concepção de participação como colaboração vigilante. Aqui a ideia é de público fraco nos termos de Nancy Fraser (1992). Ou seja, há debate, mas isso não se transforma em deliberação, no máximo se constitui como uma “escuta”. A participação como escuta guarda semelhanças com as noções de accountability e boa governança. Nesse modelo há um valor positivo para a pluralidade na representação de interesses o que amplia o espectro de temas e atores reconhecidos como legítimos. Esse parece ser o sentido predominante da participação na Era Lula. (TEIXEIRA, 2013, p. 14-15)

Há uma tendência de que os estudos sobre participação acompanhem as questões emergentes em cada momento histórico e conjuntural. Assim, é comum que alguns dediquem-se a avaliar se a participação institucionalizada tem sido capaz de democratizar a estrutura do Estado, criando novas institucionalidades e mudando a cultura política e outros a efetividade da participação nas políticas públicas como variável independente, abordando, a partir de diferentes perspectivas teóricas, recortes empíricos e metodologias.

Avritzer (2011) destaca que nos anos recentes, a partir no Governo Lula, houve um processo de expansão da participação, já presente nas políticas públicas municipais, para o âmbito federal, o que despertou o interesse por parte de pesquisadores brasileiros na questão da efetividade da participação, sobretudo porque passou haver uma crescente associação entre participação e políticas públicas e, paralelo a isso, uma maior preocupação teórica em relação ao tema da deliberação.

Pires (2001) organiza um mapeamento dos estudos sobre a efetividade e a qualidade da participação dando conta dessa diversidade. Albuquerque (2006) destaca os estudos sobre participação da sociedade civil nos principais setores de políticas públicas. Pires (2014) sintetiza o debate acadêmico sobre instituições participativas no Brasil e internacionalmente, definindo um panorama a partir de duas perspectivas mais predominantes “societal-associativa”

e “institucional”, destacando uma terceira, a “perspectiva estatal da participação” como uma agenda de pesquisa menos abrangente e mais desafiadora para o momento atual.

Segundo Pires (2014)

A perspectiva societal-associativa é aquela que adota como ponto de partida as preocupações e demandas de atores sociais (movimentos sociais, associações civis, ONGs, etc.) (...) Estudos dessa vertente tendem a privilegiar as formas de atuação dos atores sociais, construção de suas identidades, seus repertórios de ação, as redes que constituem ou nas quais se inserem, além das estratégias que mobilizam para influenciar o processo decisório no interior dos espaços de participação e no ambiente político que o circunda.

A perspectiva institucional, por sua vez, e aquela que dá ênfase aos efeitos das regras e procedimentos formais sobre a dinâmica participativa. Nessa linha, os atores são deslocados para um segundo plano, e os estudos tendem a privilegiar os “desenhos institucionais” dos processos participativos, sua capacidade de produzir oportunidades de “deliberação pública” entre os múltiplos atores (expressão de demandas, adaptação de preferências e formação de acordos ou consensos) e seus potenciais impactos sobre a tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Finalmente, uma “perspectiva estatal da participação” seria aquela que buscaria compreender os processos participativos a partir do olhar e do lugar dos atores estatais envolvidos – incluindo desde a identificação desses atores até as suas formas de atuação e percepções sobre participação. Naturalmente, essa perspectiva não se opõe nem se sobrepõe as demais, mas oferece oportunidades interessantes de complementação. (PIRES, 2014, p. 191-192)

Para o autor, a perspectiva estatal da participação representa uma lacuna importante nas pesquisas sobre o tema. Desenvolvê-la contribuiria para: “(a) uma compreensão renovada do fenômeno da participação institucionalizada; e para (b) reflexões produtivas acerca dos desafios contemporâneos que se colocam na busca da ampliação de sua efetividade.” (PIRES, 2014, p. 192). Nessa direção, propõe as seguintes questões problematizadoras:

Como compreender a incorporação desigual e desuniforme de processos participativos nas estruturas estatais? De que forma a qualidade dos processos participativos é afetada pela atuação de atores estatais e pelas percepções construídas por eles sobre os papéis e funções da participação social na gestão pública? (PIRES, 2014, p. 192).

Considerando que a institucionalização da participação social na esfera pública já não é nenhuma novidade, a “perspectiva estatal da participação” ajudaria a compreender a questão da efetividade e da qualidade, partindo de recortes ainda não suficientemente abordados, lançando novas luzes sobre as experiências já consolidadas, delineando os novos desafios e ajudando a redefinir os rumos da pesquisa nesse campo, numa perspectiva incremental de produção de conhecimento e propostas de ação.

Seja qual for a abordagem e enfoque teórico, pesquisar o fenômeno da participação requer, sempre, considerações mais amplas, partindo de um entendimento dos usos e abusos do termo. A palavra participação tornou-se um modismo e, em alguns casos, o seu uso se tornou vulgar e impreciso. Tenório (1990) chega a caracterizar algumas abordagens como “mito” quando a participação decorre de uma “simbologia” na qual a retórica participativa, pronunciada por aqueles que se distinguem dos demais em uma relação de poder, a profere como discurso de autoridade, o que leva à uma postura “ingênua” ou enviesada de tentar implementar uma gestão participativa a partir de cânones burocráticos.

Tal caracterização adverte para a necessidade de se perceber, para além do que está posto, os fundamentos sobre os quais se erige determinados discursos e práticas, desnudando as relações de poder adjacentes à participação, uma vez que seus usos podem ser meramente simbólicos, ingênuos, vulgares, retóricos ou burocráticos e camuflarem, em si, relações de poder hierarquizadas.

Essa preocupação, no entanto, não reduz a importância da pesquisa na área e nem a sua referência como um dos temas centrais da teoria da democracia. E, quando aplicado às políticas públicas, seu potencial analítico pode contribuir efetivamente para definir novos rumos. Seja pela análise da sua ampliação ou recrudescimento, ainda há bastante vitalidade no conceito, capaz de instigar pesquisas em diferentes campos do saber, com diferentes recortes e metodologias.

O fenômeno da “participação” e suas adjetivações, como “participação social”, “participação cidadã”, “participação política” ou mesmo “protagonismo cidadão” e “cidadania ativa” fazem parte de um campo de reflexão consolidado nos estudos acadêmicos. Ultrapassou os limites da Ciência Política e da Sociologia para alcançar o campo das chamadas ciências sociais aplicadas, sobretudo às voltadas para reflexão sobre as relações entre Estado e Sociedade. Em menor escala, são encontradas abordagens no campo da psicologia, da geografia humana, da pedagogia, da economia, etc.

Lavalle (2011) lembra que apesar de “participação” ser um termo largamente utilizado, enquanto categoria analítica ainda carece de uma maior precisão conceitual e metodológica. Segundo o autor, o entendimento teórico e prático do que seja participação social tende a se modificar de acordo com a época e vertentes ideológicas, havendo um grande risco de que as pesquisas acadêmicas assumam o conceito como valor e como efeito ao mesmo tempo, ou melhor, como categoria prática e como categoria da teoria democrática. Portanto, não seria o caso de assumir a categoria “participação social” como um referente a ser aplicado, mas como

uma “ideia força” capaz de balizar, a análise de processos participativos. O autor entende que, para a análise da efetividade da participação, ainda há um caminho teórico-metodológico a ser construído, o qual não se definirá como um modelo, mas precisará incorporar certos cuidados. Entre eles, propõe uma “diferenciação entre efeito e valor”; especificação clara das “consequências esperadas” e dos “mecanismos causais” dessas consequências. E conclui:

o primeiro passo para avaliar os efeitos da participação reside em suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força, mas tornando possível uma avaliação que, assumindo um conceito denotativo, afira efeitos empíricos específicos. (LAVALLE, 2011, 39)

Denota-se, portanto, da advertência do autor, o cuidado para que os valores adjacentes à prática da participação social que aparecem em algumas abordagens com elevada carga normativa e prescritiva, não interfiram na análise dos efeitos que a participação pode produzir enquanto processo de tomada de decisão, onde quer que ela exista. Devesse buscar, outrossim, variáveis definidas no âmbito do próprio estudo, e não a priori.

4. O uso do conceito de participação nas políticas públicas territoriais

No Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial surgem nos anos de 1990 no mesmo contexto em que se afirmam as instituições participativas no processo de ampliação da participação social nas políticas públicas. Wanderley (2014) observa que, no caso das políticas territoriais, imbuídas de uma nova concepção de desenvolvimento rural sustentável, consolidase uma visão que acolhe as demandas de uma população rural excluída do processo de desenvolvimento, marcada pela pobreza e precariedade das condições de vida, por meio de suas representações sociais “no sentido do apoio ao fortalecimento de outras formas de produção, do reconhecimento do seu enraizamento nos seus lugares de vida e de trabalho e do acesso aos bens e serviços socialmente necessários, em geral, instalados nas áreas urbanas”. (WANDERLEY, 2014: 83) PELA ABNT SERIA (WANDERLEY, 2014, p. 83)

Apesar do processo interno de mudanças políticas com a ampliação da participação social nas políticas públicas, os organismos internacionais desempenharam uma função decisiva no delineamento das perspectivas de desenvolvimento territorial no Brasil. De acordo com Porto (2015)

...em meados da década de 1980 e início dos anos 1990, a abordagem territorial passa a constituir-se como um novo paradigma que incide na formatação de diversas políticas de promoção do desenvolvimento,

principalmente no escopo dos organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no contexto latino americano, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) e o Centro Latinoamericano para o Desarrollo Rural (RIMISP). (PORTO, 2015, p. 149)

A influência dos organismos internacionais nas políticas públicas de desenvolvimento territorial e na promoção de uma “participação social” incorporada às políticas neoliberais produz segundo Raynaut (2014), ambiguidades nas abordagens baseadas nas ideias de participação e sociedade civil, como se depreende da citação:

Essas noções conquistaram sua popularidade num contexto fortemente marcado pelas ideias neoliberais, particularmente pela crítica do papel hegemônico do Estado. O projeto de restituir a capacidade de iniciativa do cidadão tem evidente convergência com uma visão que pretende basear o desenvolvimento na capacidade de empreendimento do mesmo. Não foi por acaso que os objetivos de liberalização do mercado, de liberação da iniciativa privada, de governança e de recuo do papel do Estado constaram conjuntamente na primeira linha dos requisitos que as grandes organizações internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio) impuseram aos países que precisavam de seu apoio. (RAYNAUT, 2014, pp. 74,75) O CORRETO SERIA HÍFEN (p. 74-75)

No entanto, isso não significa que não tenha havido uma apropriação endógena das mudanças institucionais pelos atores sociais envolvidos, tanto do Estado, quanto dos movimentos organizados de trabalhadores rurais e da Sociedade Civil. O fato é que a dimensão da participação passou a figurar na própria definição de território referenciada pelos programas e nas suas diretrizes metodológicas que devem contemplar a existência de conselhos, fóruns, comissões, etc) com a participação de diferentes atores no processo de discussão, deliberação e gestão das políticas.

Segundo o Cirad-Sar (1996) apud Sabourin (2002),

...nessa nova perspectiva, o território não é um simples suporte físico das atividades econômicas ou um quadro de localização dos agentes. “Ele é um espaço construído historicamente e socialmente, aonde a eficiência das atividades econômicas é fortemente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a este espaço. O território é então um resultado e não um dado”. Por isto fala-se de “construção de territórios”. (SABOURIN, 2002, p. 23)

Na mesma direção, Abramoway (2000)

...mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão

muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. (Grifos do autor). (ABRAMOWAY, 2000, p. 7)

Para Sabourin (2001) a “construção de territórios” se dá a partir de relações entre atores sociais e de ações coletivas, segundo três mecanismos: a) aprendizagem (social, coletiva, mútua institucional); b) delegação de poder e de responsabilidade e c) elaboração de novas regras.

Podemos perceber como a as políticas públicas de desenvolvimento territorial foram se moldando a uma perspectiva participacionista. O ideário era de que a prática participativa provocasse mudanças tanto materiais, ampliando a qualidade de vida, quanto institucionais a partir da aquisição de um maior “capital social” (Abramoway, 2000) o que implicaria em uma mudança na cultura política que, em última instância, favoreceria a melhoria da qualidade de vida coma redução da desigualdade.

Lima (2010) adverte que

Atualmente no Brasil, a ideia de território está tão imbricada com a perspectiva descentralizada de gestão e horizontalidade das relações sociais e políticas, que para muitos segmentos da sociedade, território é um instrumento político reivindicatório que substancia a luta política, sobretudo, dos grupos subalternos, tornando-se assim algo necessário a prática social. Esta concepção, logicamente interfere na visão acerca da proposta de desenvolvimento que defende o enfoque territorial. (LIMA, 2010, p.3)

Para Raynaut (2014)

A noção de território, pela relação estreita que estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, oferece um suporte conceitual particularmente adequado para pensar a participação. (RAYNAUT, 2014, p. 65)

No entanto, embora a associação entre participação e desenvolvimento territorial tenha se afirmado como constructo conceitual e prático na experiência brasileira, Sabourin (2014), observa que são categorias de enfoques e de instrumentos bem diferenciadas e independentes. “Participação popular e territorialização não são sinônimas e não funcionam naturalmente junta”. (SABOURIN, 2014, p.18).

Em relação à avaliação da participação em políticas públicas territoriais, não se trata de medir os seus efeitos, tendo em vista o alcance de resultados pragmáticos e sim, como bem observa Raynaut (2014) “ampliar a perspectiva para questionar a própria lógica interna desta

política, os princípios nos quais se inspira, os conceitos que utiliza e os pressupostos que, de modo implícito, a guiam”. (RAYNAUT, 2014, p.46)

Para tal, aludimos à compreensão do fenômeno a partir da perspectiva sócio histórica. Sabourin (2015), fundamento na abordagem de Payre e Pollet (2013) destaca a pertinência desse método de análise para a compreensão das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, quais sejam: a) inserir o político no social; b) escapar de uma visão autocentrada no Estado; c) incorporar agentes intermediários, os mediadores, suas posições, carreiras; d) considerar uma tipologia de regimes de circulação dos atores que remeta tanto a grupos sociais como a instituições. (cf. SABOURIN, 2015, p.126-127).

Portanto, para uma compreensão do fenômeno participativo à semelhança do propôs Sabourin (2015), é fundamental “procurar no tempo longo e nas estratégias dos diversos grupos de interesses uma leitura a partir de fatos contextualizados, de posicionamentos situados e não apenas de textos oficiais ou normativos e de discursos”. (SABOURIN, 2015, p.02) a fim de compreender suas peculiaridades, avanços e recuos, assim como às críticas às suas dimensões práticas e teóricas.

Diferentes autores apontam limites ou desvirtuamentos da participação nas políticas públicas do território. Sabourin (2014, 2015) aponta, na avaliação das políticas territoriais rurais, alguns indicadores da fragilidade participativa: a assimetria entre atores; permanência de práticas clientelistas; falta de recursos de tempo e de legitimidade dos atores.

Sobre o diagnóstico ou percepção dos “insucessos” ou “fragilidades” da participação social nas políticas públicas, poder-se-ia argumentar o seu caráter ainda recente no Brasil, cerca de 40 anos, que, do ponto de vista sócio histórico talvez não tenha sido suficiente para construir uma nova “gramática social e cultural” na perspectiva descrita por SANTOS e AVRITZER (2002: 51) quando enfatizam as concepções “não hegemônicas de democracia”, dando ênfase à importância da inovação social e institucional no processo de construção de relações realmente novas entre Estado e sociedade por um processo educativo amplo, capazes de promover rupturas significativas, que só se consolidam no longo prazo, criando novas institucionalidades da democracia.

5. Considerações Finais

No campo da análise das práticas participativas relacionadas às políticas públicas, há uma variedade de recortes: o preparo dos atores; o papel dos órgãos executivos; a representatividade; as metodologias empregadas; as condições objetivas (tempo, recurso,

motivação); a disponibilidade de informações; a assimetria entre os atores, etc. Nos estudos recentes a preocupação geral tem sido com a efetividade e a qualidade da participação nos processos de gestão das políticas públicas.

As abordagens tentam responder à aspectos mais gerais ou mais específicos. Percebemos, basicamente, dois grandes conjuntos de estudos. Um centrado na análise nas práticas participativas propriamente ditas (os instrumentos, as metodologias, a representatividade, as condições objetivas, a efetividade, o impacto, etc) aplicados à área de gestão e avaliação de políticas públicas. Outro, com um viés mais multidimensional, compreendendo a participação dentro de um contexto amplo das relações de poder, de cultura política e da relação entre Estado e Sociedade Civil.

Nos últimos anos têm aumentado e se diversificado a literatura especializada nas análises da participação nas políticas públicas brasileiras, sejam com abordagens descritivas e de diagnóstico, ou prescritiva voltado para a intervenção. Evidenciamos que a questão da participação social já se tornou um tema perene nos estudos teóricos e práticos sobre a democracia. A relevância conferida ao tema pela academia, pela sociedade e por setores do Estado, também deve ser compreendida com base no contexto sócio histórico. Esses espaços fazem parte da vida social e, como tais, são eivados de tendências e modismos.

A avaliação da participação em políticas públicas para o território, pressupõe uma disposição para questionar o próprio uso que as políticas fazem nessas noções: “participação”, “território”, “cidadania”, “governança”, etc. Sem isso, as tentativas de mensurar participação ou a sua efetividade a partir de indicadores pragmáticos, conduziria a resultados parciais ou enviesados.

Sintetizando a discussão proposta neste trabalho, compreendemos que as próprias noções de “território” e de “participação social” são frutos de um processo sócio-histórico e cultural que, como tais devem ser analisadas a partir de seus contextos, aludindo às formas de relação entre os sujeitos e as instituições. As perspectivas que buscam mensurar o fenômeno participativo nas políticas públicas, contribuem para a caracterização e visualização do fenômeno, mas correm o risco de se tornarem parciais ou incompletas se não levarem em consideração a análise qualitativa das relações de poder, sociais e culturais nas quais estão inseridas.

O que não significa que pesquisas como esse enfoque não sejam relevantes e sim que se devam atentar para um método de análise e abordagem capazes de interpretar as complexidades do processo e dos seus discursos a partir de seus contextos histórico-sociais,

assim como de elementos mais subjetivos ligados à percepção dos sujeitos, seus repertórios, acúmulos e motivações.

5. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural – Economia Aplicada – vol. IV número 2379-397 - abril/junho, 2000

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

AVRITZER, A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento) p. 13-25.

BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). Deliberative democracy: essays on reason and politics. Cambridge: MIT, 1997. p. 67-91.

CAVALCANTI, J.S.B; WANDERLEY, M.N.B; NIERDELE, P.A. (orgs.) Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil, Recife : Editora UFPE, 2014.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). Deliberative democracy: essays on reason and politics. Cambridge: MIT, 1997. p. 67-91.

DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou “inovação por adição”? Estudos Avançados, 24 (68), 2010: 299-319

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. In: HABERMAS, J. A Inclusão do Outro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001

_____. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Vol. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LAVALLE, Adrián. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento) p. 33-42.

LIMA, Jamille da Silva. A apropriação dos conceitos de desenvolvimento territorial, capital social e economia solidária pelos coletivos organizados no território do sisal. XVI ENG – Encontro Nacional de Geógrafos - ANAIS. Porto Alegre - RS, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos da participação. XII Congresso Brasileiro de Sociologia, FAFICH/UFMG – Belo Horizonte/MG, junho de 2005.

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

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

PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento)

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Da Sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: MAX, Vanessa (org.). Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014: 181-200.

PORTO, José Renato Sant'Anna. Desenvolvimento territorial: origens, trajetórias e sua influência nas políticas públicas de desenvolvimento rural. Novos Cadernos NAEA, v.18, n.1 p. 145-111. Jan-jun, 2015.

RAYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural. In: CAVALCANTI, et all. Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife : Editora UFPE, 2014: 55-78.

SABOURIN, E. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação na agricultura familiar da Paraíba. Cirad Tera, Universidade Federal da Paraíba. Estudos Sociedade e Agricultura, 16, abril 2001: 37-61.

_____. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial : Conceitos, estratégias e atores in : Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. Conceitos, controversias e experiências, Sabourin et Teixeira (eds), Cirad, Ufpb, Embrapa, Brasília, 2002: 21-37

_____. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. Seminário Nacional Agricultura Familiar Brasileira: desafios atuais e perspectivas de Futuro. Brasília, 2014.

_____. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. In: Novos Cadernos do NAEA v. 18, n. 1, p. 123-143, jan-jun. 2015
<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2066/2550>

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Editora Ática, 1994, vol. 1 (Série Fundamentos, 104)

SCHUMPETER, J. (1961). Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia Participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B. S. (org.). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O Mito da Participação. Revista de Administração Pública. v.4. n. 3, 1990 (p. 162-164). Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9043> (Acesso: 15/01/2016)

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Para Além do Voto: uma narrativa da democracia participativa no Brasil (1975-2010) – Campinas, SP: (s.n) 2013. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Gênese da abordagem territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J.S,B; WANDERLEY, M.N.B; NIERDELE, P.A. (orgs.) Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014: 79-103

5. Sociedade Civil e políticas públicas: possibilidades de análise a partir do institucionalismo histórico

Márcia de Souza⁶

RESUMO

Este artigo apoiará os estudos sobre a sociedade civil e as políticas públicas, as quais analisaremos à partir do referencial teórico do institucionalismo histórico. Objetivamos por meio do institucionalismo, perceber o acúmulo de informações que permitirá uma abrangência na análise, percebendo o movimento causal, uma leitura do processo, uma percepção de tendência, sob um recorte de tempo determinado. No momento este estudo está provido de uma pergunta crucial: o institucionalismo histórico será capaz de contribuir com os estudos em que se pretende analisar organizações da sociedade civil - como parte da comunidade de políticas públicas, frente ao movimento de transformações e reestruturação de suas finalidades e prestação de serviço? A definição de um referencial é imprescindível para o desenvolvimento da pesquisa que temos à frente.

Palavras-chave: Institucionalismo histórico; comunidades de participação; políticas públicas;

INTRODUÇÃO

A pretensão é iniciar uma discussão sobre o quanto a participação social no Brasil, poderá ser entendida através do que é proposto pelo institucionalismo histórico, pelo qual se pretende analisar as configurações organizacionais, em detrimento a observação de configurações e particularidades isoladas.

No presente momento, a intenção é uma apresentação das contribuições do institucionalismo histórico para as pesquisas de questões que se desenvolvam a longo prazo, em contexto abrangente e, nesse caso, das alterações geradas nos espaços das políticas públicas e, que contribuem, modelando e remodelando espaços de participação social, o estado, as políticas públicas e a sociedade civil organizada.

Esta análise será fundamental para os estudos que desdobraremos na proposta que temos de pesquisa, onde dissertaremos apresentando os impactos sofridos nas organizações da

⁶ ¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UEM, linha de pesquisa: Instituições e Processos Políticos. marcia.mestrado17@gmail.com.

sociedade civil, que atuam na política da assistência social, tentando perceber esse processo histórico de reelaboração que estas organizações se permitiram passar, para permanecer atuante na comunidade de políticas públicas e nos ambientes de participação.

Nossa inquietação leva a pensar, por meio das contribuições do institucionalismo histórico, nas possíveis transformações sofridas na atuação e no discurso das organizações da sociedade civil. Teríamos nesses espaços a expressão do que seria consequência de processos decisórios internos, seriam movimentos pró consolidação de participação social? Enfim, como dissemos, este é um segundo momento e para chegar até lá, vamos mergulhar um pouco no institucionalismo histórico, buscando encontrar aí, elementos que contribuam com a intenção de pesquisa. Será que o institucionalismo histórico nos traz alguma resposta de como proceder na nossa pesquisa? Por meio do institucionalismo histórico é possível observar essa construção gradativa do modelo que se nos apresenta hoje?

Se o institucionalismo histórico, enquanto referencial metodológico nos permite perceber o acúmulo de informações que gera uma abrangência na análise, o movimento causal, uma leitura do processo e de tendência (Pierson e Theda, 2002), se temos uma proposta de analisar o processo de participação nas comunidades de política pública da Assistência Social e se este estudo pretende perceber um período sequencial de tempo – as últimas 3 décadas, período pós Constituição Federal de 1988, o perfil adotado pelo institucionalismo histórico de abordar questões de relevância e amplitude, se coloca como capaz de nos dar as respostas buscadas, mas quais os elementos nos é disponibilizados para este fim? Vamos conhecer um pouco mais das características do institucionalismo histórico.

MÉTODO DE ANÁLISE – INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Para dar início à análise da proposta do institucionalismo histórico, é necessário, antes uma contextualização. O chamado neo-institucionalismo constitui-se como um métodos de análise surgido na década de 1980 e traz consigo 3 escolas diferentes, que são o Institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Entretanto existem diferenças na análise desses aspectos (Hall, Taylor, 2003).

Para as três escolas, existem questões fundamentais a serem analisadas, sendo estas o como se construir a relação entre instituição e comportamento e o como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam. Como nosso objetivo é verificar se o

institucionalismo histórico nos atenderá em nossa proposta de pesquisa, nos dedicaremos de maneira mais específica a este, como já dissemos, anteriormente.

O institucionalismo histórico é uma reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruário funcionalismo, que dominavam as ciências política nos anos 60 e 70, que defendia a ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, realizando uma defesa de que por meio de conflitos entre os grupos é que os interesses são privilegiados em detrimento de outros (Hall, Taylor, 2003).

Para os teóricos institucionalistas é inerente que se observe procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas, na estrutura organizacional da comunidade política. As regras existentes seriam constitucionais ou procedimentos habituais, que denotam características próprias a cada grupo, como a relação entre as instituições e o comportamento dos indivíduos; o desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; e não menos importante, a combinação das explicações da contribuição das instituições, com determinadas situações políticas, com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, na constituição de uma dada realidade.

Sobre como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, temos duas perspectivas para analisar: calculadora e cultural, que procuram responder a três questões, de maneiras diferentes. São elas: Como os atores se comportam? Que fazem as instituições? E por que as instituições se mantem?

Na perspectiva calculadora do institucionalismo histórico, há ênfase nos aspectos do comportamento humano, indicando que os indivíduos buscam maximizar seus rendimentos, com base em um comportamento estratégico. Examinam todas as escolhas possíveis e selecionam a de benefício máximo. Já na perspectiva cultural, o comportamento humano implica que este, pode não ser estratégico, já que pode estar limitado pela visão de mundo do próprio indivíduo, e embora o comportamento humano seja racional e orientado para fins, ele pode limitar-se pelos protocolos e modelos de comportamento já estabelecidos para alcançar o fim. O indivíduo agiria mais por interpretar o contexto, do que por calcular estratégias.

Sobre o que fazem as instituições, os teóricos institucionalistas adotam as duas vertentes (calculadora e cultural), visto que tanto pode ser calculadora como pode em dado momento transportar-se à cultural, dependendo do contexto, das características onde cada instituição se desenvolve. Na Perspectiva Calculadora, há uma certeza quanto ao comportamento presente e vindouro dos demais atores (uma previsibilidade de tendência), fornecem informações concernentes ao comportamento dos outros, aos acordos e penalidades. As instituições afetam

o comportamento dos indivíduos quando incidem de maneira a diferenciar um indivíduo em relação a outro. E nesse caso, os indivíduos aderem as instituições por que tem mais a perder se evitar do que se aderir.

Ainda sob o que fazem as instituições, a perspectiva cultural fornece aos indivíduos modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação das ações, estes modelos, afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação do indivíduo. Ainda assim, as convenções das instituições não é, necessariamente, a explicitação das decisões individuais.

Já indagando o por que as instituições se mantem, percebe-se que os modelos normatizados de comportamento promovido pelas instituições, faz com que haja sua continuidade ao longo do tempo, e a perspectiva calculadora aponta que a robustez da instituição acontece na medida em que ela resolve dilemas da ação coletiva. Na perspectiva cultural, as instituições não são tão radicais, por resistirem, enquanto construção coletiva e posturas individuais adotadas.

O institucionalismo histórico faz uma análise de que nas comunidades, quando se percebe a dimensão do poder, há uma divisão desigual entre os grupos e que, ainda que exista liberdade aos indivíduos, no contexto de instituição a tomada de decisão é de certos grupos ou interesses.

Corroborando com as ideias até aqui apresentadas, temos o posto por Capela e Brasil (2015), que mesmo sem fazer menção ao institucionalismo histórico, apresentam sinais de como as comunidades de políticas públicas se apresentam. Percebe-se aqui, evidencia da interação entre atores e instituições de políticas públicas:

Uma comunidade de políticas tem as seguintes características: um número limitado de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e de alta qualidade entre todos os membros da comunidade em todos os assuntos relacionados com as questões das políticas; coerência em valores, filiação e resultados das políticas que persistem ao longo do tempo; consenso, com a ideologia, valores e preferências políticas gerais compartilhados por todos os participantes; e relações de troca com base no controle de alguns recursos por todos os membros da comunidade de políticas... Este modelo é um tipo ideal; nenhuma área de políticas públicas é propensa a se conformar exatamente a ela (Capela; Brasil, 2015, p. 63).

No que refere a concepção de desenvolvimento histórico, há uma defesa entre os teóricos desse método, de que existem causas sociais dependentes da trajetória percorrida e

rejeitam a ideia de que as mesmas forças produzem em todos os lugares os mesmos efeitos, já que defendem que estas podem ser modificadas pelos contextos de cada local e que estes contextos são propriedades herdadas do passado e são de natureza institucional, como integrantes permanentes da história.

Nesse contexto, as instituições produzem esse trajeto histórico, enfatizando a capacidade de influência dos estados e as políticas herdadas, onde é identificada a existência de decisões ulteriores (algo que vai acontecer em um tempo futuro), ou seja, as definições políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores.

Pierson e Theda (2002) explicitam que os institucionalistas históricos levam a sério a história - como algo muito mais do que localizado no passado. Para entender um resultado interessante ou um conjunto de arranjos, geralmente significa analisar processos por um longo período de anos, talvez até muitas décadas ou séculos. A percepção é de que no contexto de desenvolvimento histórico existem momentos de continuidade e outros críticos que podem produzir a mudança de direção, um novo trajeto. Como efeito desses momentos críticos aponta-se crise econômica e conflitos militares, sendo esses em contrapartida, influenciadores da vida política, também.

Ainda que uma comunidade de políticas públicas reflita uma limitação de abrangência, Pierson e Theda (2002) apresentam que o institucionalismo histórico aborda temas de interesse público amplos sendo este uma outra perspectiva que pode nos orientar na análise do quanto as tomadas de decisão ou a influência desses espaços junto e/ou sob outros grupos, interferem na direção ou na mudança do trajeto. O tempo, para rastrear o caminho/processo estabelecido é um fator de extrema relevância para os institucionalistas históricos e nesse sentido, a análise partirá sempre de uma análise sob escala temporizada de contexto, onde as hipóteses são formuladas e na prerrogativa de uma ampla análise, se verifica mais de uma instituição ou combinado de instituições por vez, onde se poderá perceber os efeitos combinados.

Podemos versar, nesse mesmo sentido, para o conceito de path dependence para uma percepção temporal institucional, quanto a trajetória e ciclos, sequencias reativas, conforme teorizado por Pierson (2004), sendo esta uma ferramenta de análise dessas sequencias de processos sociais protagonizado à partir de instituições.

Para ilustrar, ainda que de forma superficial, imagine-se a comparação entre conselhos de políticas públicas ou até mesmo entre instituições que prestam determinado serviço de políticas públicas e se relacionam por determinados interesses. Aqui, a proposta do

institucionalismo histórico se apresenta com três características, que são a agenda substantiva, argumentos temporais e atenção a contextos e configurações. Para Pierson e Theda (2002) reforçam e indicam para a importância de cada um desses três aspectos.

Uma questão pertinente surge nesse momento, relacionada a primeira característica “agenda substantiva”, onde entendemos tratar-se de pautas compartilhadas entre os grupos sociais. Esta é uma prerrogativa da análise do institucionalismo histórico, elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

A exemplo disso, é possível citar aqui a pesquisa desenvolvida tanto por Maranhão (2003), como a de Bernini (2015) em ambas observa-se o que as instituições representam na organização e determinação da agenda pública, e das instancias participativas, onde tanto governo, como iniciativa primada e as organizações da sociedade civil determinam por meio de uma pauta compartilhada os resultados sociais. Bernini (2015) apresenta, inclusive, a incorporação de discussões sobre planejamento e implementações de ações sociais, também por instituições privadas. O contexto de pesquisa se dá em relação ao investimento no fundo para a infância e adolescência.

O institucionalismo histórico tem por foco a explicação de variações de padrão, o que permitiria ainda que com idas e vindas no processo de definição de questões e hipóteses, a capacidade de investigar diferentes ações e fenômenos.

INSTITUCIONALISMO E PROCESSOS DEMOCRÁTICOS E PARTICIPAÇÃO

Para Pierson e Theda (2002), uma vez estabelecidos, os padrões de mobilização política, as "regras do jogo" institucionais, e até mesmo as formas básicas de pensamento dos cidadãos sobre o mundo político, muitas vezes geram dinâmicas auto-reforçadoras. Os autores ainda analisam que para o institucionalismo histórico, esses elementos podem estimular a análise do poder nas relações sociais, mostrando como as desigualdades de poder, talvez modestas inicialmente, são reforçadas e profundamente incorporado nas organizações, instituições e modos dominantes de compreensão política.

Observando que o institucionalismo histórico indica a análise de processos como fator determinante para o modelo atual que temos de participação, é possível crer que em análise a característica própria do processo e participação social, será possível contribuições para perceber o próprio processo de democratização do Estado. A democracia representativa é baseada na capacidade de processar demandas e dar soluções à conflitos e necessidades da sociedade. Nesse contexto, Dahl (1998, 37) apresentando as características da democracia como

participação efetiva, ressalta que antes de uma política ser adotada pela associação, todos os membros precisam ter oportunidades iguais e efetivas de tornar conhecidas por outros, sua visão sobre como deveria ser tal política.

O processo apresentado por Dahl, remete a pensar o processo de institucionalização frente ao papel de atores e instituições, dando vida a processos e resultados sociais. Bernini (2015) apresenta indícios dessa presença de atores com resultados de institucionalização de ações e do próprio processo de democratização da participação social. Vejamos:

Um dos personagens mais atuantes na constituição do campo da RSE no Brasil, cuja trajetória está ligada a criação de quatro das instituições anteriormente citadas, é Oded Grajew, empresário paulista do setor de brinquedos.

Segundo Jaime (2005), Grajew envolveu-se com o Sindicato da Indústria de Brinquedos e Instrumentos Musicais do Estado de São Paulo ainda na década de 1970 e chegou à presidência dessa instituição em 1982.

Durante seu mandato, Grajew empenhou-se em democratizar a gestão da entidade e aproximar o sindicato patronal ao dos trabalhadores. Além disso, durante a sua gestão no sindicato, Grajew iniciou uma aproximação com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) que não durou muito tempo porque, segundo entrevistas concedidas pelo empresário (JAIME, 2005), a Federação naquele momento caracterizava-se por um viés muito conservador.

Foi esse o motivo que teria levado Grajew a empenhar-se, em 1986, na constituição da Abrinq, juntamente com Emerson Kapaz¹⁵, concebendo-a como uma associação representativa dos fabricantes de brinquedos desvinculada da estrutura corporativa da FIESP. (Bernini, 2015, p. 33)

Com os processos de evolução da participação social, com vistas ao processo democrático da formulação e efetivação de políticas públicas, percebe-se que este grande índice de participação é institucionalizado e está voltado à finalidade dessa democracia, onde diversos interesses da sociedade – muitas vezes em conflito, estabelecendo a definição de democracia por um processo de construção coletiva e plural.

A criação do PNBE, em 1987, assim como da Abrinq, também foi impulsionada pela insatisfação de um grupo de jovens empresários paulistas ligados à indústria de médio e pequeno porte com o processo de oligarquização da FIESP. Oded Grajew também esteve envolvido neste processo e, além dele, outras jovens lideranças empresariais o protagonizaram, tais como: Salo Seibel, do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para veículos Automotores (Sindipeças); Luiz Carlos Delben Leite, presidente do Sindicato da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Sindimaq); e Paulo Butori, da Associação Brasileira da Indústria de Fundição (Abifa). (Bernini, 2015. P. 33)

Retomamos aqui, o já posto de que a capacidade das instituições em produzir uma trajetória histórica remonta da identificação nos grupos de uma visão de futuro, com decisões sob um tempo futuro, que traçam objetivamente, certas orientações políticas, em detrimento de outras. Isso pode relacionar-se com os processos de continuidade e ou, da produção da mudança de direção e o desenvolvimento de novo trajeto, influenciadas pelo socioeconômico e pela difusão das ideias (Hall, Taylor, 2003). Há ainda a indicativa de que esse prospecto de trajetórias é um combinado, resultante de como algo está disposto num determinado período político e, como este têm sofrido as contribuições de determinadas instituições.

CONCLUSÃO

Com base na análise desenvolvida da proposta do institucionalismo histórico, segundo suas perspectivas, e nos diversos indícios de sua aplicabilidade, percebemos que diversos pesquisadores nos apresentam em seus textos, um conjunto de trabalhos, que mesmo não fazendo menção ao institucionalismo, utilizam seus conceitos chaves.

As pesquisas por hora apresentadas, ainda que superficialmente, demonstram em suas análises às comunidades de políticas públicas, que há uma viabilidade de desenvolvermos a resposta à pergunta que temos, com base no processo metodológico e conceitos chaves, do institucionalismo histórico.

É possível perceber que no processo metodológico da pesquisa pretendida, se fará necessário um desdobramento quanto aos impactos da política da assistência, assim como da percepção sobre o quanto as instituições impactam a política. Há que se delinear um caminho de pesquisa que nos traga lições e conceitos para olhar relações entre a sociedade civil e as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BERNINI, Clarissa Inserra, **As inflexões no campo da Responsabilidade Social das Empresas : o caso da promoção dos direitos da criança e do adolescente**. Campinas, SP : [s.n.], 2015.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais. (BIB), nº 61. São Paulo, ANPOCS, 2006.

CÉSARIS, Luis Enrique Urtubey. **Path Dependence e Desenvolvimento Institucional**. Rio de Janeiro, RJ. 25 a 29 , setembro de 2010.

DAHL, Robert. **Poliarquia – participação e oposição**. São Paulo: Edusp. Capítulo I e II, 1998.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova* [online]. 2003, n.58, pp.193-223.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Skocpol T, Pierson P. “**Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**”. In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton ; 2002. pp. 693-721.

6. A representação chrgica da mobilização popular contra o governo Temer

Rozinaldo Antonio Miani⁷

Resumo:

A mobilização popular de setores da sociedade civil contrários ao golpe contra a democracia cometido pela burguesia brasileira - representada pela ampla maioria do Congresso Nacional e com apoio do Poder Judiciário e das corporações midiáticas e que levou Michel Temer  Presidência da República - marcou a conjuntura nacional desde o *impeachment* de Dilma Rousseff. A convocação de greve geral e a organização de manifestações contra as reformas propostas pelo governo Temer foram alguns dos fatos políticos mais importantes do período. No contexto discursivo da convocação e da lise dos referidos processos de mobilização popular a charge teve presença destacada. Nesse sentido, este artigo, que é derivado de um projeto de pesquisa que analisa a produção chrgica de Carlos Latuff sobre a conjuntura sociopolítica brasileira atual, tem como objetivo analisar algumas charges produzidas por Carlos Latuff e que foram publicadas no contexto das mobilizações populares contra o governo Temer, especialmente, as charges que apresentam o mapa do Brasil como um personagem representativo das forças populares em o, explicitando, de forma lúdica e humorística, os processos de participação política da sociedade civil.

Palavras-chave: Mobilização popular. Participação política. Governo Temer. Charge. Carlos Latuff.

Introdução

A sociedade brasileira que viveu recentemente (ainda se pode dizer que foi recente) um período de ditadura civil-militar (1964-1985), que teve início formal com o golpe militar de 1964, se viu novamente afetada por um golpe de Estado. Dessa vez, não foram os militares que protagonizaram a ruptura política, mas alguns setores da institucionalidade que se reivindicam “democráticos”; estamos nos referindo aos representantes do Legislativo e do Judiciário brasileiros, com apoio decisivo da mdia burguesa.

Trata-se de uma ruptura bastante distinta daquela que marcou os países latino-americanos nas últimas décadas do século XX, mas que repete a mesma estratégia de ocultar o fato de que, na prática, o que se produziu foi um golpe de Estado. O golpe de 2016 foi envolto com o manto

⁷ Doutor. Professor do Departamento de Comunicação e do Programa de Mestrado em Comunicação da UEL. mianirozinaldo@gmail.com

da institucionalidade e impulsionado a partir dos ritos do instrumental constitucional do *impeachment*, mas, no limite, tratou-se de um golpe. A esse respeito Ivana Jinkings afirma:

No Brasil de 1964, o engodo foi denominado de ‘revolução’. Nenhum golpista admite que se denomine sua ação em português claro: golpe de Estado. Em 2016 isso se repete no país. A presidente legitimamente eleita foi derrubada por um processo político baseado em leituras elásticas da Constituição e artimanhas jurídicas de diversos matizes, que tentam mostrar como lícito o conluio do judiciário com um Parlamento em sua maior parte corrupto e uma mídia corporativa a serviço das elites financeiras (JINKINGS, 2016, p.11-12).

Michael Löwy sugere algumas caracterizações para o golpe de 2016, mas, ao final, sentencia que se tratou de um golpe de Estado: “golpe de Estado pseudolegal, ‘constitucional’, ‘institucional’, parlamentar ou o que se preferir. Mas golpe de Estado” (LÖWY, 2016). Com isso, apesar de reconhecer diferenças categóricas em relação ao golpe de 1964, não podemos perder de vista que em relação às questões político-ideológicas de fundo os dois episódios apresentam uma determinação estrutural comum. Leonardo Boff revela:

Entre o golpe de 1964 e o golpe de 2016 há uma conaturalidade estrutural. Ambos são golpe de classe, dos donos do dinheiro e do poder: o primeiro usa os militares, o outro o parlamento. Os meios são diferentes mas o resultado é o mesmo: um golpe com a ruptura democrática e violação da soberania popular. [...] Ontem em 1964 e hoje em 2016, seja por via militar seja por via parlamentar, funciona a mesma lógica: as elites econômico-financeiras e a casta política conservadora praticam a rapinagem de grande parte da renda nacional [...] contra a vida e o bem-estar da maioria do povo, submetido à pobreza. Boa parte do Congresso é cúmplice deste golpe. Nele majoritariamente vigora a mesma intencionalidade estrutural de garantir o status quo que favorece seus privilégios e seus ganhos (BOFF, 2016).

Virgínia Fontes também reconhece compatibilidades entre os dois golpes de Estado, revelando que a conjuntura político-econômica em cada um dos respectivos períodos tinha como marca predominante um momento de crise cíclica do capital. Afirma Fontes:

Em comum entre 1964 e 2016, o fato de que o país atravessa uma crise cíclica do capital, que reduz o crescimento da economia e a taxa de lucros. Nos dois casos, por razões diversas, as burguesias brasileiras expressam prepotência social e econômica e impotência político-partidária para enfrentar crises. Nos dois casos, o argumento central da

redução de lucros (crise) foi brandido para justificar a deposição de presidentes eleitos (FONTES, 2016, p.7).

Portanto, desde 2 de dezembro de 2015, quando teve início o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff - data em que o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acatou o pedido de abertura de processo de *impeachment* da presidenta apresentado pelos juristas Janaína Paschoal, Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo - até 31 de agosto de 2016, quando o caso foi encerrado após votação no Senado - que contabilizou 61 votos a favor do *impeachment* e 20 contrários - e que definiu pela cassação do mandato de Dilma, o Brasil vivenciou um processo de articulação, organização e efetivação de um golpe de Estado.

Desde então, Michel Temer assumiu a Presidência da República e colocou em prática um projeto que visava recolocar o Estado brasileiro sob os ditames dos interesses do capital nacional e internacional e, em especial, impor o rebaixamento dos direitos sociais e trabalhistas no Brasil, além de promover a fragmentação e a fragilização das organizações dos trabalhadores.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a representação da mobilização popular contra o governo Temer por meio de charges produzidas por Carlos Latuff. Particularmente, no contexto da produção chárstica de Latuff, a figura do mapa do Brasil aparece de maneira recorrente como um personagem representativo das forças populares em ação e será nesse contexto que iremos nos dedicar para realizar uma análise dos processos de participação política da sociedade civil. Para tanto, apresentaremos uma breve análise dos fatos que marcaram o governo Temer até o momento para, em seguida, apresentar e analisar algumas charges produzidas por Carlos Latuff no contexto das mobilizações populares contra o governo Temer.

Governo Temer: um governo sem legitimidade e a serviço do capital

Com o afastamento temporário de Dilma Rousseff, Michel Temer tomou posse como presidente interino no dia 12 de maio de 2016. No mesmo dia, Temer anunciou e deu posse aos 24 novos ministros que iriam compor o seu governo; de imediato, o novo governo passou a ser alvo de ataques nas redes sociais e a receber críticas dos movimentos sociais, principalmente, em razão da ausência de mulheres e negros no primeiro escalão indicado pelo presidente interino, bem como pelo fato de que alguns dos integrantes do novo ministério estavam envolvidos em denúncias de corrupção ou até mesmo citados em alguma das operações da Lava Jato.

Na busca por apoio político, desde que assumiu o cargo Temer estabeleceu uma dinâmica de encontros frequentes com os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal - com o objetivo de se aproximar dos principais representantes do Legislativo -, bem como passou a receber a visita de deputados e senadores no Palácio do Planalto para “dialogar”. Tudo isso visava construir sua base de apoio político e abrir caminho para as futuras negociações com o Parlamento.

Nos meses em que ocupou o cargo interinamente, Temer já anunciava as bases de como seria seu governo, caso o processo de *impeachment* resultasse no afastamento definitivo de Dilma Rousseff. Ou seja, além de interromper um ciclo democrático no país, haveria uma escalada contra os direitos dos trabalhadores e dos segmentos mais pobres da população por meio do desmonte das políticas públicas.

Nesse sentido, dentre os principais projetos e ações do governo Temer anunciados ou realizados nesse período, destacamos: alteração na estrutura do Estado - extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário; do Ministério das Comunicações; do Ministério de Ciência e Tecnologia; do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; do Ministério da Previdência Social; da Controladoria Geral da União; além do Ministério da Cultura, que foi inicialmente extinto, mas que foi restabelecido pelo governo depois de uma grande pressão de vários setores da sociedade -; cortes de verbas e subsídios para o programa Minha Casa, Minha Vida; corte de recursos para as universidades; corte de bolsas do programa de Iniciação Científica; suspensão do Fies, Prouni e Pronatec; suspensão de concursos públicos até 2018; ameaça de cortes no programa Bolsa Família; aprovação de orçamento que congelaria investimentos nas políticas sociais para 2017; início da privatização do pré-sal; anúncio da reforma da Previdência e da reforma trabalhista; apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC 241/2016) que limitaria gastos públicos em saúde, educação e demais áreas sociais por 20 anos. Essas e outras propostas e ações são mais do que reveladoras do compromisso político do governo Temer com os interesses do capital nacional e internacional. Não bastasse a consolidação de um golpe de Estado associado à destruição das garantias e direitos sociais e trabalhistas - conquistados a duras penas por meio da luta das organizações sociais e dos movimentos populares desde o final da ditadura civil-militar no país - o governo Temer também representou a continuidade da engrenagem da corrupção na medida em que, ainda durante o mandato interino, o referido governo esteve diretamente envolvido em vários escândalos de corrupção, conforme registro e análise disponível no *site Esquerda online*:

No dia 23 de maio, vazou uma gravação em que o ministro do Planejamento, Romero Jucá, articula um acordo para deter a Lava Jato. No dia 30 de maio, o ministro da Transparência, Fiscalização e Controle, Fabiano Silveira, aconselhou Renan Calheiros sobre como se livrar das investigações da Lava Jato. Mas, não era o ministro da transparência? Resultado, cai o segundo ministro do Temer. No dia 16 de junho, cai o terceiro ministro, Henrique Eduardo Alves, acusado de receber propina. Cem dias e três ministros caíram por corrupção (ESQUERDA ONLINE, 2016).

Enfim, o período de interinidade de Michel Temer na Presidência da República serviu como um laboratório para o estabelecimento das diretrizes do que viria a ser um efetivo governo Temer. Uma boa síntese desse período foi apresentada no *site Esquerda online*:

Depois de cem dias de Temer, estão nítidos os interesses que levaram este governo ao poder. Mesmo sendo um governo interino, Temer apresentou projetos de grande impacto sobre os direitos sociais adquiridos há décadas no Brasil. Começou pela elevação do deficit (*sic*) primário. Ou seja, a reserva de R\$ 170,5 bilhões para os banqueiros. Mais recentemente, apresentou a PEC 241. O novo regime fiscal congela por 20 anos o orçamento. Até os 200 dias de governo, pretende apresentar um pacote de privatizações e as reformas da Previdência e Trabalhista. Temer mostra a que veio, para ampliar a desigualdade, atacar os direitos dos trabalhadores e salvar o capital (ESQUERDA ONLINE, 2016).

Enquanto preparava o terreno para um eventual governo definitivo, Michel Temer acompanhava os desdobramentos do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Quando em 31 de agosto de 2016 o Senado decretou o afastamento da então presidenta, consolidou-se o golpe de Estado que vinha sendo patrocinado pelas elites conservadoras do país. Os últimos episódios do referido processo foi assim registrado pela assessoria de comunicação do Senado Federal:

No início de agosto, a comissão [Comissão Especial do Impeachment] discutiu o relatório final do senador Antonio Anastasia, que defendeu a procedência da acusação e a realização do julgamento da presidente afastada. Os senadores que defendiam o impeachment elogiaram o texto, enquanto os aliados de Dilma afirmaram que o documento concretizava um “golpe”. Em 4 de agosto, o relatório foi aprovado na comissão e seguiu para o Plenário. Na sessão iniciada na manhã de 9 de agosto e encerrada na madrugada do dia 10, o Plenário decidiu, por 59 votos a 21, que a presidente afastada iria a julgamento. Dilma foi acusada de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária e contra

a guarda e o legal emprego de recursos públicos, na forma de três decretos de crédito suplementar e operações com bancos públicos. No terceiro dia do julgamento, a presidente Dilma compareceu ao Congresso para se defender e negou ter cometido os crimes de responsabilidade de que foi acusada. Dilma classificou de golpe a aprovação do impeachment e acusou o então vice-presidente, Michel Temer, e o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, de conspiração. Após 6 dias de julgamento, o Senado concluiu, em 31 de agosto, o impeachment de Dilma Rousseff, cassando o mandato da presidente, mas mantendo os seus direitos políticos. Foram 61 votos favoráveis e 20 contrários no julgamento que ficará marcado na história do Congresso Nacional e do Brasil (REDAÇÃO, 2016).

Consolidado o golpe de Estado e assumindo definitivamente o cargo de presidente da República, Michel Temer intensificou suas ações para colocar em prática o seu projeto de governo, baseado fundamentalmente no documento “Uma ponte para o futuro” produzido pelo PMDB - partido político ao qual Michel Temer é filiado - para servir de guia para a atuação política dos seus representantes no Executivo e no Legislativo. Em linhas gerais, Carlos de Assis (2017) apresenta uma síntese do projeto para o Brasil defendido pelo governo Temer:

O objetivo geral do governo Temer consiste em desnacionalizar o país com o fim de abrir o máximo espaço ao capital estrangeiro, seja para fazer negócios a curto prazo, seja para, supostamente, favorecer o desenvolvimento. O principal instrumento para isso é a redução do espaço do setor público a fim de viabilizar o programa de privatização, inclusive de serviços públicos. Daí a reforma previdenciária, a redução sistemática dos recursos para saúde, e o projeto de entrega ao capital privado do saneamento básico, inclusive a água. Para enfraquecer a capacidade financeira e econômica do Estado, abrindo espaço para o setor privado, o governo Temer criou a emenda constitucional de congelamento dos gastos públicos por 20 anos. Paralelamente, com o objetivo de favorecer o capital privado, inclusive estrangeiro, aumentando suas possibilidades de lucro, fez aprovar a lei de precarização do trabalho mediante a terceirização ilimitada. Com isso está fechando o circuito das reformas empresariais e sociais que reinstituem, no Brasil, o capitalismo selvagem (ASSIS, 2017).

Além da aprovação definitiva da PEC 241 - a PEC do Teto de Gastos Públicos - que foi aprovada em 13 de dezembro de 2016 pelo Senado Federal (que tramitou na referida casa legislativa como PEC 55) e que impõe um limite para os gastos públicos pelos próximos 20 anos com o objetivo de restringir o crescimento das despesas do governo, o governo Temer também impulsionou outros dois projetos fundamentais para seus objetivos; tratam-se da reforma trabalhista e da reforma da Previdência.

No caso da reforma trabalhista, o projeto foi apresentado em 23 de dezembro de 2016 por meio do projeto de Lei nº 6.787 e, depois de muitas polêmicas e discussões, o projeto tramitou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e foi aprovado em definitivo pelos senadores no dia 11 de julho de 2017 por 50 votos a favor, 26 contrários e uma abstenção. Em editorial do *site Esquerda online*, temos uma boa síntese do que representa a referida reforma trabalhista:

Este famigerado projeto altera mais de cem artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), atacando direitos históricos da classe trabalhadora. Ele consolida em lei que o “negociado” está acima do “legislado”. Concretamente: praticamente todos os direitos dos trabalhadores consolidados em lei, após décadas de lutas, poderão ser flexibilizados por negociações coletivas entre patrões e empregados. Todos e todas sabem muito bem que essas negociações não são realizadas em absoluta igualdade de condições entre patrões e empregados. A aprovação dessa reforma, que se junta à aprovação do projeto que amplia a terceirização para as atividades-fim das empresas, vai representar um salto qualitativo na precarização e exploração do trabalhador (ESQUERDA ONLINE, 2017a).

Sobre a reforma da Previdência, apesar de ser considerada como essencial para os objetivos do governo Temer e de seus aliados, o governo vem encontrando mais dificuldades para conseguir criar as condições necessárias para apresentá-la e pautá-la no Congresso Nacional em razão de se tratar de um tema antipopular e também pelas fragilidades políticas demonstradas pelo próprio governo, em especial, pelo fato de a Procuradoria Geral da República ter apresentado denúncias contra Michel Temer, a primeira por corrupção passiva - que foi rejeitada pela Câmara - e a segunda por obstrução de Justiça e organização criminosa - que se encontra em processo de análise pelos deputados. Porém, mesmo que não seja na amplitude do que o governo vinha anunciando, alguma atualização das regras previdenciárias certamente será encaminhada nos próximos meses e que, invariavelmente, trará novos prejuízos para os trabalhadores brasileiros.

Diante de todo esse cenário de ofensiva contra os direitos sociais e trabalhistas, bem como em reação às consequências perversas decorrentes de um golpe de Estado e da implementação de projetos econômicos e políticos derivados de um governo ilegítimo, as organizações e movimentos sociais vêm realizando intensas mobilizações populares por todo o Brasil. Tais mobilizações foram retratadas com ludicidade e humor por meio das charges de Carlos Latuff, que ora passaremos a descrever e analisar.

A mobilização popular contra o governo Temer nas charges de Carlos Latuff

Em pouco mais de um ano e quatro meses do governo Temer (incluindo o período em que Michel Temer exerceu interinamente o cargo de presidente), por várias vezes diversos setores das classes trabalhadoras - e mesmo da sociedade brasileira em seu conjunto - se organizou e se mobilizou em resistência ou reação às ações do governo golpista.

Menos de um mês da posse de Michel Temer como presidente interino, duas das principais organizações populares de âmbito nacional, a Frente Brasil Popular (FBP) e a Frente Povo Sem Medo (FPSM) convocaram a população para participar, no dia 10 de junho de 2016, do “Dia Nacional de Mobilização contra o golpe”. Confira o texto de convocatória do evento:

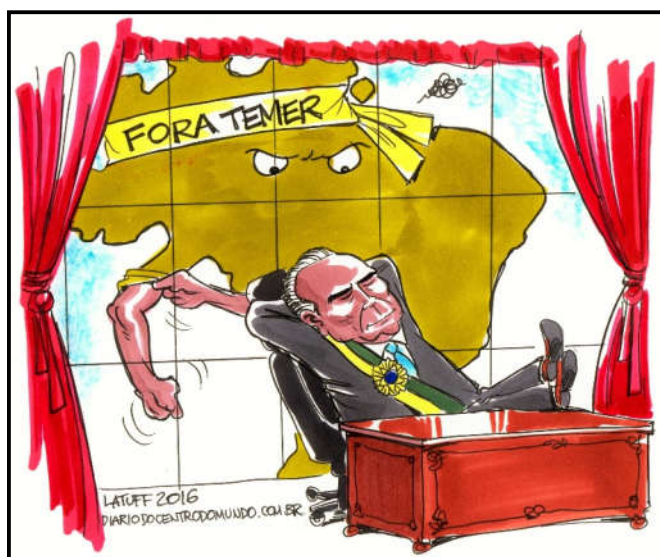
Com menos de um mês da aplicação do golpe, a conta já chegou aos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil. O presidente ilegítimo e golpista, Michel Temer, não esconde o que estava por trás do afastamento ilegal da presidenta Dilma Rousseff: reforma da previdência, com arrocho nos direitos dos trabalhadores, desvinculação do orçamento da educação e saúde, suspensão de programas sociais como Minha Casa, Minha Vida, FIES, PROUNI e PRONATEC, criminalização e perseguição dos movimentos sociais. Os escândalos de corrupção envolvendo Aécio Neves, Temer e Eduardo Cunha demonstram que os chefes do golpe arquitetaram toda movimentação para derrubar a Presidenta Dilma, sem crime de responsabilidade, para parar as investigações da Lava-Jato, usurpar o poder e aplicar o projeto mais neoliberal da história do Brasil. Não reconhecemos o governo golpista, Temer não governará. A rua já é o nosso lugar de resistência, as ocupações são os comitês de resistência, e a luta o nosso lema. Não temos nada a Temer. Por isso, convocamos toda população brasileira, que preza pela democracia e que não reconhece o governo golpista, a ocuparem as ruas e avenidas no dia Nacional de Mobilização pelo “Fora Temer”, no dia 10 de junho de 2016. Seremos milhões em todo o Brasil (FRENTE BRASIL POPULAR; FRENTE POVO SEM MEDO, 2016).

A partir de então, várias foram as mobilizações populares convocadas - a maioria organizadas em conjunto - pelas mais diversas organizações sociais: Frente Brasil Popular, Frente Povo Sem Medo, Central Única dos Trabalhadores e demais centrais sindicais, Central de Movimentos Populares, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, dentre outros.

À medida que o golpe foi se efetivando, as mobilizações iam acontecendo e algumas bandeiras começaram a se tornar referência no contexto das manifestações, principalmente, “Não ao golpe!”, “Fora Temer” e, mais recentemente, “Diretas Já!”.

Em relação ao objeto específico de nossas análises, registramos no ano de 2016 uma charge produzida por Carlos Latuff e publicada no *site* de notícias e análises *Diário do Centro do Mundo* (figura 1) no dia 04 de setembro. A charge apresenta Michel Temer sentado numa cadeira com os pés apoiados numa mesa, em posição de ostentação de poder, portando a faixa presidencial; na janela atrás de Temer vemos o mapa do Brasil, como um personagem representando a parcela da população brasileira descontente com o seu governo, arregaçando as mangas de um braço e com uma faixa onde se lê “Fora Temer”.

FIGURA 1



Fonte: Latuff. Fora Temer, por Latuff. Diário do Centro do Mundo, 04 de setembro de 2016.

Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/fora-temer-por-latuff/>>.

Essa charge foi produzida alguns dias após a efetivação do golpe de Estado, quando o Senado aprovou definitivamente o afastamento da presidenta Dilma Rousseff. Considerando os desdobramentos do processo de *impeachment*, a Frente Brasil Popular lançou uma nota intitulada “A luta contra o golpe pós-impeachment” e convocou os chamados setores democráticos, as organizações populares e militantes sociais para realizar no dia 07 de setembro de 2016 o “Dia Nacional de Mobilização Fora Temer, Nenhum Direito a Menos”. A disposição de resistir ao avanço das forças conservadoras no país e de denunciar o golpe, exigindo a saída de Temer do poder eram a tônica para a mobilização. A imagem do mapa do Brasil com olhos raivosos, arregaçando as mangas e usando uma faixa de ordem “Fora Temer” é a representação das forças populares se preparando para o enfrentamento contra um governo

ilegítimo e que se colocava numa posição arrogante de quem havia conquistado o poder por meios escusos.

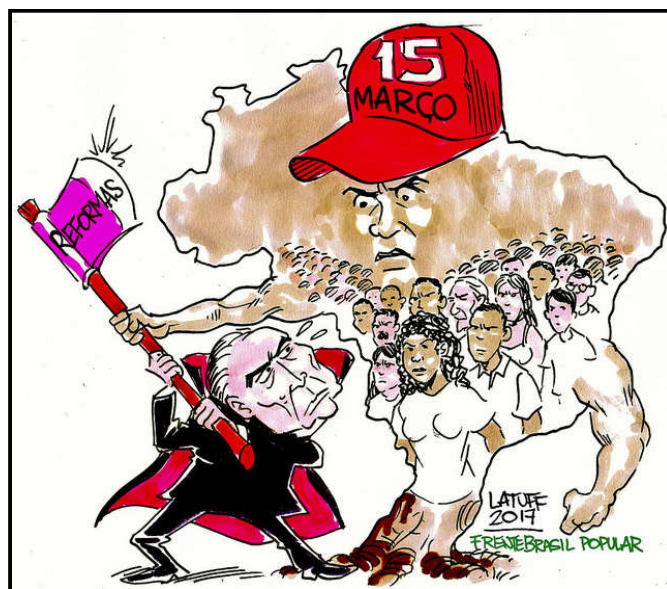
O ano de 2017 foi marcado por uma série de mobilizações populares. Algumas dessas mobilizações coincidiam com datas que já fazem parte do calendário de lutas das organizações populares, como por exemplo, a manifestação promovida por movimentos feministas no dia 08 de março e a mobilização do movimento sindical no Dia Internacional do Trabalhador, em 1º de maio. Além disso, o dia 15 de março foi definido como o “Dia Nacional de Luta Contra a Reforma da Previdência” e foi protagonizado, principalmente, pelos trabalhadores e trabalhadoras da educação; no dia 30 de março foram realizadas mobilizações coordenadas por movimentos de moradia em defesa do programa habitacional Minha Casa Minha Vida; e no dia 07 de abril ocorreu a “Jornada Nacional de Lutas”, promovida pelo movimento estudantil e por entidades de juventude.

Em relação à mobilização popular ocorrida no dia 15 de março de 2017, centrais sindicais e movimentos populares apostaram nesse dia nacional de paralisação para tentar pressionar o Congresso a não aprovar a reforma trabalhista e a reforma da Previdência Social. A organização e participação de sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras em educação e de associações de docentes do ensino superior, que caracterizaram a data como uma “Greve Nacional da Educação” contra as investidas dos governos estaduais e federal contra a educação e em defesa da educação pública e gratuita, foi decisiva para o sucesso da referida mobilização. A avaliação apresentada pela Associação dos Docentes da Universidade Federal de Mato Grosso (Adufmat) é representativa do sentimento geral dos manifestantes:

Foi uma mobilização como há muito tempo não se via. Milhares de pessoas paralisaram suas atividades na última quarta (15), Dia Nacional de Greves, Protestos e Paralisações contra a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16, da contrarreforma da Previdência. Os atos de rua também tiveram grande adesão. Em São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), mais de 100 mil pessoas participaram. Em Belo Horizonte (MG) foram 60 mil, e, em Curitiba (PR), 50mil. Além do combate à PEC 287/16, também estava na pauta dos manifestantes o rechaço à contrarreforma Trabalhista, Projeto de Lei (PL) 6787/16, e aos demais ataques que os governos federal, estaduais e municipais tentam desferir aos direitos dos trabalhadores. A data marcou, ainda, a deflagração de greve dos professores de educação básica. De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), professores de 13 estados e do Distrito Federal estão em greve desde a quarta-feira (ADUFMAT, 2017).

No contexto das mobilizações populares de 15 de março de 2017, Carlos Latuff produziu uma charge para a Frente Brasil Popular (figura 2). A charge apresenta o mapa do Brasil como um personagem composto por uma multidão de trabalhadores em posição de luta, usando um boné indicando a data de 15 de março e com um dos braços impedindo que Michel Temer use seu machado para ferir o Brasil; observe-se ainda que Temer aparece vestido com uma capa preta e vermelha, fazendo referência ao conde Drácula (um dos vampiros mais populares da história e que se alimenta do sangue de suas vítimas, além de ser um personagem demoníaco que representa a obsessão pelo poder e pela eternidade) e apresenta um olhar apreensivo para o Brasil enquanto segura o machado - que aparenta estar bastante afiado e que traz a palavra “reformas” - em posição de quem pretenderia usá-lo.

FIGURA 2



Fonte: Latuff. Frente Brasil Popular, março de 2017.

Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/charges/2017/03/15/grevegeral/index.html>>.

A representação do mapa Brasil como personificação da classe trabalhadora em luta contra o governo Temer e suas propostas de reformas é explicitado pela presença de dezenas de trabalhadores localizados no interior do próprio mapa. A revolta, a indignação e a determinação, expressas nos rostos e posturas das pessoas, bem como na própria expressão facial do personagem Brasil, é a retratação do sentimento da classe trabalhadora diante das posturas do governo Temer em relação à ofensiva contra aos direitos dos trabalhadores. Nota-se que os membros inferiores da mulher em primeiro plano no interior no mapa se dissolvem no chão e

remete à ideia de que se trata de uma raiz, nos oferecendo a possibilidade de interpretar a imagem a partir de um discurso de que a resistência e a mobilização popular são a atitude radical a ser tomada pelos trabalhadores em relação ao governo Temer. Por fim, o braço do personagem Brasil segurando o machado procurava representar que o trabalhador brasileiro só conseguiria impedir que o governo Temer aprovasse suas propostas de reformas por meio da organização, mobilização e luta coletiva da classe trabalhadora.

O mês de março de 2017 foi muito intenso de mobilizações populares contra o governo Temer em razão de os debates em torno das reforma trabalhista e da reforma da Previdência ocuparem a agenda política nacional. Nesse sentido, no dia 29 de março, Carlos Latuff publicou uma charge no *site* de notícias *Sul 21* retratando as tensões envolvendo o governo e as organizações dos trabalhadores (figura 3). Na imagem vemos, de um lado, Michel Temer novamente vestindo a roupa típica do conde Drácula e segurando uma tesoura que apresenta em cada uma de suas partes as palavras “terceirização” e “reforma da Previdência”; de outro lado, vemos o personagem mapa do Brasil, com aparência irritada (reforçada pela cor vermelha) com uma faixa escrita “trabalhadores”, esmurrando a tesoura sobre a mesa e afirmando que “luta vence tesoura!”.

FIGURA 3



Fonte: Latuff. Latuff e as reformas de Temer. Sul 21, 29 de março de 2017.

Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/latuff-e-as-reformas-de-temer/>>.

Mais uma vez temos o personagem Brasil como a representação dos trabalhadores em luta contra o governo Temer, particularmente, nesse contexto, contra a reforma da Previdência e a terceirização. A tesoura é um símbolo recorrente na imprensa sindical e popular para retratar a

eliminação ou retirada de direitos dos trabalhadores e aqui Latuff explicita que as reformas propostas por Michel Temer colocam trabalhadores e governo em oposição e que, para impedir que o governo promova o corte de seus direitos, os trabalhadores têm que se unir e lutar contra as reformas propostas. Essa imagem, ainda, oferece uma boa representação do contexto da luta de classes que se estabeleceu na conjuntura decorrente do golpe de 2016 e da ascensão de Michel Temer à Presidência da República.

Apesar de todas essas mobilizações populares se mostrarem de grande importância na conjuntura política nacional para demarcar o espírito de luta e resistência dos trabalhadores e dos demais setores das classes subalternas contra o governo golpista, todas elas antecederam aquela que seria considerada a primeira grande mobilização popular contra o governo Temer, a Greve Geral de 28 de abril de 2017 que teve o objetivo de demonstrar força e mobilização contra a reforma trabalhista e a reforma da Previdência propostas pelo governo Temer, bem como contra a lei de terceirização, sancionada pelo então presidente no dia 31 de março de 2017. A greve geral foi convocada e organizada pelas centrais sindicais.

As avaliações sobre o sucesso ou fracasso da Greve Geral de 28 de abril acompanham o lugar de classe ocupado pelos analistas. De qualquer forma, se considerarmos que as paralisações e protestos em todo o Brasil reuniram, de acordo com as centrais sindicais, aproximadamente 35 milhões de pessoas, é possível afirmar que foi uma das maiores mobilizações populares da história recente brasileira. E é justamente assim que os organizadores da greve concluíram sua avaliação:

As Centrais Sindicais, reunidas na tarde do dia 4 de maio, avaliaram a Greve Geral do dia 28 de abril como a maior mobilização da classe trabalhadora brasileira. Os trabalhadores demonstraram sua disposição em combater o desmonte da Previdência social, dos Direitos trabalhistas e das Organizações sindicais de trabalhadores. A forte paralisação teve adesão nas fábricas, escolas, órgãos públicos, bancos, transportes urbanos, portos e outros setores da economia e teve o apoio de entidades da sociedade civil como a CNBB, a OAB, o Ministério Público do Trabalho, associações de magistrados e advogados trabalhistas, além do enorme apoio e simpatia da população, desde as grandes capitais até pequenas cidades do interior. As Centrais Sindicais também reafirmaram sua disposição de luta em defesa dos direitos e definiram um calendário para continuidade e ampliação das mobilizações (CUT, 2017a).

No contexto dessa greve geral, Carlos Latuff também produziu uma charge que atende às particularidades selecionadas para nossas análises. Trata-se de uma charge produzida

originalmente para o site *Diário do Centro do Mundo* (figura 4). Na imagem vemos o personagem mapa do Brasil gritando “Greve Geral” e sacudindo o gramado do Palácio do Planalto como se fosse um tapete; com isso, tanto os prédios do complexo quanto Michel Temer e alguns ratos (representando os membros do Congresso Nacional) são lançados para o alto e para fora. Novamente Temer aparece vestindo os trajes do conde Drácula e temos o personagem Brasil simbolizando as forças populares em ação, organizados e mobilizados nas diversas mobilizações e manifestações que marcaram o Brasil na Greve Geral de 28 de abril.

FIGURA 4



Fonte: Latuff. Greve geral. Diário do Centro do Mundo, abril de 2017.

Disponível em: <<http://altamiroborges.blogspot.com.br/2017/04/greve-geral-e-centralidade-do-trabalho.html>>.

A Greve Geral de 28 de abril de 2017 ocorreu duas semanas antes de Michel Temer completar um ano à frente da Presidência da República. Para lembrar a data que representou a consolidação do golpe de Estado de 2016 no Brasil, as centrais sindicais aprovaram e anunciaram mais um calendário de lutas contra a reforma da Previdência e a reforma trabalhista do governo Temer que ficaria conhecido como a semana “Ocupa Brasília”, que aconteceria entre os dias 15 e 19 de maio de 2017. O anúncio do novo calendário de lutas trazia a seguinte explicação:

Com o adiamento da votação da Reforma da Previdência, todas as centrais sindicais e movimentos sociais intensificam ações de pressão ao Congresso Nacional na semana de 15 a 19 de maio, com mobilização em Brasília prevista para o próximo dia 17 (quarta-feira). Para o dia 24

de maio está confirmada a Marcha e Ocupação de Brasília (CUT, 2017a).

Para ilustrar o sentido das mobilizações populares do movimento “Ocupa Brasília”, Carlos Latuff produziu uma charge para o *site* de notícias *Brasil 247*, publicada no dia 18 de maio de 2017 e que trazia como título “O Brasil se livra de um rato vulgar e clama por eleições diretas já” (figura 5). O texto que acompanha a charge sentencia: “Os ratos estão sendo expulsos do Palácio do Planalto; agora, é hora de garantir eleições diretas e a volta imediata da democracia”. Na imagem vemos Michel Temer, com um corpo de rato, sendo expulso do Palácio do Planalto e deixando cair sua faixa presidencial. Ele parece estar fugindo assustado em razão do grito de “Diretas Já!” proferido pelo personagem mapa do Brasil que, de punho em riste, se mostra aguerrido e determinado em sua reivindicação.

FIGURA 5



Fonte: Latuff. O Brasil se livra de um rato vulgar e clama por eleições diretas já. Brasil 247, 18 de maio de 2017.

Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/cultura/296319/Latuff-o-Brasil-se-livra-de-um-rato-vulgar-e-clama-por-eleicoes-diretas-ja.htm>>.

Por fim, destacamos a segunda Greve Geral contra o governo Temer, convocada pelas centrais sindicais para o dia 30 de junho de 2017, com o mote “Vamos parar o Brasil contra a reforma trabalhista, em defesa dos direitos e da aposentadoria”. Os organizadores apresentam seus argumentos em nota assinada pelas centrais sindicais:

As Centrais Sindicais têm acompanhado cotidianamente os desdobramentos da crise econômica, política e social, bem como a mais ampla e profunda tentativa de retirada dos direitos dos trabalhadores, através da tramitação das Reformas Trabalhista e da Previdência no

Congresso Nacional. A ação unitária das Centrais Sindicais tem resultado em uma grande mobilização em todos os cantos do país, como vimos nos dias 08 de março, 15 de março, na Greve Geral de 28 de abril e no Ocupa Brasília em 24 de maio. Como resultado do amplo debate com a sociedade e das mobilizações, conseguimos frear a tramitação da Reforma da Previdência e tivemos uma primeira vitória na Reforma trabalhista, com a reprovação na CAS (Comissão de Assuntos Econômicos do Senado). Mas ainda não enterramos essas duas reformas, e por esse motivo, continuamos em luta. Nesse contexto, as Centrais Sindicais reunidas no dia de hoje conclamam todas as entidades de trabalhadores a construir o dia 30 de junho de 2017 (ESQUERDA ONLINE, 2017b).

Apesar de já ter circulado como palavra de ordem entre algumas organizações sociais e populares contra o governo Temer, a defesa da proposta de “Diretas Já!” ganhou força com a criação da “Frente Ampla por Diretas Já”. A iniciativa foi encampada por um grupo de aproximadamente 50 organizações políticas que, reunidas no dia 05 de junho de 2017 em Brasília, lançaram o seguinte manifesto:

O Brasil atravessa uma grave crise política, econômica, social e institucional. Michel Temer não reúne as condições nem a legitimidade para seguir na presidência da República. A saída desta crise depende fundamentalmente da participação do povo nas ruas e nas urnas. Só a eleição direta, portanto a soberania popular, é capaz de restabelecer legitimidade ao sistema político. A manutenção de Temer ou sua substituição sem o voto popular significa a continuidade da crise e dos ataques aos direitos, hoje materializados na tentativa de acabar com a aposentadoria, os direitos trabalhistas e as políticas públicas, além de outras medidas que atentam contra a soberania nacional. As diversas manifestações envolvendo movimentos sociais, artistas, intelectuais, juristas, estudantes e jovens, religiosos, partidos, centrais sindicais, mulheres, população negra e LGBTs demonstram a vontade do povo em definir o rumo do país. Por isso, conclamamos toda a sociedade brasileira a se mobilizar, tomar as ruas e as praças para gritar bem alto e forte: Fora temer! Diretas já! E Nenhum direito a menos! O que está em jogo não é apenas o fim de um governo ilegítimo, mas sim a construção de um Brasil livre, soberano, justo e democrático (CUT, 2017b).

Nesse sentido, combinando as bandeiras de Fora Temer! e Diretas Já!, Carlos Latuff produziu uma charge para a Frente Brasil Popular que ilustrou bem o objetivo com as mobilizações populares da Greve Geral de 30 de junho de 2017 (figura 6). A imagem traz o personagem mapa do Brasil com uma expressão raivosa e gritando “Fora Temer”, usando um boné de greve e dando um forte pontapé em Michel Temer, que aparece vestindo uniforme de presidiário e

usando a capa do conde Drácula. Podemos observar ainda um cesto de lixo ao lado do personagem Brasil onde ele joga um conjunto de folhas onde se pode ler “reformas”. Para completar a cena, aparece na parte inferior do quadro a frase “Diretas Já!”.

FIGURA 6



Fonte: Latuff. Brasil se une pelo Fora, Temer e por Diretas Já!. Frente Brasil Popular, 30 de junho de 2017.

Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/charges/2017/06/30/brasil-se-une-pelo-fora-temer-e-por-diretas-ja/index.html>>.

Nesta charge, novamente temos o personagem Brasil representando a mobilização dos trabalhadores brasileiros, no contexto da referida greve geral, numa atitude determinada e vigorosa contra o presidente Michel Temer. As palavras de ordem ocupam posição estratégica na composição da imagem e aparecem como reafirmação das reivindicações e das posições políticas das organizações sociais e políticas dos trabalhadores no enfrentamento ao golpe de Estado e aos projetos defendidos pelo governo Temer.

Enfim, todas as charges aqui analisadas apresentam a figura do personagem mapa do Brasil como representação das forças populares em ação. Em todas as situações em que se encontra nas charges analisadas, esse personagem reforça o vigor e a contundência das atitudes e das convicções dos trabalhadores e demais setores das classes subalternas em relação à sua contrariedade às propostas e projetos do governo Temer, bem como à sua condição de governo ilegítimo e golpista. Essa força, no entanto, só se constitui e se materializa em razão da intensa participação política construída pelas organizações e movimentos sociais e que foi demonstrada em cada uma das mobilizações populares que marcaram o tempo presente.

Considerações finais

Desde que Dilma Rousseff foi afastada da Presidência da República por meio de um golpe de Estado e que Michel Temer assumiu o governo, os setores progressistas e democráticos no Brasil vêm ocupando as ruas e realizando inúmeras mobilizações populares contra as mazelas do governo golpista e ilegítimo. As ações e projetos defendidos pelo governo Temer revelam seus compromissos com os setores da burguesia nacional e com os interesses do capitalismo internacional e, como resposta e resistência ao projeto político conservador e entreguista de Temer, as forças populares vêm se articulando em movimentos, mobilizações e manifestações que defendem, dentre outras bandeiras, “Não ao golpe!”, “Fora Temer” e, mais recentemente, “Diretas Já!”.

Todo o processo de participação política da sociedade civil contra o governo Temer foi retratado, dentre outras formas de expressão, pela charge. A produção chágica de Carlos Latuff se apresenta como uma das mais significativas na representação das lutas políticas contra o governo Temer e foi com o objetivo de mostrar um pouco dessa produção que analisamos algumas charges de Latuff, particularmente, aquelas que apresentaram o mapa do Brasil como um personagem representativo das forças populares em ação.

Na produção de Carlos Latuff há várias outras charges que tratam de temas relacionados à crítica ao governo Temer e seu projeto antipopular e que, certamente, será objeto de nossas análises em outras oportunidades.

Referências

ADUFMAT. 15 de março: o Brasil parou contra a reforma da Previdência. *Imprensa Adufmat*, 17 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.adufmat.org.br/2015/index.php/comunicacao/jornal-adufmat/item/2223-15-de-marco-o-brasil-parou-contra-a-reforma-da-previdencia>>. Acesso em 24 set. 2017.

ASSIS, Carlos de. *Uma síntese do projeto para o Brasil do governo Temer*. 2017. Disponível em: <<http://ramaral.org/?p=15151>>. Acesso em 23 set. 2017.

BOFF, Leonardo. Golpe de 1964 e de 2016: o mesmo golpe de classe. *Jornal do Brasil*, 05 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/leonardoboff/noticias/2016/09/05/golpe-de-1964-e-de-2016-o-mesmo-golpe-de-classe/>>. Acesso em: 22 set. 2017.

CUT. Dia 17 e 24 de maio: ocupar Brasília contra reformas de Temer. *CUT Nacional*, 09 de maio de 2017. Disponível em: <<https://cut.org.br/noticias/luta-contra-a-previdencia-tem-novas-datas-de-mobilizacao-f3c5/>>. Acesso em 24 set. 2017. 2017a.

_____. Entidades nacionais lançam Frente Ampla pelas Diretas Já. *CUT Nacional*, 05 de junho de 2017. Disponível em: <<https://cut.org.br/noticias/entidades-nacionais-se-unem-por-diretas-ja-37fd/>>. Acesso em 24 set. 2017. 2017b.

ESQUERDA ONLINE. Temer: marcas dos primeiros cem dias de governo. *Esquerda Online*, 19 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://esquerdaonline.com.br/2016/08/19/temer-e-a-marca-dos-primeiros-cem-dias-de-governo/>>. Acesso em 23 set. 2017.

_____. Aprovada a Reforma Trabalhista. *Esquerda Online*, Editorial, 11 de julho de 2017. Disponível em: <<http://esquerdaonline.com.br/2017/07/12/aprovada-a-reforma-trabalhista/>>. Acesso em 23 set. 2017. 2017a.

_____. Urgente - centrais sindicais confirmam greve geral no dia 30 de junho, 23 de junho de 2017. Disponível em: <<http://esquerdaonline.com.br/2017/06/23/urgente-centrais-sindicais-confirmam-greve-geral-no-dia-30-de-junho/>>. Acesso em 24 set. 2017b.

FONTES, Virgínia. O golpe e a farsa. *Junho Blog*, 3 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://blogjunho.com.br/o-golpe-e-a-farsa/>>. Acesso em 23 set. 2017.

FRENTE BRASIL POPULAR; FRENTE POVO SEM MEDO. *Convocatória*: Fora Temer, não ao golpe, nenhum direito a menos!. 2016. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/281457-1>>. Acesso em 23 set. 2017.

JINKINGS, Ivana. Apresentação: o golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. In: SINGER, André...[et. al]. *Por que gritamos golpe?*: para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

LÖWY, Michael. O golpe de Estado de 2016 no Brasil. *Blog da Boitempo*, 17 de maio de 2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/17/michael-lowy-o-golpe-de-estado-de-2016-no-brasil/>>. Acesso em 22 set. 2017.

REDAÇÃO. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Notícias*, 28/12/2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em 23 set. 2017.

VILELA, Pedro Rafael. Como em 1984, movimento “Fora, Temer” e por eleições diretas já tem ampla adesão. *Brasil de Fato*, 13 de Junho de 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/06/13/como-em-1984-movimento-fora-temer-e-por-eleicoes-diretas-ja-tem-ampla-adesao/>>. Acesso em 24 set. 2017.

7. Teoria e método para análise da efetividade das Instituições de Participação

Marcos Luiz Vieira Soares Filho⁸

Resumo

Os conselhos e fóruns públicos têm seu desenvolvimento observado desde a redemocratização, na década de 1980, conformando uma agenda de pesquisa nas Ciências Sociais brasileira. Uma das vias teóricas desenvolvida analisa a efetividade das instituições de participação (IPs) a partir das dinâmicas operacionais, desenho institucional e condicionantes diversos de seu funcionamento, como indicativos de sua influência nos processos decisórios de políticas públicas. Entretanto, estas perspectivas omitem a importância da interconexão entre atores sociais aos governamentais, despercebendo as redes relacionais traçadas entre ambos. Este artigo sugere uma abordagem teórico-metodológica que, considerando o espaço interacional entre atores, dê conta da avaliação da capacidade (efetividade) das IPs. Para tanto, (i) resgata-se os conceitos e abordagens até então utilizados na literatura; e (ii) expõem-se as possibilidades teóricas de avaliar os conselhos como comunidades de políticas em *issue networks*, por meio do método de Análise de Redes Sociais (ARS). Resulta num método de avaliação da efetividade das IPs baseada em sua capacidade de produzir espaços de interação dialógica, facilitadores de influência no processo decisório.

Palavras-chave: Efetividade Institucional; Políticas Públicas; Instituições de Participação; Redes Sociais; Processo Decisório.

INTRODUÇÃO

A efetividade das IPs (conselhos, fóruns, orçamentos participativos, consultas e etc.) é um tema consolidado de pesquisa no Brasil. Ela desenvolve formas de perceber objetos do funcionamento interno das IPs e sua relação com as políticas e o aprofundamento democrático. O significado destas pesquisas repercute na observação da democratização do processo decisório e do quadro geral da democracia no Brasil.

A literatura acadêmica considera a conexão entre sociedade civil e o estado como um fator de peso para compreensão da substância e do papel de ambos os atores no contexto político-institucional (MOURA; SILVA, 2008; ABERS, 2000; TONELLA, 2013). Moura e Silva (2008) são autores essenciais para tal abordagem, sugerindo a adoção do conceito de “redes de políticas” e do método de análise de redes sociais – ARS (BORGATTI; HALGIN, 2011, BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002, BORGATTI; EVERETT, 1997, HANNEMAN;

⁸ Mestrando do PPGCP-Universidade Federal Fluminense. marcoslvs@yahoo.com.br

RIDDLE, 2005, SCOTT, 2000). A influência da noção relacional tornou-se, como idealizado, uma referência para muitos estudos posteriores (MOURA; LACERDA; ALMEIDA, 2011; ALLEBRANDT, 2010). Entretanto, poucos deles têm desenvolvido o método de ARS, raras exceções como (LAVALLE; CASTELLO; BICHR, 2007), nem tampouco conceitos sobre comunidades ou redes de políticas⁹. Como superar uma concepção generalista das IPs como esfera de ligação e transformar este aspecto numa referência avaliativa da participação político-institucional?

Objetiva-se propor uma abordagem às relações sociais entre sociedade e estado, voltada para a avaliação da efetividade das IPs – principalmente conselhos gestores e de defesa de direitos - em relação ao processo decisório. Ou seja, um método que considere efetividade como a capacidade de conformação de redes de políticas, a ser testado pela ARS. Parte-se das sugestões de Moura e Silva (2008), de forma a observar e adaptar pontos relevantes para a operacionalização da pesquisa e sua relativização frente ao desafio avaliativo. Propõe-se o conceito de comunidades de políticas e de *issue network* em função explicativa com o tema da efetividade sobre políticas públicas (HECLO, 1978; HECLO; WILDAVSKY, 1974); consideração de aspectos do institucionalismo; e a abordagem da “relação/vínculo” como um conceito sociológico-analítico da ARS.

Argumenta-se que tais conceitos (i) tornam a prática da pesquisa mais claramente norteada; (ii) além de atualizada, quando se foca sua avaliação e relação direta ao processo decisório. Isto por que (i) a comunidade de política é uma concepção aberta à fluidez inerente aos atores, das instituições e das relações - ela pode explicar as dinâmicas processuais conjuntamente à análise da rede. Enfatizam-se também os incentivos e restrições tratadas institucionais e sua influência sobre as comunidades. A ARS trabalha com nós (atores) e vínculos (linhas) compondo os sociogramas, além de outros dados quantitativos sobre a posição dos atores. Logo, possibilita uma análise qualitativa a partir da noção que o pesquisador concede ao vínculo: permite observar a existência de vínculos entre os diversos atores; criar tipologias e categorias relacionais; a proporção de atores governamentais vis-à-vis os sociais; e sua relação com as decisões tomadas.

O aspecto (ii) contextualiza os métodos apresentados para a questão da efetividade e do processo decisório. Estas perspectivas possuem o potencial de superar a utilização conceitual,

⁹ O Google Scholar enumera 38 trabalhos que citaram Moura e Silva (2008). A observação do resumo e da introdução destes trabalhos evidenciou que a grande maioria deles aborda uma concepção geral da crítica à dicotomia entre sociedade civil e Estado, mas sem trabalhar metodologicamente a ideia de *policy network* ou de comunidades de políticas. Há notáveis exceções como Ávila *et al.* (2010).

apenas, das instituições como espaços de interação - como tem predominado, excluindo a questão da complexidade e profundidade das relações estabelecidas e sua influência nos processos decisórios. Ademais, o tema da efetividade destaca-se na produção acadêmica e coloca a importante pergunta sobre a profundidade da democracia em relação aos processos de políticas públicas.

A primeira seção deste artigo caracteriza o tema da efetividade das IPs e sua trajetória no Brasil. Esta história evidencia uma preocupação com aspectos qualitativos do *modus operandi* político-institucional. A segunda seção contextualiza os trabalhos que definem a instituição de participação como um espaço interativo entre sociedade e estado. A terceira seção explana os aspectos (i) – definição e justificação da relevância das “comunidades de políticas” e do vínculo, na ARS; e (ii) referenciar a abordagem sobre os processos decisórios. A quarta seção sintetiza a concepção de efetividade pautada na correlação da literatura de IPs ao processo decisório, do conceito de comunidades de políticas, do papel institucional e da ARS – concluindo este artigo.

1 – A efetividade das IPs

Esta seção faz um breve resgate da origem e dos conceitos que nortearam os estudos sobre IPs no Brasil, principalmente os conselhos públicos, a partir das observações de Avritzer (2011) e Vaz (2011). Este analisa a transformação dos conselhos de “variáveis categóricas” para “variáveis qualitativas”: o objeto deixa de ser a existência (ou não) da participação, para tornar-se a busca dos determinantes de sua qualidade. Ao passo que o primeiro (Avritzer, 2011) pontua a origem desta literatura e os “momentos deliberativos” norteadores dos objetos de tais pesquisas. As observações de ambos os autores entendem que a literatura da área avança para a consideração de aspectos plurais e qualitativos do processo deliberativo interno aos conselhos. A questão da efetividade participativa surge quando um novo arcabouço institucional é possibilitado no cenário nacional, diante das reformas do período da redemocratização. Com o decorrer de tal processo, estreitou-se uma relação entre políticas públicas e participação social, principalmente sob a tutela da Constituição Federal de 1988. Esta instaurou a necessidade de ligação entre decisões e instituições políticas que envolvem atores da sociedade civil e Estado (ROMÃO, 2015). Geralmente, as IPs são associadas aos fóruns, conselhos públicos de política, orçamentos participativos e etc.

Vaz (2011, p.91) argumenta que, nas pesquisas conduzidas na década de 1990 para a de 2000, a compreensão dos conselhos se transforma de um “caráter categórico” para um “caráter

qualificador”. Processo transcorrido sob o pano de fundo da problemática construção de vínculo comunicativo entre sociedade e Estado, no contexto do planejamento público.

Os estudos entendidos como categóricos buscavam compreender a existência (ou não) de participação no interior dos conselhos e sua amplitude, associados a um viés quantitativo. Adota uma perspectiva que relaciona as formas de participação aos impactos que elas teriam sobre o sistema democrático, existindo subjacente expectativa de aprofundamento da democracia. Aprofundamento este significando uma renovação das relações entre Estado e sociedade, com o exercício da participação direta.

A participação direta se torna um ente quantitativo para aferir as relações entre IP e o aprofundamento democrático. Ou seja, é dada atenção às estatísticas demonstrantes do aumento da quantidade de IPs e do número de participantes envolvidos. Pois a lógica inerente desta agenda de pesquisas entende que, se a participação direta promoveria o aprofundamento democrático, é necessário observar a (in-)existência da participação. Justificando, desta forma, a preocupação quantitativa da expansão das IPs (VAZ, 2011, p.93).

A mutação do caráter categórico para o qualificador é caracterizada pela preocupação com a qualidade dos processos internos a tais instituições, uma vez já observada sua expansão. O novo objeto configura o “caráter qualificador” preocupado com os processos vitais inerentes a existência dos conselhos: “A participação deixou de ser tratada em termos de ‘ter’ ou ‘não ter’ e em que quantidade, para ser tratada em termos de qualidade do seu processo, isto é, ‘o que a faz melhor ou pior.’” (VAZ, 2011, p.92). Este processo haveria resultado no estudo dos condicionantes diversos da vida prática dos conselhos, sua organização e *modus operandi*.

Logo, a ampliação da perspectiva analítica dos conselhos caracteriza o segundo momento. Os novos objetos contemplados traçam uma gama de variáveis que interferem nos resultados (*outputs*) das IPs, tais como:

Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam a atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão podem ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002) e Putnam (2002) atentam para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (FUNG, 2004; LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2004); e Ribeiros e Grazia (2003) assim como Avritzer e Navarro (2003) ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias, e Faria (2005) ressalta a importância da presença e o engajamento do gestor para tanto. (VAZ, 2011, p.94).

Conjuntamente a tais variáveis internas compreende-se, conscientemente, como os limites à implementação das IPs são enfrentados.

Avritzer (2011, p.17) complementa a origem e a compreensão dos objetos de estudos sobre a efetividade das IPs. Ela origina-se de literaturas internacionais sobre democracia deliberativa e as instituições nas quais ela opera. Em interação, estas literaturas geraram a questão, na agenda de pesquisa brasileira, da eficiência deliberativa e da eficiência institucional. Associadas, geram uma tendência de objetificação da efetividade das IPs, dotada de relações causais e conceitos específicos, a “efetividade da participação”.

Originariamente, a referência teórica do debate sobre as instituições participativas filia-se ao tema da democracia deliberativa. Este conjunto teórico legou o interesse sobre as origens, dinâmicas, formas de acesso e de construção da decisão no interior das instituições participativas, associadas a sua legitimidade em representar a população como um todo. No Brasil, é entendida como uma forma de “efetividade deliberativa”, associada à análise do funcionamento interno dos conselhos (AVRITZER, 2011, p.16).

Um segundo desdobramento dos debates sobre democracia deliberativa e suas vias institucionais faz surgir, no Brasil, a questão da “efetividade institucional”. Este tipo de análise está mais conectado ao impacto das deliberações nos processos de políticas públicas, ancorado, em parte, em literaturas sobre democracia deliberativa e, em parte, sobre a avaliação e processos decisórios de políticas públicas (AVRITZER, 2011, p.16).

Da interação entre as abordagens das IPs (da efetividade deliberativa e da institucional) surge a “efetividade da participação”: uma interconexão entre os determinantes dos processos deliberativos internos aos conselhos que, doravante, surtem efeitos nos processos decisórios:

Ao considerarmos as duas dimensões em conjunto, isto é, por um lado, o debate sobre a efetividade deliberativa e, por outro, o debate sobre a efetividade das instituições, podemos entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs. (AVRITZER, 2011, p.17).

Esta forma de efetividade volta-se a influência do processo de deliberação no processo decisório de políticas públicas. Desta forma, a literatura, em seus moldes mais atuais, analisa a inter-relação entre o *modus operandi* dos conselhos e o caminho até sua deliberação, podendo também contextualiza-lo com o impacto alcançado nos processos decisórios.

É possível exemplificar os determinantes dos processos internos ao funcionamento das IPs e as formas adotadas para conceber a influência nos processos decisórios¹⁰: a existência e a ausência

¹⁰ São as duas categorias de pesquisa com maior quantidade de produções acadêmicas, no tema instituições de participação, no período de 2000-2011. Um total de 180 publicações (no tema “resultado em processo decisório”) e 136 publicações (dinâmicas internas dos conselhos). Em comparação a 86 publicações na terceira área temática que mais produziu sobre conselhos (tema histórico-institucional) (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2007).

da instituição participativa, caso em que Vaz e Pires (2011) compararam os resultados de processos políticos, no campo da assistência social e saúde, em cidades que possuem IPs com as que não possuem; Côrtes (2011) propõe uma avaliação norteada pelo acesso a bens e serviços públicos nos municípios brasileiros em perspectiva comparada; Fonseca (2011) analisa as (desequilibradas) relações de poder entre atores sociais e estatais – privilegiados pelo acesso a informação e pela posse do conhecimento técnico; Laval, Voigt e Serafim (2016) observam o que os conselhos fazem, e quando, expondo “padrões decisórios” (internos) e uma tipologia de suas ações; Ferraz (2016), num contexto jurídico, analisa a influência do Conselho Municipal de Habitação nas peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA), preocupado com o impacto da IP na alocação de recursos no município de São Paulo.

2 – O caráter relacional e a efetividade dos Conselhos

Em meio às várias possibilidades de análise, abre-se uma concepção das IPs como espaço de interação entre Estado e sociedade (CORNWALL; COELHO, 2006; CÔRTEZ, 2014; GOHN, 2011; MOURA; SILVA, 2008). O objetivo da análise desta literatura é apresentar a lógica do caráter associativo entre atores nas IPs e seu potencial de explicar a influência no processo decisório. Ela induz pensar que o contexto interno às IPs abrigam conflitos e trocas entre atores, que podem resultar na abertura governamental às deliberações. Por conseguinte, estas análises abrem um precedente para interpretar as relações como variáveis influentes nos processos de políticas públicas.

A perspectiva de Gohn (2011) sobre os conselhos permite compreender como seu papel central o estabelecimento de relações estado-sociedade. Em perspectiva histórica, a autora argumenta que a pauta essencial dos movimentos sociais da década de 1980 volta-se a construção de canais de participação, que envolve um debate sobre como e quais seriam. De acordo com Gohn:

O debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que havia certa qualificação da participação. Em termos de teoria política, o referencial fundava-se em concepções estratégicas, objetivando a tomada dos aparelhos do Estado e sua democratização. (2011, p.53-4).

As IPs são oriundas da demanda em participar no planejamento das políticas estatais, que não deveriam ser verticalmente determinadas, nem oriundas de uma lógica incompreendida e externa ao público alvo. Desta forma surge uma noção de direito político relativo à inserção direta do usuário na atividade estatal. A IP traduz-se numa interface dialógica e interacional da demanda da imersão do usuário na decisão política.

Cornwall e Coelho (2006) assumem que a função integrativa de atores, inerente às IPs, tende a gerar novos padrões decisórios nas políticas públicas, dependendo da salubridade institucional.

Consideram as instituições de participação como novos lócus decisórios mesclados entre entidades civis e governamentais, fundadores de uma esfera peculiar, a participatória:

In contrast to analyses that situate such institutions within the public sphere, such as Avritzer's (2002) powerful account of Brazil's participatory governance institutions, or within the ambit of the state, as in Fung and Wright's (2003) 'empowered participatory governance', we suggest that they constitute a distinct arena at the interface of the state and the public sphere: what we term here the 'participatory sphere'. The relationship of the participatory sphere with both government and the public sphere is only ever partial; its institutions have a semi-autonomous existence, outside and apart from the institutions of formal politics and everyday associational life, although they are often threaded through with preoccupations and positions formed in them. (CORNWALL; COELHO, 2006, p.2).

A percepção das autoras traduz uma visão na qual os mecanismos participatórios são um ponto médio entre a esfera pública e o governo. O que conduz a uma esfera de vida própria e autônoma onde se desenvolve um nicho político específico. Nesta abordagem, a sua capacidade de gerar um espaço político onde atuam identidades sociopolíticas (tidas até então como divergentes) ressignifica as possibilidades de disputa, representação e deliberação.

A “esfera participatória” hipertrofia o aspecto relacional como um elemento-chave para compreender os mecanismos de influência das IPs nos processos decisórios: “*Understanding the politics of these spaces requires closer attention to political networks that span the state, participatory and public spheres, and to the implications of the articulations they make possible.*” (CORNWALL; COELHO, 2006, p.24). Os espaços e esferas construídas nos novos contextos democráticos não são apenas instituições formais, ou tácitas, mas também um ambiente repleto de possibilidades interacionais.

O trabalho de Côrtes (2014) apresenta um conjunto de condicionantes à efetividade dos conselhos municipais. Sua efetividade é determinada pela organização dos movimentos sociais, pelo arcabouço institucional e pelas *policy communities* (CÔRTEZ, 2014). A junção destes três fatores cria um conselho deliberativo eficiente - um centro de decisão alternativo às instituições políticas mais formais e restritas (secretarias, ministérios, etc.).

A instituição, o estabelecimento legal e regular dos conselhos, é uma condição necessária da participação, mas não garante por si só sua efetividade:

Mesmo assim tem-se considerado que em alguns casos e em certas conjunturas, os conselhos têm propiciado a participação de novos atores no processo de decisão política sobre políticas públicas. Para que isso aconteça, é necessário que haja uma combinação de fatores relativos a: características institucionais da área de políticas públicas; capacidade organizativa dos movimentos popular e sindical e de grupos de interesses de usuários na cidade; posições das autoridades municipais em relação a participação; a natureza da *policy community* em cada área, identificada principalmente pelo tipo de relação existente entre profissionais e lideranças populares. (CÔRTEZ, 2014, p.138).

A tríade “organização dos movimentos sociais”, *policy community* e arcabouço institucional desdobra outros condicionantes da participação nas IPs. Dentre eles a trajetória e identidade das instituições do setor de políticas sobre o qual atua: as legislações, regras de administração, origens e dinâmicas dos financiamentos, padrões históricos da relação entre administração e políticos, relacionamentos entre gestores públicos e atores civis, a descentralização do setor e etc. (CÔRTEZ, 2014, p.138).

A “organização dos movimentos sociais” é um dos requisitos viabilizadores. A falta de adesão por parte de movimentos organizados, sindicatos e/ou grupos de interesse pode ser uma dimensão mitigadora das capacidades das IPs (CÔRTEZ, 2014). Afinal, um dos pressupostos para a representação nestas esferas é a presença de atores dispostos a participar.

O mesmo pode ser dito quanto ao envolvimento de atores governamentais, que abrem as possibilidades para as deliberações deste espaço:

Mas [apesar dos vários condicionantes] é a ação de diversos atores societais e estatais e de *policy communities* que viabiliza a participação. São esses atores que analisam, interpretam as regras institucionais explícitas e implícitas que existem em cada área de política pública e na vida política da cidade, decidindo como agir. (CÔRTEZ, 2014, p.139).

A relação intrínseca entre atores societais e governamentais assevera a importância da abordagem relacional entre os agentes integrantes das instituições. O que, por sua vez, aproxima a definição das IPs como um canal conjuntivo.

Moura e Silva (2008) notaram o *gap* da literatura participacionista em relação à definição de sociedade civil e da relação Estado-sociedade. O *gap* residiria na pouca atenção dada às trocas e às fronteiras fluidas entre estes dois atores. Estas análises, associadas com teorias da democracia deliberativa, são resultantes de uma dicotomia entre sociedade civil e Estado, em que o papel “civilizatório” e democratizante emerge necessariamente da primeira. Por conseguinte, o Estado porta um caráter intrinsecamente perverso, autoritário e ineficiente: “Na verdade, trata-se de uma análise estilizada e homogênea da sociedade civil, em que os atores sociais são tidos como pilares da democratização, enquanto o Estado, igualmente homogêneo, ameaça a sociedade civil por meio das suas estratégias de ‘colonização’” (MOURA; SILVA, 2008, p. 47). Esta suposição reforçaria uma impressão homogeneizante dos dois atores e de sua interação, o que se difunde também na análise das experiências participativas.

A fim de sobrepor este limite analítico, Moura e Silva (2008) sugerem que se estudem as relações e processos participativos travados entre ambos, principalmente no meio político-institucional. O objetivo primordial desta objetificação consiste no tratamento dinâmico e processual dos atores. Os autores supõem haver uma complexa relação entre ambos, tornando

suas fronteiras de interesses e identidades pouco delimitadas. Desta forma, haveria uma esfera própria para interconexões e pressão por demandas políticas a ser revelada e descrita pela noção de “redes de políticas” (MOURA; SILVA, 2008, p. 48).

Estas redes abordam os atores (“quem”) e suas ligações - a quem se conectam – em meio a áreas específicas de políticas públicas. Presume que as conexões determinam as dinâmicas de influência e a distribuição de recursos políticos como informações, *expertise*, confiança, indicações e etc. Ademais, estas redes possuem dimensões e limites relativamente específicos (MOURA; SILVA, 2008, p.47 *apud* KENIS; SCHNEIDER, 1989, p. 14).

Sobre a análise de redes sociais (ARS) os autores sustentam sua importância na explicitação dos fatores desta rede: nos tipos de relações produzidas; na complexificação das identidades e interesses defendidos; na identificação de padrões e sua explicação; na comparabilidade entre redes de setores diversos de políticas, dentre outras utilidades (MOURA; SILVA, 2008).

O trabalho de Moura e Silva (2008) e Côrtes (2014) é um grande avanço notado no sentido da consideração da relação estado-sociedade e da caracterização de tais atores. Entretanto, desde sua publicação, poucos trabalhos têm utilizado o método e o conceito sugerido. A associação da ARS às “comunidades de políticas” e *issue networks* pode ser trabalhada como referência avaliativa da participação institucionalizada, por meio da referenciação da pesquisa sobre a influência das IPs diretamente nos processos decisórios de políticas; e, conseqüentemente, da consideração do aspecto institucionalista; e pelo conceito sociológico inerente à relação, no método de ARS.

3 – Método e conceito analítico da efetividade das Instituições de Participação

A proposta de Moura e Silva (2008) possui importância fundamental para construir uma concepção sobre a efetividade institucional. Diante do “estado da arte” onde se insere, tal proposta sintetiza as concepções acerca da função da IP - então limitadas a uma vinculação entre sociedade civil e Estado. Ou melhor, as produções eram, então, carentes de conceito e metodologia que operacionalizasse as pesquisas sobre o tema (qualidade das dinâmicas internas e etc.). A inclusão de comunidades de políticas e da ARS no debate tendem a preencher este “vazio”, ou, no mínimo, substancializar novas possibilidades de pesquisa.

Portanto, a partir destes autores é que se possibilita uma análise da avaliação pautada na capacidade das IPs em construir comunidades de políticas ou integrarem as *issue networks* (HECLO, 1978): elas são eficientes quando incentivam a formação de redes associativas, na medida em que possibilitam a fluidez de informações, diálogo e outros recursos.

O conceito de *policy community* sintetiza o espaço onde se desenvolvem as relações entre os agentes, em meio aos *issue networks* (HECLO, 1978; HECLO; WILDAVSKY, 1974). Heclo (1978) propõe o conceito de *issue network* para descrever os processos decisórios e suas mudanças. Ele argumenta que a dimensão técnica e burocrática dos governos atuais tende a ampliar seus objetivos de forma imensurável. Os estados incorporariam diversos níveis (horizontais e verticais) de governança, organizações, órgãos, burocracias e etc. Portanto, o tema central neste modelo é a impossibilidade da concentração plena de poder em algum indivíduo ou corporação.

Heclo (1978) propõe a análise dos atores e organizações em meio às teias de influência por eles elaborados e, ao mesmo tempo, onde estão imersos. Nesta análise, a dinâmica dos determinantes de políticas é fluida, anônima e mutagênica. A tal dinâmica associam-se fatores como ideias, “paixões” políticas e identificação. O escopo de condicionantes institucionais, interacionais e subjetivos que guiam o comportamento são expandidos para uma miríade de condições que movem os indivíduos, extrapolando ganhos e perdas, e tecem seus vínculos.

As *issue networks* se organizam em torno de temas que seus membros dominam e oferecem expertise sobre; portanto, exercem uma dominância legitimada discursivamente pela técnica sobre o assunto; e a especialização nele faz com que defendam interesses muito mais pontuais sobre as políticas do que grandes interesses gerais (“setorialização” da políticas). Sua dinâmica interna deixa o debate e a ausência de consenso transcorrer livremente: não é necessário um consenso pleno para que a identidade grupal seja mantida, ao contrário, as disputas integram sua essência.

Issue networks e comunidades de políticas remetem a habitats para variados nichos políticos e redes (*webs*) que guiam o uso do poder:

Looking for the few who are powerful, we tend to overlook the many whose the webs of influence provoke and guide the exercise of power. These webs, or what I will call issue networks, are particularly relevant to the highly intricate and confusing welfare policies that have been undertaken in recent years. (HECLO, 1978, p.5)

O autor continua:

An issue network is a shared-knowledge group having to do with some aspect (or, as defined by the network, some problem) of public policy. It is therefore more well-defined than, first, a shared-attention group or ‘public’; those in the networks are likely to have a common base of information and understanding of how one knows about policy and identifies its problems. (HECLO, 1978, p.449).

“Redes temáticas” são círculos abertos de participantes heterogêneos em identidades, filiações e graus de concordância sobre tópicos. Muitas vezes não se pode precisar onde, ou em quem se inicia e finda uma rede destas.

O conceito reverte a noção de núcleos decisórios concentrados, para uma noção onde há dissolução das fontes decisórias, localizada nas redes, contextos e comunidades. Pensar um ambiente restrito e bem delineado, de onde emergem decisões, se torna inoperável diante da lógica das comunidades. Portanto, a avaliação das redes deve dar conta da associação entre os atores incutidos na instituição, observando os conflitos e a integração entre ambos no sentido da criação de decisões. Entretanto, alguns ajustes devem ser executados para se observar a eficiência: deslocamento do foco analítico para a influência das IPs no processo decisório; a consequente valorização do aspecto institucional; e a concepção de vínculos como elemento sócio-político.

Faz-se necessário repensar os objetivos da análise das comunidades de políticas e *issue networks* e referencia-las frente às inovações da área. A preocupação (justificativa) primordial de Moura e Silva (2008) era a questão do aprofundamento democrático e da qualificação da relação Estado-sociedade (o que seria revelado sobre ambos os atores diante de uma análise processual?). Portanto, focalizam a caracterização da relação Estado-sociedade (com ênfase na participação político-institucional e tangenciando as decisões de políticas públicas). Essa sugestão redundante em considerar como variável dependente a relação estado-sociedade, e como variável independente (ou explicativa) as redes de políticas (que, indiretamente, explicariam interações e políticas públicas).

Como observado anteriormente, um primeiro grupo de estudos sobre participação analisa o aprofundamento democrático, a qualidade da democracia, a expansão das IPs e se há participação (uma preocupação quantitativa). Numa segunda fase questionam a qualidade da participação e da deliberação, como as instituições funcionam, quais seus mecanismos internos e etc.: aspectos qualitativos. Silva (2011) sintetiza uma terceira fase, preocupada com os impactos positivos das IPs sobre os processos decisórios, de forma a associar mecanismos internos e políticas públicas. Neste sentido é proposto centralizar as questões de efetividade sobre a capacidade de influenciar as políticas públicas. O que retorna novas perguntas: como avaliar a efetividade? O que e como deve ser avaliado? Como mensura-la e comparar os diversos casos e resultados? Por isso se propõem as comunidades e redes, parâmetros para tal.

No contexto de busca de variáveis explicativas sobre o processo decisório, cabe considerar a importância institucional. Aspecto já tratado na literatura, preocupada com o impacto dos desenhos institucionais sobre a qualidade deliberativa e das dinâmicas internas. A explicação sobre a influência cabe também às IPs, aos “palcos” da participação: o conjunto de regras, incentivos e restrições que as IPs causam. Esta explicação (institucional) ganha importância ao

focalizar pressões do arranjo legal nas práticas tácitas internalizadas nas IPs (e não somente a relação sociopolítica): qual a importância das instituições em ditar as “regras do jogo” e o formato das redes traçadas? Elas importam e condicionam a participação? Mais importante, elas permitem a construção de comunidades de políticas? Logo, caminha-se para uma tríade comunidades de políticas (percebidas pela ARS)- incentivos institucionais - políticas públicas. Por fim, a ARS é um método que observa dados por meio de matrizes e sociogramas. O sociograma não se centraliza no indivíduo nem seus atributos, ele focaliza a relação que as díades de um determinado contexto possuem. São construídos a partir de matrizes (teoria dos grafos), nos quais as linhas e colunas representam os casos observados (indivíduos) e os valores das células, a informação associada à relação. O *software* Ucinet é uma das ferramentas comumente utilizadas para tratamento destes dados (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002).

A matriz possibilita elaborar o sociograma, um plano repleto de nós (indivíduos/organizações) e vértices (representando se há e como são as relações). Desta forma, visam localizar os atores importantes de determinado contexto e descrever o contexto de sua inserção no meio observado (“com quem” e “quão intensa”). A metodologia de pesquisa embasa-se na (i) amostragem dos atores e (ii) na mensuração de suas relações (BORGATTI; HALGIN, 2011, BORGATTI; EVERETT, 1997, HANNEMAN; RIDDLE, 2005, SCOTT, 2000).

Os vínculos são obtidos, geralmente, por meio de análise documental, aplicação de questionários ou entrevistas. A ARS considera a artificialidade deste conceito (afinal, o que pode ser considerado como uma relação?) e é aberta para a definição do pesquisador. Ele pode se basear na quantidade de encontros entre as díades; na quantidade de e-mails trocados; nos recursos que atores alocam simultaneamente numa organização ou projeto e etc.

A relação comporta também tipos variados de dados: binários, categóricos, ordinais, intervalares, etc. O que amplia as possibilidades de tratamento de dados, como a quantificação da intensidade de uma relação (obtida pela, *e. g.*, “pontuação” entre zero e dez que o respondente atribui a sua relação com algum outro ator); o sentido do reconhecimento do vínculo (“A” afirma possuir vínculo com “B”, mas “B” não respondeu o mesmo questionário de tal forma); e etc. São possibilidades de captar a percepção dos atores sociais sobre os estatais; como avaliam a integração; se os reconhecimentos são mútuos: possibilidades de aferição e interpretação de comunidades.

A análise da efetividade das IPs sobre os processos decisórios pode ser compreendida a partir da observação da inserção das comunidades de políticas e da *issue network*. Os setores de

políticas aglutinam atores diversos na negociação de recursos políticos, logo, faz-se necessário observar a canalização que as instituições executam em inserir atores sociais neste ambiente. A ARS é o método que permite tal observação metodologicamente conduzida. Executa-o a partir do conceito sociólogo do vínculo, qualificador da relação e das possíveis trocas.

CONCLUSÃO

Este artigo propôs diretrizes para pesquisas sobre efetividade da participação institucionalizada referenciando o método avaliativo na capacidade de formação de redes sob o processo decisório. A questão do aprofundamento democrático e da qualidade da deliberação, aspectos latentes em toda a literatura participacionista, estão à mercê do potencial de formação de comunidades de políticas.

Ao contrário de parte da literatura precedente, não se trata de estudar uma rede, a partir de uma IP, e compreender melhor o conceito (ontologia) de sociedade civil, nem o papel que cabe ao estado nesta relação. Mas, sim de avaliar (se há e em que graus) a formação de um ambiente institucional onde há desconcentração decisória; geração de deliberações mutuamente estabelecidas e, principalmente; a aceitabilidade e empreendimento de esforço por parte dos agentes governamentais no sentido da implementação do que for deliberado.

A “comunidade de política” e as *issue networks* (HECLO, 1978) podem tornar-se fatores de avaliação da efetividade das IPS, de forma a especificar dinâmicas internas e externas à esfera institucional. Ou seja, ao contrário das abordagens que focalizam o *modus operandi* e aspectos qualitativos da participação, chega-se a uma análise da influência destes no contexto dos processos decisórios de políticas públicas. Consequentemente, argumenta-se uma clara busca de relação causal entre a variável dependente, o processo decisório, e a variável explicativa, as redes e comunidades de políticas institucionalmente embebidas.

Em perspectiva ampla, a preocupação geral de toda a literatura aqui discutida inclui a questão democrática no Brasil, missão concedida após a reabertura democrática. Destarte, as expectativas inerentes aos estudos das IPs tangenciavam mais do que aspectos variados da vida pública. Estavam, em certa medida, incumbidas da análise da forma organizativa de um de país, no qual tradições intelectuais e discursos comuns tornam-se reavaliados a partir de processos e da pergunta “como são, na prática?”. Espera-se que o amadurecimento crescente desta literatura reavalie velhos conceitos sobre o Estado e o povo brasileiro, como tem sido feito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABERS, R. **Do clientelismo à cooperação**: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Cadernos da Cidade, , v. 5, n. 7. São Paulo: 2000.

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, Apr. 2015 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452015000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>.

ÁVILA, M. L.; DUARTE, L. G.; SABOURIN, E.; MASSARDIER, G. **Redes políticas e freios ao desenvolvimento rural: o caso de Águas Emendadas**. In: Encontro da Rede de Estudos Rurais, IV, 2010, Curitiba, Anais.

AVRITZER, L. O. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011.

BORGATTI, S; EVERETT, M. FREEMAN, L.C. Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis. 2002. Harvard, MA: Analytic Technologies.

_____; HALGIN, D. **Analysing Affiliation Networks**. Research Gate, 2011. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/238797464>. Acesso em: 16 JUN 2017.

_____; EVERETT, M.. **Network Analysis of 2-mode data**. Elsevier, 1997.

CORNWALL, A.; COELHO, V. S. P.. *Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas*. In: **Spaces For Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas**. Londres: Zed Books, 2007, pp. 1-29.

CORTES, S. V. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouços institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2014.

_____. Instituições Participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R.(Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011.

FERRAZ, A. T. **Procedimentalização Nos Conselhos De Políticas Públicas: O Caso Do Conselho Municipal De Habitação De São Paulo**. 2015. 155f. Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª Ed. São Paulo, Cortez, 2011.

HANNEMAN, R; RIDDLE, M. **Introduction to social network methods**. 2005. <http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/nettext/>. Acesso em: 16 JUN 2017.

HECLO, H. H. *Issue network and the Executive Establishment*. In: KING, A. (Ed.) *The new American Political System*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

_____; WILDAVSKY, A. **The private government of public money**. London: Macmillan. 1974.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. **Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo**. Dados, Rio de Janeiro , v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300002&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300002>.

LAVALLE, A. G; VOIGT, J.; SERAFIM, L. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem?** Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Dados, Rio de Janeiro , v. 59, n. 3, p. 609-650, Sept. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso>. access on 25 Sept. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687>.

MOURA, J. T.; SILVA, M. K. Atores Sociais em Espaços de Ampliação da Democracia: as redes sociais em perspectiva. Revista Sociologia Política, Curitiba, vol. 16, número suplementar, pp. 43-54, agosto 2008.

ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. Ideias - Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. Campinas, vol. 6, nº. 2, 2015.

SCOTT, John. Social Network Analysis: a Handbook. 2a Ed. Londres: Sage Ed., 2000.

SILVA, F. S. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. R.(Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**.

TONELLA, C.. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Sociedade e Estado, Brasília: v. 28, p. 29-52, 2013.

VAZ, A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R.(Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011.

_____; PIRES, R. R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R.(Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011.

8. Presença e voz como legitimação da inclusão: análise do conselho de esportes de curitiba

*Fabiana Marissa Etzel Barddal*¹¹

Resumo

Estudo realizado em 2016, para obtenção de resultados preliminares para pesquisa de mestrado, referindo-se ao Conselho Municipal de Esportes (CME) de Curitiba, recriado em 2015 pela Lei Municipal nº 14.588, o qual faz parte do processo de implementação das instituições democráticas no Brasil. Foi fundamentado no quadro analítico de Graham Smith (2009) que busca avaliar os arranjos participativos quanto à apresentação de bens democráticos, entre eles a *inclusão* (presença e voz) da sociedade civil, pela qual o CME será analisado. Objetivou-se explorar de que forma a inclusão está contemplada no CME, durante a gestão 2015-2016, e como os atributos *presença* e *voz* se materializam nesta instituição. A pesquisa adotou três fontes para a coleta de dados: legislação pertinente, atas das reuniões e esclarecimentos fornecidos pela Secretaria Executiva do CME. Concluiu-se que o Conselho, por ser colegiado e paritário, está estruturado legalmente para contemplar a presença e a voz da sociedade civil. Todavia, foram encontrados aspectos que podem ser a causa da dificuldade da inclusão neste conselho. O fato do CME ser uma instituição implementada há pouco tempo, pode ser um dos motivos para que apresente tais aspectos a serem repensados, objetivando possibilitar a participação dos atores externos à instituição.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Inclusão. Conselho Municipal de Esporte. Curitiba.

INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Esportes (CME) do município de Curitiba foi recriado em 2015, por meio da Lei Municipal nº 14.588. Esta lei revoga a Lei Municipal nº 8.584/1995, que criava uma estrutura semelhante no município, mas não atendia os requisitos estipulados pela 3ª Conferência Nacional de Esportes, de 2010. Assim, o CME tem a possibilidade de colaborar com a Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) na elaboração de programas e projetos que viabilizem o cumprimento da Política Municipal de Esportes e Lazer.

Dentre as instituições de democracia participativa, os conselhos de políticas caracterizam-se por serem canais institucionais participativos, plurais, permanentes, sendo compostos por representantes do poder público e da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Tais características promovem a ligação entre os anseios da população e seus gestores locais, permitindo maior controle social por meio da definição de políticas públicas, do controle dos

¹¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR; fbarddal@smelj.curitiba.pr.gov.br.

recursos públicos, e do fortalecimento da cidadania. Assim, a participação passa a ter papel fundamental para o estabelecimento e a manutenção do Estado Democrático.

No entanto, apenas a presença popular na política não garante uma participação efetiva nos processos decisórios e nas instituições de democracia participativa, ou seja, não garantem a influência, o controle e a decisão sobre determinadas políticas por parte da sociedade civil ou das instituições mencionadas (SANTOS, 2015; SMITH, 2009). Isto indica a necessidade de compreensão das potencialidades e das limitações da participação popular nos arranjos participativos é necessária.

Conforme Avritzer (2008), aquele entusiasmo inicial pouco crítico em relação às experiências de participação democráticas está dando espaço a análises mais criteriosas, permitindo a obtenção de resultados mais detalhados sobre as mesmas.

Graham Smith (2009) apresenta um quadro analítico para a avaliação das instituições e/ou arranjos democráticos, objetivando perceber como ocorrem os seguintes bens democráticos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e *transferibilidade*. Entenda-se como bens democráticos as características a serem apresentadas pelos arranjos institucionais democráticos, buscando garantir a participação dos cidadãos na consulta, construção, decisão e implementação de políticas públicas.

A análise do CME foi baseada em um dos benefícios ou bens democráticos definidos por Graham Smith, neste caso a *inclusão*. Para este autor, é improvável que algum arranjo participativo, atualmente, consiga apresentar plenamente todos os bens democráticos. Cada instituição tem suas características e apresenta esses bens de diferentes maneiras e combinações (SMITH, 2009).

Pode-se dizer, resumidamente, que a *inclusão* reporta-se à possibilidade de participação da sociedade civil, principalmente em dois aspectos: presença e voz. Versa sobre como a igualdade entre os participantes é realizada, quem pode participar, quem tem direito à voz e voto nas instituições participativas, entre outros aspectos (SMITH, 2009).

Assim, a pesquisa norteou-se pela seguinte problematização: De que forma a inclusão está contemplada no CME de Curitiba e como os atributos *presença* e *voz* se materializaram nesta instituição de participação democrática durante a gestão 2015-2016?

A pesquisa adotou três fontes para a coleta de dados: legislação pertinente, atas das reuniões e esclarecimentos fornecidos pela Secretaria Executiva do CME. Está organizada em três partes além desta introdução e da conclusão: abordagem sobre a participação popular nos conselhos brasileiros de políticas, seguido de uma explanação sobre o Portal dos Conselhos

Municipais de Curitiba, e aprofundamento referente à presença e voz no Conselho Municipal de Esportes.

1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS CONSELHOS BRASILEIROS DE POLÍTICAS

De acordo com LÜCHMANN (2002), uma das formas de relação entre Estado e sociedade civil se manifesta por meio de instituições democráticas que possibilitam a participação do cidadão através da descentralização administrativa da gestão pública. Tal descentralização impulsionou o surgimento dos conselhos de políticas municipais e dos orçamentos participativos, ambos instituições democráticas de participação, cada qual com suas características peculiares. No Brasil, estes desenhos participativos representam experiências inovadoras com potencial democrático, o que justifica o interesse pelo desenvolvimento de estudos sobre o assunto.

O CME faz parte do processo de criação de instituições participativas no Brasil impulsionado pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988. Ao preconizar o Estado Democrático de Direito, a CF/1988 legitima novos formatos institucionais que viabilizam uma gestão participativa e descentralizada, criando espaços que privilegiem a discussão e a deliberação, além de possibilitar o exercício da cidadania no âmbito das políticas públicas. Podem ser citados como exemplos destes espaços: Conselhos de Políticas Públicas, Ouvidorias, Conferências, Audiências e Consultas Públicas. (AVRITZER, RAMOS, 2016; GOHN, 2016; LÜCHMANN, ALMEIDA, GIMENES, 2016; DIEGUES, 2013).

O número de conselhos de políticas teve significativo crescimento desde o ano de 1996, quando os municípios passaram a criar seus conselhos objetivando o recebimento de recursos destinados à área social, o que explica o grande número de conselhos criados após este ano. Nestas arenas de discussão é possível tematizar problemas e demandar novos direitos por parte do cidadão e de grupos sociais (AVRITZER E RAMOS, 2016; GOHN, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016; ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA, 2015; LÜCHMANN, 2002).

Embora os municípios incluam os conselhos de políticas em sua legislação como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, estudos têm evidenciado a natureza consultiva dos conselhos em detrimento de outras funções que muitas vezes lhes são asseguradas legalmente. Esta característica tem limitado o alcance destas instituições, deixando-as no campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, afastando-as da ação, do

poder decisório ou deliberativo (GOHN, 2016; LAVALE, VOIGT, SERAFIN, 2016; LIMA, 2014).

No que se refere à legislação vinculada à participação popular, a própria CF/1988 confere autonomia municipal implicando na criação de conselhos de políticas locais, ou seja, os conselhos devem ser implementados em todas as esferas governamentais (federal, estadual e municipal) e, no caso de um conselho local, a responsabilidade recai sobre o município em que o mesmo está situado.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2012, p.120)

Portanto, ao atribuir autonomia ao município, a CF/1988 confere-lhe funções e/ou competências para atuar de maneira livre, objetivando atender de forma cada vez mais eficaz as necessidades da sua comunidade. Então, embora os conselhos de políticas estejam vinculados à estrutura do Poder Executivo, não são subordinados a ele, tendo como autônomas suas decisões. Tais características promovem a ligação entre os anseios da população e seus gestores locais, permitindo maior controle social através da propositura, definição e fiscalização de políticas públicas, do controle dos recursos públicos, e do fortalecimento da cidadania (CARVALHO, CAVALCANTI, 2013).

2 PORTAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CURITIBA

Com a finalidade de fortalecer a democracia participativa por meio do diálogo e da transparência no município, foi criado o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, uma parceria entre a Prefeitura de Curitiba e a Universidade Federal do Paraná por meio do Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política. Disponibilizado virtualmente, o Portal agrega, em um único local, informações sobre os Conselhos de Curitiba, o que facilita o acompanhamento das ações do

poder público municipal por parte dos cidadãos. Além disso, esta estratégia visa o fortalecimento e valorização das funções dos Conselhos Municipais enquanto instituição de democracia participativa (PMC, 2016d).

A gestão do Portal é feita pelo Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP com o objetivo de organização, mas as informações disponibilizadas no site são de responsabilidade de cada conselho, que deve manter sua seção atualizada. A página do Portal (<http://portal dos conselhos.curitiba.pr.gov.br>) viabiliza que os conselhos insiram informações sobre o calendário de ações do conselho, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, links relacionados e o *fale com o conselho* (PMC, 2016d). No entanto, uma rápida visita ao site deixa claro que nem todos os conselhos oferecem informações a contento.

Foi através das informações disponibilizadas pelo CME no Portal dos Conselhos que este estudo fez suas análises.

3 INCLUSÃO NO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE: PRESENÇA E VOZ

O CME tem como responsabilidade o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, diálogo este que deve ser fomentado direcionando esforços não apenas para resultados esportivos, mas também para o esporte enquanto ferramenta de desenvolvimento social (PMC, 2016d).

Ao confrontar a informação acima com a legislação que será tratada logo na sequência, fica um hiato, pois de acordo com a Lei 14.588/2015, o CME é um órgão que deve contribuir com o aperfeiçoamento da legislação e das políticas públicas relativa às atividades esportivas e de lazer. Mas, destaca-se que a palavra lazer aparece apenas duas vezes na referida lei e não aparece mais em nenhum outro ato legal.

Em conformidade com a Lei 14.558/2015 que recria o CME, esta instituição é um “órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das políticas públicas de esporte e lazer como fator de desenvolvimento social.” (PMC, 2015b). Entenda-se por órgão colegiado aquele em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012). O CME, é também paritário, ou seja, os representantes têm origem no setor público e na sociedade civil, característica fundamental para a presença do bem democrático *inclusão*.

Como funções importantes e primordiais dos conselhos gestores de políticas públicas, salienta-se a deliberação em uma formação paritária, que procure oferecer ao cidadão um papel formal na efetiva decisão de políticas públicas, pois é através dela que se busca a melhor solução para questões socialmente controversas, representando o esforço para encontrar o caminho mais justo, válido e legítimo sobre o assunto tratado na instituição democrática (SMITH, 2009).

3.1 A *PRESENÇA* NO CME

Na Lei 14.558/2015 e no que se refere a informações a serem analisadas sobre a inclusão da sociedade civil, na Seção II que trata da constituição e composição do CME, consta:

Art. 3º O Conselho Municipal de Esportes – CME é composto por 14 membros titulares e respectivos suplentes, sendo:

Área governamental:

I – 2 representantes da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude – SMELJ;

II – 1 representante da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos – SMAM;

III – 1 representante da Secretaria Municipal de Defesa Social – SMDS;

IV – 1 representante da Secretaria Municipal da Educação – SME;

V – 1 representante da Secretaria Municipal da Saúde – SMS;

VI – 1 representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA;

Área Não Governamental:

VII – 1 representante do Conselho Regional de Educação Física – CREF;

VIII – 1 representante do Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná – SINDICLUBES;

IX - um representante da Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná - AFEDAP;

X – 1 representante dos atletas amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte - CIE;

XI – 1 representante dos paratletas amadores de Curitiba indicado pela Comissão de Incentivo ao Esporte – CIE;

XII – 1 representante das instituições de Ensino Superior com Curso de Educação Física a ser indicado em reunião convocada pelo Secretário Municipal de Esportes com a participação dos representantes das instituições;

XIII – 1 representante do “Sistema S” (SESI, SESC, SENAT, IEL, SENAC, SENAR, SEST, SESCOOP) a ser indicado em reunião convocada pelo Secretário Municipal de Esportes com a participação dos representantes das instituições (PMC, 2015b).

Percebe-se que todos os assentos são ocupados por *instituições* de alguma maneira ligadas ao esporte e/ou lazer, com exceção das cadeiras *atletas e paratletas amadores*. Na área governamental, os integrantes são indicados pelo Secretário de cada pasta(PMC, 2015c), e na área não governamental as instituições contempladas com assento foram definidas em diálogos ocorridos entre o Secretário, o Superintendente, os Diretores e alguns servidores da Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude – SMELJ.

No entanto, apenas os conselheiros das instituições de ensino superior e do *Sistema S* foram indicados por eleição, durante reunião prévia, convocada pelo Secretário da SMELJ, com a participação de representantes das instituições em questão, sendo estas reuniões marcadas por intenso diálogo. Os atletas e paratletas foram indicados pela Comissão de Incentivo ao Esporte - CIE da Prefeitura de Curitiba. Neste caso, não houve reunião para a decisão entre os pares e sim indicação da CIE. Os representantes do CREF, do SINDICLUBES e da AFEDAP foram solicitados através de ofício encaminhado pelo Secretário da SMELJ .

Ao possibilitar a presença da sociedade civil através das cotas de grupos representativos como forma de adotar a política de presença, pretende-se garantir a participação de diferentes grupos/pessoas e seus interesses, buscando maior igualdade política. No entanto, necessita-se de muito cuidado ao estabelecer o desenho e a garantia de presença e voz por meio da inclusão, pois a falta de alguns grupos de cidadãos pode comprometer a legitimidade do grupo todo. (SMITH, 2009).

No caso do CME, a garantia dos assentos foi estabelecido em diálogo interno na SMELJ, ou seja, não aconteceu mediante debate e diálogo com a sociedade civil. É possível observar que a maioria dos assentos da área não governamental pertence a instituições com as quais o poder público já mantinha um bom relacionamento, devido à ligação dessas instituições com o esporte e/ou lazer. Um destaque é a ausência de assentos para representantes dos usuários dos serviços disponibilizados pela SMELJ, por exemplo, não atendendo ao disposto no art. 79, "caput" e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal:

"Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, (...). (CMC, 2016, p.37).

O ato legal que seguiu a lei de recriação do conselho foi o Decreto nº 476/2015, que nomeou os representantes para a primeira gestão. A duração do mandato destes está especificada na Lei nº 14.588/2015, embora não apareça esta informação no decreto de

nomeação. Está definida em dois anos, sendo permitida apenas uma recondução por igual período (PMC, 2015a).

Os assentos dos representantes da SMELJ, por exemplo, estão ocupados por profissionais ditos do primeiro escalão do órgão, ou seja, Secretário, Superintendente e dois Diretores. Por ocuparem cargos de gestores públicos, a visão que tem sobre o esporte e o lazer na cidade, e dos próprios serviços oferecidos pela Prefeitura Municipal de Curitiba, pode ser diferente da visão dos professores e funcionários da SMELJ. Cada segmento pode ter percepções, demandas e aspirações diferentes, levando a uma representação parcial dos anseios da área governamental. Condições técnicas possuem com certeza, mas empatia de interesses, talvez não. Isto poderia ser equalizado com a distribuição das vagas deste segmento, titulares e suplentes, entre os diferentes cargos e funções existentes na Secretaria.

Dos vinte e oito conselheiros nomeados, apenas quatro são do sexo feminino. Se o mundo esportivo é dominado pelos homens, o CME acabou por reforçar este estigma. Embora tenham acontecido algumas substituições de representantes no decorrer da gestão, a distribuição da representação pelo sexo dos conselheiros manteve-se inalterado.

Haver uma limitação para a permanência do membro no CME é uma maneira de permitir o rodízio dos integrantes. Esta é uma estratégia estabelecida para garantir tanto a inclusão na instituição de democracia participativa como para prevenir o abuso de poder por parte dos conselheiros (SMITH, 2009).

Sobre a *inclusão*, no Artigo 3 do Regimento Interno, encontra-se a composição do CME conforme disposto na Lei nº 14.588/2015, reforçando a inclusão da sociedade civil enquanto presença e voz. A substituição dos membros poderá acontecer a qualquer tempo por solicitação da autoridade responsável pela indicação ou por perda de mandato por falta de comparecimento às reuniões. Neste último caso, a entidade será comunicada e terá a faculdade de indicar substituto no prazo de 10 dias (PMC, 2015b).

Quanto à participação de atores externos, na página do CME do Portal dos Conselhos, existe um espaço para divulgação de *Eventos/Conferências*, no entanto, não foram encontradas informações referentes aos dias e horários das reuniões do CME, comprometendo a transparência, a possível participação dos atores externos à instituição, e a concretização do Regimento Interno do CME, no quesito de que as sessões serão públicas.

3.2 A VOZ NO CME

A presença é condição necessária para a voz do cidadão nos conselhos, mas não a garante. Em algumas situações as falas podem ser dominadas pelos representantes da área governamental devido ao conhecimento técnico, ou por integrantes de uma elite detentora de maiores informações e melhor formação educacional, ou já propensos a participarem por serem do meio político, ou ainda por já possuírem muitos interesses sobre o tema abordado pelo arranjo participativo. Esses aspectos podem inibir a participação de alguns representantes (SMITH, 2009).

De acordo com a ata da terceira reunião do Conselho, em setembro de 2015 foi aprovado o Regimento Interno do CME em consenso e por unanimidade dos membros. O regimento foi publicado pela SMELJ no Diário Oficial do Município em outubro do mesmo ano, denominado Resolução nº 1/2015. Este ato disciplina a organização e o funcionamento do Conselho (PMC, 2015c).

No Título II, que trata da organização, atribuições e funcionamento, o Parágrafo único do Artigo 5º apresenta a redação a seguir: “Apenas os membros do Conselho, discriminados no Art.3º, possuem direito à voz e ao voto. Na ausência de membro titular, o seu respectivo suplente terá direito ao voto.” (PMC, p.7, 2015b).

A inclusão é fundamental para as instituições participativas e deve motivar o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, inclusive os politicamente marginalizados. A incorporação de mecanismos específicos cuidadosamente estabelecidos pelas instituições democráticas, além de incentivos estruturais para garantir a presença e a voz entre os grupos marginalizados é central para a consideração da inclusão (SMITH, 2009). No entanto, com uma redação como a mencionada no parágrafo anterior, os atores externos ao CME, ou seja, os cidadãos comuns / cidadãos participantes, podem sentir-se excluído do processo, questionando-se sobre a validade da sua presença em uma reunião, por exemplo, já que não terá direito à voz.

Já no Título III intitulado Da Sessão, o Artigo 23 determina que “As sessões serão públicas, podendo ser reservadas quando assim o desejar o Plenário.” (PMC, p.12, 2015b) Então, aqui existe uma incoerência de ideias, pois o cidadão comum, pelo artigo supracitado tem o direito de participar das reuniões do CME, no entanto, de acordo com o Parágrafo único do Artigo 5º, apenas os membros do Conselho tem direito a voz e voto. Quanto ao voto, o entendimento é mais facilmente aceito. Mas, quanto ao direito à voz, como promover a inclusão do cidadão ou de outras organizações, associações, se o regulamento não lhes dá esse direito?

Sobre a participação dos atores externos ao CME, em explicação dada pela Secretaria Executiva do CME, foi informado que o cidadão ou organização que tenha interesse à voz na

reunião deve fazer um pedido formal com antecedência ao conselho, o qual avaliará a possibilidade de participação através da voz. Também esclareceu que a solicitação de informações pode ser feita por escrito que o Conselho compromete-se em atender. A possibilidade defendida com maior ênfase foi que o cidadão comum procure um dos conselheiros e solicite que este o represente durante a reunião, ou seja, pode ser que o cidadão não fale diretamente numa reunião do Conselho, mas estará representado por um conselheiro, visando primar pela organização nas reuniões.

Entende-se que o número de participantes oficialmente nomeados está limitado por regras específicas, porém, Smith (2009) chama a atenção para que não ocorra a seguinte situação: até para aqueles que atuam diretamente na instituição dita democrática, a igualdade de direitos e a oportunidade de participar nem sempre podem ocorrer a contento, refletindo também aos atores externos a essa instituição.

Para regulamentar a participação dos conselheiros e preparando-se para situações mais complexas de discussões, o Regimento Interno em seus Capítulos VI e VII, denominados Do Orador e Do Aparte e, Da Questão de Ordem, respectivamente, prevê regras sobre a participação e o direito à voz para os conselheiros. No Artigo 31 consta: “A palavra será concedida ao Conselheiro que primeiro a tiver solicitado, cabendo ao Presidente regular a precedência quando mais de um a pedir ao mesmo temo.” (PMC, 2015c, p. 13).

Está previsto no Título IV – Das Câmaras Técnicas, Capítulo I – Das Preliminares do Regimento Interno, a possibilidade da constituição de Câmaras Técnicas com o objetivo de assessoramento técnico e de estudos de competência do CME. Serão formadas por no mínimo três integrantes, sendo pelo menos um conselheiro, além de profissionais de notório saber, ou ainda, representantes de órgãos e entidades relacionados ao tema (PMC, 2015c). De acordo com o constante nas atas, o CME já instituiu duas Câmaras Técnicas: Criação do Fundo Municipal de Esporte e Sistema Municipal de Esportes. Nas duas situações foram convidados profissionais competentes sobre o assunto para a composição das Câmaras. Neste momento ampliou-se o exercício da *inclusão*.

As participações de pessoas externas ao CME, registradas em ata, foram poucas: (1) integrantes das Câmaras Técnicas mencionadas, (2) servidores do Departamento de Incentivo ao Esporte e Promoção Social da SMELJ, que atuaram enquanto Secretaria Executiva do Conselho, e (3) um professor do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná, convidado pelo Presidente do CME, para que aquele explanasse sobre o *Sistema Nacional do Esporte*. Nenhuma participação espontânea ocorreu.

As atas das reuniões do Conselho estão disponíveis no Portal dos Conselhos, onde constam os assuntos abordados e discutidos entre os membros do Conselho. Os dados obtidos através da legislação, das atas e das respostas fornecidas pela Secretaria Executiva do CME aos questionamentos feitos indicam uma certa homogeneidade do Conselho, ou seja, o índice de conflitos e debates com posicionamentos de ampla divergência é praticamente inexistente. Também se percebe que o conselho delibera sobre variados assuntos, não gerando muita demanda ao poder executivo municipal. Talvez o que tenha gerado maior exigência foram as questões referentes à implementação do Fundo Municipal de Esporte.

CONCLUSÃO

A CF/1988 preconiza o Estado Democrático de Direito, legitimando um novo formato institucional que viabiliza uma gestão participativa e descentralizada, possibilitando a criação de espaços que privilegiem a discussão, a deliberação e o exercício da cidadania, questões fundamentais para a democratização da gestão de políticas públicas.

Muitos desafios são impostos à participação da sociedade civil nas instituições de democracia participativa, no entanto, o cuidado com o desenho institucional pode influenciar sobre as dificuldades. A menos que os modos de engajamento sejam atentamente projetados, as necessidades e os direitos dos grupos sociais politicamente marginalizados tendem a ser ainda mais negligenciados.

O estudo de um dos bens democráticos propagados por Graham Smith, a *inclusão*, neste caso a inclusão da sociedade civil e dos atores externos no CME enquanto presença e voz, torna-se um espaço fecundo para aguçar a compreensão das instituições participativas sobre tal aspecto.

Quanto ao objetivo proposto para a pesquisa, ao analisar de que forma a inclusão está contemplada no CME de Curitiba, percebeu-se que o Conselho, por ser colegiado e paritário, está estruturado legalmente para contemplar a presença e a voz da sociedade civil por meio da garantia de alguns assentos no Conselho. Todavia, o processo que estabelece a composição do CME inicia-se com a indicação de segmentos pré-estabelecidos por dispositivos legais, direcionando a um procedimento seletivo dos atores, deixando a desejar sobre a prática da democracia participativa. Outra característica que pode levar ao questionamento da prática do conselho enquanto instituição democrática de participação é o fato da escolha dos

representantes ser realizada de maneiras diferentes entre as instituições: uns são indicados por ofício e outros por eleição entre instituições afins.

Embora o Regimento Interno do Conselho garanta sessões públicas, a participação de atores externos é dificultada inclusive pelo mesmo dispositivo legal, quando este determina que apenas os membros têm direito à voz, o que pode inibir a ampla participação destes atores nesta instituição. A falta de divulgação sobre dias e horários em que as reuniões do Conselho irão acontecer também prejudica a participação e, por conseguinte, a inclusão defendida.

Provavelmente, a divulgação das reuniões poderia reverter esta situação. O cidadão estaria mais propenso e motivado à participação, ao engajamento e ao apoio ao processo da instituição de democracia participativa, assumindo que podem fazer parte de uma rara oportunidade de participação em um processo politicamente significativo. No entanto, este aspecto precisa ser aprimorado no CME, evitando questionamentos, inclusive, de que esta instituição tenha sido criada apenas para referendar decisões já tomadas pelo poder público.

As análises realizadas podem indicar, a princípio, uma polarização de interesses, pois no CME os profissionais que atuam diretamente com os usuários de serviços prestados pela SMELJ não estão representados, da mesma forma que estes usuários também não estão contemplados com assentos e sequer recebem informações sobre as reuniões, para que possam participar e buscar o direito a serem ouvidas as suas demandas.

Como ponto positivo do CME, está a disponibilização, no Portal dos Conselhos, das atas das reuniões, onde constam os assuntos abordados e discutidos entre os membros do Conselho, podendo-se inferir que o índice de conflitos e debates mais acalorados é praticamente inexistente, assim como demandas ao executivo municipal foram mínimas.

O fato do CME ser uma instituição implementada há pouco tempo pode ser um dos motivos para os quais apresente alguns aspectos a serem repensados, principalmente no que diz respeito à possibilitar a participação dos atores externos, ou seja, do cidadão comum / cidadão participante.

O avanço significativo que os conselhos representam para a democracia participativa não pode retroceder, assim como seu potencial e âmbito de atuação devem ser garantidos. É necessário que estas instituições se fortaleçam de modo a cumprir seu papel para a gestão participativa e descentralizada, privilegiando a discussão e a deliberação de políticas públicas entre o poder público e a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila C.; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos Estudos Sobre os Conselhos. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, 2015, pp. 255-294.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, n.14, v.1, 2008, pp. 43-64.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. “Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”. **Revista Internacional de Sociología**, v.74, n.3, jul/set, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CARVALHO, Rafael Nicolau; CAVALCANTI, Patricia Barreto. **O debate recente sobre políticas públicas**: o caso da intersectorialidade numa perspectiva compreensiva, 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3211/321131081015>>. Acesso em 18 nov 2016.

CMC - Câmara Municipal de Curitiba. **Lei Orgânica Municipal**, de abril de 2011. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/down/Lei_Organica.pdf>. Acesso em 20 out. 2016.

DIEGUES, Geraldo C. O controle social e participação nas políticas públicas: no caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, mai/out 2013, pp. 82-93.

GOHN, Maria da G. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.59, n.3, 2016, pp. 609 - 650.

LIMA, Priscila Gualberto. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista Contraponto**, v.1, n.1, jan./jul., 2014.

LÜCHMANN, Lígia H. H.; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder R. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, 2016, pp. 789 - 822.

LÜCHMANN, L. H. H. **Os conselhos gestores de políticas públicas**: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, n.161, jul./dez., 2002, pp. 43-79.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Órgãos Colegiados. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>>. Acesso em 19 out. 2016.

PEREIRA, Rafael M. *et al.* Conselhos Gestores de Políticas Públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v.5, n.1, jan./jun., 2016.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Decreto nº 476**, de 25 de maio de 2015. Nomeia membros do Conselho Municipal de Esportes - CME. Disponível em: <<http://www.http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016a.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei nº 14588**, de 15 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esportes e revoga a Lei nº 8.584, de 2 de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://www.http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016b.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Resolução nº 1 SMELJ**, de 15 de outubro de 2015. Torna pública a Resolução nº 1/2015 do Conselho Municipal de Esportes. Disponível em: <<http://www.http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016c.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba**. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016d.

SANTOS, Christiane Luiza. **Democracia e Participação no Sistema Único de Saúde: Desenho Institucional e Voz nas Conferências Municipais de Saúde de Curitiba – PR em 2011 e 2013**. 140 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Defesa: Curitiba, 2015.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Local: Cambridge University Press, 2009.

9. Da polarização à busca pelo equilíbrio: as relações entre internet e participação política

Jaqueline Resmini Hansen - UFMG¹²
Maria Alice Silveira Ferreira - UFMG¹³

RESUMO: Estado e sociedade civil possuem uma relação, muitas vezes, tensionada e conflituosa, porém fundamental no contexto democrático ocidental. Esta por sua vez, têm encontrados inúmeros desafios em função dos impactos da popularização do acesso à internet. Este artigo se situa nesta interconexão entre internet e democracia, e objetiva analisar como a literatura sobre participação política têm abordado essa relação apresentando as principais perspectivas teóricas. Assim, mostramos como as perspectivas iniciais eram mais estanques e polarizadas e os movimentos do campo para uma abordagem mais flexível e complexa, que leva em conta que as diversas características individuais, contextuais e da tecnologia em si que importam para pensar o impacto da rede nas atividades políticas off-line mas, também no surgimento de um ativismo estritamente online. Portanto, a literatura tem considerado que a internet alcançou um papel central para o entendimento do ativismo político, principalmente de protesto, em que atua sobre a sua organização, em suas formas e modalidades, mas por outro lado apresenta empecilhos em relação às possibilidade de controle de dados, privacidade e vigilância.

Palavras chave: Internet; Democracia; Participação Política

Grupo de Trabalho: GT1 - Sociedade Civil, Ação Coletiva e Instituições Políticas.

Introdução

Os meios de comunicação¹⁴ de massa sempre tiveram um papel importante na construção da vida política e social de uma sociedade. Ao ritmo que esses meios foram se desenvolvendo, ao longo da história, eles passaram a representar importantes instrumentos que os indivíduos mobilizam para compreender o mundo e foram capazes de fomentar importantes mudanças no contexto social. Dessa forma, grande parte da ação política é comunicacional e informacional (FERREIRA, 2015). Isso porque os meios de comunicação se tornam centrais na

¹² Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Integrante do Centro de Estudos do Comportamento Político (CECOMP) e do Centro de Pesquisa em Política e Internet (CEPPI). E-mail: jaqueline.hansen@live.com

¹³ Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política na mesma instituição. Integrante do Centro de Pesquisa em Política e Internet (CEPPI). E-mail: m.alicesilveira@gmail.com

¹⁴ Stig Hjarvard define os meios de comunicação como “tecnologias que expandem a comunicação no tempo, no espaço e na modalidade” (p. 66, 2012).

luta de redefinição de valores democráticos e são capazes de construir significados do processo político global e politizar as populações (DAHLBERG & SIAPERA, 2007).

Nesse sentido, o surgimento das tecnologias de informação e comunicação e a ampliação dos uso da internet nos últimos anos trouxe novas modificações na vida social e política das sociedades contemporâneas. Com a potencialização da ausência do lugar comum, a comunicação pode ser instantânea mesmo em locais distantes (BENTIVEGNA, 2006; HJAVARD, 2012; THOMPSON, 1998).

Diante disto, as novas tecnologias de comunicação e informação se colocam como uma questão a ser considerada dentro dos estudos que abordam a democracia e seu *modus operandi*. Assim sendo, é na interseção do debate entre política e internet que esta discussão se coloca. Partimos do entendimento que a revolução nos meios de comunicação pautam novas questões para a compreensão do campo político, seja em suas instituições e processos, como para a análise do fazer político por meio dos cidadãos ou para as perspectivas participativas e comportamentais. Por conseguinte, indagamos como a literatura tem discutido o papel da internet e suas affordances¹⁵ para pensar a participação política.

Diante disso, objetivamos por meio de uma inserção bibliográfica em profundidade apresentar as nuances e mudanças que este campo interpretativo vem delineando neste início do século XXI. Assim, por meio do diálogo com esta literatura que discute a internet e seu potencial democrático iremos demonstrar como o campo foi se amplificando ao longo dos anos em decorrência das rápidas e constantes modificações na tecnologia *per se*, mas também pelas relações e práticas do indivíduo e suas consequências sociais e políticas. Assim, se inicialmente as pesquisas se polarizaram entre o bem, o mal e a indiferença, o decorrer do tempo mostrou a necessidade de pautar tanto o lado positivo quanto o negativo, tanto a integração com o ambiente off-line quanto a independência do ambiente online, tanto a reprodução de desigualdade quanto às capacidades de minimizá-las, tanto o potencial democrático e libertário quanto o controle e cerceamento dos indivíduos e de suas liberdades.

O artigo se divide em mais quatro partes além desta. Na primeira parte, denominada “Dos entusiastas aos pessimistas: o debate inicial” apresentamos as principais características e limitações dos os primeiros estudos e interpretações dos efeitos da internet sobre a democracia em geral. Na segunda parte, intitulada “Em busca de um realismo: os olhares que integram múltiplas dimensões” buscamos demonstrar como as interpretações passaram a dialogar no

¹⁵ Affordances referem-se às características estruturais das diferentes plataformas existentes no ambiente online, são portanto, as particularidades que diferenciam e caracterizam blogs, twitter, facebook, youtube e outras plataformas digitais.

campo normativo da democracia em geral e da participação em particular, através de debates empíricos e de uma perspectiva multidimensional. Na terceira apresentamos a recente discussão sobre o impacto do grande número de informações e as questões da privacidade.

2. Dos entusiastas aos pessimistas: o debate inicial

Inicialmente, os teóricos da ciência política ao olharem para a internet, dedicaram-se a debater acerca dos potenciais democráticos da tecnologia a partir de um caráter normativo. É importante ressaltar que neste primeiro momento a perspectiva de democracia deliberativa servia de principal norte para o debate, dividindo os pesquisadores entre aqueles que viam na internet um caminho para superação das falhas da democracia representativa e crescente empoderamento da perspectiva deliberacionista e aqueles que desacreditaram neste potencial ou a viam como um mecanismo aprofundador das desigualdades. Assim, a discussão sobre a internet passava pelo debate entre os cyber-otimistas, os cyber-pessimistas, e aqueles que não acreditavam na tecnologia como algo nem bom e nem ruim, os cyber-céticos (MARGETTS, 2013; MOSSBREGER, 2009; NORRIS, 2001).

Os cyber-otimistas olhavam a rede como algo capaz de aprofundar e corrigir as essas falhas da democracia representativa. Para eles, a internet seria capaz de mobilizar indivíduos desengajados pois, a sua estrutura comunicacional interativa apresentaria novas oportunidades. Isso porque ao diminuir a necessidade de recursos como tempo e ampliar o acesso a informação ela capacitaria os indivíduos a atuar politicamente. Dentro desta perspectiva, a internet representava a aurora de uma nova era de democracia, oferecendo novas formas de participação em esferas públicas globais e em movimentos de base para desafiar os interesses dominantes (EARL & KIMPORT, 2011; MARGETTS, 2013).

Neste sentido, a web poderia criar “arenas de debates públicos espontâneos, flexíveis e autogovernados” (CHADWICK, 2009, p. 14), de modo que os usos políticos da internet seriam um *efeito de mídia*, ou seja, a interação com a tecnologia levaria os cidadãos a perceberem que a internet amplia o acesso à informação política, e com isso eles passariam a se envolver mais nos assuntos públicos, interagiriam com novas perspectivas para a deliberação pública, e este aspecto seria revolucionário para a maneira que fazemos política (MARGETTS, 2013; MOSSBREGER, 2009; NORRIS, 2001).

Os cyber-pessimistas, por sua vez, defendiam que a internet não possui um efeito mobilizador, pelo contrário, ela atuaria reforçando as estruturas que estão postas, aumentando as clivagens sociais já existentes, pois, os engajados se ficariam mais engajados e os desengajados mais desengajados. Portanto, a tecnologia atuaria como um filtro selecionando

apenas aqueles que já estão mobilizados, apresentando novas oportunidades participativas para estes cidadãos. Nesta perspectiva os usos políticos do ambiente online ocorreriam em função de um *efeito de seleção*, de modo que o engajamento offline anterior é que seria o responsável por fazer o indivíduo perceber as oportunidade de ação política na web e usufruir delas. Deste modo, a web não desenvolve motivações e interesse por política, e apenas amplia o acesso à informação política e o conhecimento deste âmbito para aqueles já predispostos. Com isto, muitos autores acreditavam que, com a internet, as pessoas ficariam cada vez mais isoladas no mundo on-line (NIE & ERBRING, 2000 apud EARL & KIMPORT, 2011) ao ponto de assumirem grandes níveis de anonimato, já que nesse novo ambiente poderiam assumir falsas identidades. Nesse sentido, esses pesquisadores argumentam que as novas tecnologias não poderiam propiciar uma maior participação, pelo contrário, poderiam levar a uma maior vigilância do estado e dos atores comerciais sobre os cidadãos, acentuando, cada vez mais, a desigualdade social (NORRIS, 2001; MARGETTS, 2013).

Por fim, os cyber-céticos defendiam que as novas tecnologias de comunicação e informação não são capazes de modificar o *status quo* vigente, pois elas se adaptam ao sistema político e social de tal modo que não são conseguem criar novas oportunidades participativas e nem modificam as estruturas do comportamento. Este debate normativo apresentado até o momento limita seu olhar apenas para a tecnologia, no seu aspecto mais estrutural, ou seja, a sua capacidade interativa e, ao focar nisso, pensa a relação entre internet e participação política em um espectro unidimensional e, portanto, se além aos efeitos da tecnologia (MARGETTS, 2013; MOSSBREGER, 2009; NORRIS, 2001)

3. Em busca de um realismo: os olhares que interagem múltiplas dimensões

Passado esse primeiro movimento, que se procurava postular o efeito da internet sobre a política e, mais especificamente sobre a democracia, pesquisadores passaram a olhar para a tecnologia de maneira mais interativa, guiados pela ideia que assim como não explicamos a vida social e política por meio de uma dimensão mas de múltiplas, com a internet não seria diferente. Os estudos caminharam para uma discussão empírica da relação entre web e participação política, deste modo, as pesquisas desenvolvidas no início dos anos 2000 foram fundamentais para evidenciar que a relação entre internet e participação política não é impactada de apenas um lado, da mesma forma que seus efeitos assumem as características mais diversificadas.

Pippa Norris (2001) faz um esforço inicial para superação desta polaridade e passa pensar um modelo para o engajamento online. Para a autora, a internet, enquanto um meio de

comunicação pode ser pensada a partir do modelo do círculo virtuoso, isto é, a mídia em geral é incapaz de mobilizar contingentes apáticos ao processo político, e portanto, a internet teria um caráter reforçador, tornando os engajados mais engajados e vice-versa. Assim, o fato da internet se apresentar como uma mídia da escolha, também é um aspecto reforçador pois as experiências anteriores ao contato com a rede terão um papel importante para nortear as atividades no ciberespaço. Por outro lado, a autora argumenta que as novas tecnologias de comunicação e informação podem ser revolucionárias ao passo que se apresentam como um local profícuo para disseminação dos chamados novos movimentos sociais, que por sua lógica desterritorializada e pós-materialista conseguem se fortalecer no ambiente online e influenciar valores e atitudes na sociedade. Entretanto, apesar da tentativa de apresentar uma perspectiva múltipla, o modelo apresentado por Norris ainda apresenta uma carga fortemente pessimista.

O passo dado por Pippa Norris no início deste século XXI repercutiu dentro de campo de forma ampla. Concomitante a isto pesquisas desenvolvidas nos anos seguintes encontraram evidências empíricas que demonstravam o ambiente online como um espaço com duplo potencial, de trazer novas formas de ação e novas vozes ao espaço público e de potencializar e fortalecer as já existentes. Deste modo, apesar de muitas vezes as análises penderem para pessimismo e otimismo, o movimento foi o de passar a buscar um equilíbrio entre estes pólos (CHADWICK, 2009).

O campo tem reconhecido que a internet e suas affordances podem transformar as instituições tradicionais e a organização política dos sistemas democráticos ao facilitar a participação dos cidadãos na vida democrática, minimizando os efeitos da queda no nível de engajamento nos canais tradicionais de participação (FUNG, 2006). De acordo com Cardon (2012), a web é capaz de proporcionar experiências que vão além da relação entre representantes e representados. “Ela não permite somente comunicar mais, melhor e mais rápido; ela alarga fomidavelmente o espaço público e transforma a própria natureza da democracia” (CARDON, 2012, p.01 apud FERREIRA, 2016). Entretanto, também tem sido argumentado sobre o potencial do ambiente digital em reproduz as desigualdades sociais e reforçar os privilégios daqueles que já se encontram em posição central na sociedade (BEST e KRUEGER, 2005; MOSSBREGER, 2009).

Deste modo, os efeitos da web sob a participação política podem ser compreendidos como efeitos instrumentais e psicológicos. É um efeito instrumental, porque a internet possui uma força positiva para a cidadania democrática, porque ela amplia o acesso à informação e apresenta novos repertórios para ação ao mesmo tempo que os articula com os já ativados. E é

um efeito psicológico porque a participação e conversação online dependem das características psicossociais do internauta que revelam a centralidade do interesse para explicar como os indivíduos usam a rede (XENOS e MOY, 2007).

Assim, as discussões recentes apontam que as novas tecnologias podem ser aliadas da ação coletiva, pois diminuem alguns dos custos da participação política, facilitando as formas de adquirir informações e o engajamento dos cidadãos (EARL & KIMPORT, 2011; MARGETTS, 2013; CASTELLS, 2001; CARDON, 2012; DELLA PORTA, 2013; RIBEIRO, BORBA E HANSEN, 2016; BERGE e CARDENAL, 2011 apud MARGETTS, 2013). Alguns estudos têm mostrado que a internet pode facilitar a mobilização de novos indivíduos e grupos que, tradicionalmente, não participavam da vida política (BERGE & e CARDENAL, 2011 apud MARGETTS, 2013; ANDUIZA et al., 2010 apud MARGETTS, 2013; BOND et al., 2012). Outros também indicam que o espaço on-line tem propiciado novas - e diferentes - formas de participação, principalmente com o advento da Web 2.0, que possibilitou às pessoas escreverem suas ideias em blogs, sites ou expressarem sua opinião política em sites de redes sociais (CHADWICK, 2009, GIBSON e CANTIJOCH, 2013; HINDMAN, 2009; OSER, HOOGHE e MAREN, 2013).

De tal modo, atualmente é aceito pela comunidade que a participação política é um fenômeno que tem múltiplas direções e dimensões, sendo um tipo ação que ao mesmo tempo que se integra ao ambiente off-line, ocorre também independente dele (GIBSON e CANTIJOCH, 2013; NORRIS e CURTICE, 2006; RIBEIRO, BORBA e HANSEN, 2016; OLIVEIRA, AYRES, HANSEN e BORBA, 2016; OSER, HOOGHE e MAREN, 2013). Isto quer dizer que o meio digital reproduz modalidades de participação política off-line, porém, em decorrências de suas affordances, a internet se apresenta como uma importante ferramenta para o ativismo, principalmente o de protesto, bem como, produz novas formas de participação que, embora possam ser mais passivas, se configuram como atividades que são essencialmente online (GIBSON e CANTIJOCH, 2013; TEOCHARIS, 2015; OSER, HOOGHE, MAREN, 2013; VALENZUELA, ARRIGADA e SCHERMAN, 2012; OLIVEIRA, AYRES, HANSEN e BORBA, 2016). Deste modo, a rede permite uma maior liberdade de expressão e diminuiria os custos de se obter informações políticas para participar nas instituições democráticas e das ações coletivas (MARGETTS, 2013).

Este movimento do campo de pesquisa que aborda as relações entre participação política e internet, nos chama atenção para a existência de um tipo específico de participação que é caracterizada como online (GIBSON e CANTIJOCH, 2013; OSER, HOOGHE e

MAREN, 2013). Assim, se pensarmos a participação política como atos voluntários que visam mobilizar mecanismos que auxiliam os indivíduos a comunicar ao Estado e a sociedade suas opiniões, preferências e demandas, o online pode ser entendido como uma categoria assim como é participação eleitoral ou participação de protesto. Diante disto, nos últimos anos pesquisadores do campo tem procurado estabelecer as particularidades da participação online, que apesar de ainda não ter uma definição precisa, é genericamente categorizada como uma atividade personalizada e individual (BENNETT & SEGERBEG, 2013; MILAN, 2015; MENDONÇA e AMARAL, 2016; TUFECKCI, 2014), que ao expor sua mobilização ativa as redes sociais as quais está conectado, aumenta a conscientização acerca de problemas sociais e políticos e, assim, atua como um local para exercer pressões sociais ou políticas para resolução destes problemas (THEOCHARIS, 2015)

Portanto, podemos dizer que as atividades políticas executadas exclusivamente no ambiente digital tendem a se diferenciar das presenciais em função dos recursos que acionam (BEST e KRUGER, 2005). Assim, a ação política no ambiente online tem um menor custo executivo, principalmente nos sites de redes sociais já que são necessários apenas alguns cliques, mas um maior custo simbólico, principalmente perante a rede pessoal. Outro ponto importante que destaca a diferença do online é centralidade do aspecto individual e personalizado da atividade política, que apesar de presente em muitas modalidades de ação não se configura entre as características definidoras. Assim, a participação online pode ser entendida em função do indivíduo, uma vez que principalmente dos casos dos sites de redes sociais o primeiro destinatário da ação é a rede pessoal, o governo figura em segundo plano, embora na maioria das vezes o governo seja o principal destino da ação (THEOCHARIS, 2015; TUFEKCI, 2014; OSER, HOOGHE e MAREN, 2013)

Tais características da participação online apontam para um paradigma digital de cidadania, Karen Mossbreger (2009) argumenta que apenas a literacia com a tecnologia faz com que as habilidades técnicas sejam desenvolvidas de modo a garantir a formação de uma cidadania digital capaz de fomentar igualdade de voz e representação. O avanço neste debate mostra que este novo paradigma de cidadania apresenta tendências em afastar das instituições políticas tradicionais representação de suas vozes, apresentando, deste modo, a principal diferença entre o offline e online: a delegação da voz (TUFEKCI, 2014). Enquanto no primeiro as atividades políticas são mecanismos que delegam a representação da voz a uma instituição abstrata, o partido, o sindicato, o movimento social ou o coletivo, no segundo evita-se delegar

a representação da voz, está é retomada para si de modo que a identificação pessoal é central (THEOCHARIS, 2015; TUFEKCI, 2014; OSER, HOOGHE e MAREN, 2013)

4. A crítica necessária: os novos debates sobre a produção de informações pessoais e as mudanças na privacidade

As recentes discussões sobre o potencial democrático da internet nos mostra a necessidade de debater assuntos ainda pouco investigados pela literatura (TRERÉ, 2016). Este debate tem chamado atenção a questão sobre controle de dados, informações e privacidade por parte de governos democráticos, autoritários e grandes corporações (TRERÉ, 2016; SILVEIRA, 2009). De acordo com Treré (2016), a maioria dos estudos atuais põem ênfase nos usos das plataformas digitais mostrando os potenciais que oferecem aos cidadãos, porém não abordam seus limites, riscos e ameaças aos processos democráticos.

Nesse sentido, autores Treré (2016) e Milan (2015) consideram que é preciso olhar as ações políticas a partir de um olhar sociotécnico. Para Milan (2015), essas ações devem ser compreendidas e analisadas considerando a política dessas plataformas, levando em conta suas estratégias, dinâmicas e economias. Segundo a autora, os algoritmos são fundamentais ao sustentar as mídias sociais e formar dimensões simbólicas de dissidência, como identidades e narrativas coletivas. (MILAN, 2015; CREPALDE E FERREIRA, 2017).

Dessa forma, podemos entender que as ações políticas estão cada vez mais moldadas por processos algorítmicos (TRERÉ, 2016). Isso reforça a ideia da não neutralidade das mídias sociais. As suas affordances e a natureza algorítmica fazem com que as mídias se tornem atores com direitos próprios, capazes de intervir no processo de criação de significados dos atores sociais (MILAN, 2015). Os resultados das ações, por sua vez, são frutos das interações dessas affordances e seus usuários.

Um exemplo é a constante criação de “bolhas” dentro das plataformas. Para Pariser (2012) as bolhas são mecanismos criados para filtrar e refinar a informação que atenda especificamente cada indivíduo, criando um universo exclusivo de informação para cada pessoa. Essa personalização, é estratégia usada na maioria das mídias sociais. Para Pariser (2012), essas bolhas podem apresentar perigos para a democracia. Isso porque ela pode afetar nossa capacidade de decidir o que e como queremos viver. Além disso, ela traz menos chances de vivências e aprendizados distintos do que vivemos, reforçando o debate apenas entre iguais.

Da mesma forma, os volume de dados criado nos últimos anos (Big Data) tem sido aplaudido como grande inovação de forma acrítica. Para Treré (2016), é preciso entender as consequências do que ele chama de “giro computacional” nas diversas disciplinas, levando em

conta esferas da epistemologia, ontologia e ética. Além disso, também é crucial investigar os erros, limitações na coleta e interpretação desses dados. Assim, é importante que se possa examinar como e em qual intensidade essas affordances tem sido apropriadas por cidadãos, governos e grandes corporações e quais serão os avanços e desafios para as democracias contemporâneas.

5. Apontamentos e considerações finais

O debate sobre os potenciais democráticos propiciados pela internet tem sido tema de discussão recorrente entre estudiosos do assunto nos últimos anos. Desde 1980, pesquisadores vêm tecendo argumentos, dos mais céticos aos mais entusiastas, sobre o potencial participativo e democrático das mídias digitais. Atualmente, há um crescente de estudos indicando que a internet pode propiciar ambientes e ferramentas para o engajamento, recrutando e mobilizando cidadãos em torno de pautas políticas e sociais, bem como trazendo modalidades específicas de participação. Portanto, em decorrência da rede, emergiram novas formas de organização, interação, comunicação, bem como, novos atores e repertórios de ação que se estruturam dentro de uma lógica política desterritorializada. Deste modo, o ciberespaço propicia ambiente e ferramentas para os mais diferentes grupos sociais e movimentos se estruturarem, se expressarem e atuarem (BARBER 2003; BENNETT e SEGEBERG, 2013; BENTIVEGNA, 2006; GIBSON e CANTIJOCH, 2013; MARGETTS, 2013; NORRIS, 2001; NUNES, 2014; OSER, HOOGHE e MAREN, 2013).

Diante disso, podemos concluir que apesar de inicialmente a web ter sido olhada por óticas estanques entre salvar e destruir a democracia, o passar dos anos mostrou para os estudiosos da participação política, em particular, que acima de um debate sobre ser bom, mau ou irrelevante, a internet é um fato dentro do contexto social atual. Deste modo, as pessoas utilizam a rede das mais diversas formas e com diferentes objetivos, lhe atribuem diferentes significados, inclusive políticos. Contudo, para além disso, a grande inserção da internet no cotidiano ajuda a modificar os significados políticos, sociais e psicológicos que atribuímos às nossas vidas particulares e ao mundo em geral. Deste modo, mais do que determinar se isso é bom ou ruim para democracia o debate deve ser pautado dentro da ideia que a internet está aí e é preciso pensar e compreender como esse novo espectro da vida social se relaciona com a participação política, resignificando a mesma, trazendo novos ambientes para ação, bem como modificando a atividade política.

6. Referências Bibliográficas

BARBER, B. *Strong democracy: participatory politics for new age*. California: University Of California Press. 20th anniversary edition, 2003.

BEST, S.J.; KRUEGER, B. Analyzing the representativeness of internet political participation. *Political Behavior*, Vol. 27, No. 2, pp. 183-216. Jun., 2005. Disponível online em: <http://www.jstor.org/stable/4500191> Acesso em janeiro de 2010.

BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. The Logic of Connective Action: Digital Media and the personalization of Contentious Politics. Cambridge. New York, 2013.

BENTIVEGNA, Sara. Rethinking Politics in the world of ICTs. *European Journal Of Communication*, vol.21, nº3, 2006. p.331-343.

BOND, Robert; FARISS, Christopher; JONES, Jason; KRAMER, Adam; MARLOW, Cameron; SETTLE, Jaime; FOWLER, James. A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization. *Nature*. Vol 489, Setembro, 2012.

CARDON, D. A Democracia Internet. Promessas e Limites. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012

CHADWICK, Andrew. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance. *A Journal of Law and Policy a Journal of Law and Policy*. Vol 5, 2009.

CREPALDE, N. e FERREIRA, M.A.S. Big data e opinião pública: uma análise da repercussão da PEC 55 no Twitter e no Facebook. No prelo. 2017

DALBERG, L; SIAPERA, E. Introduction: Tracing Radical Democracy and Internet. In: DALBERG, L and SIAPERA, E. *Radical. Democracy and Internet*. Interrogating Theory and Practice. New York. Palgrave Macmillan, 2007.

DELLA PORTA, D. E-Democracy? New Technologies and Democratic Deepening. In: *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge: Polity Press, 2013.

EARL, J. e KIMPORT, K. *Digitally Enabled Social Change*. Massachusetts: The MIT Press, 2011.

FERREIRA, M. A. S. #BHNASRUAS: uma análise do confronto político contemporâneo a partir de páginas do Facebook. Dissertação de mestrado, 2015.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, December 2006.

GIBSON, R., CANTIJOCH, M. Conceptualizing and Measuring Participation in the Age of the Internet: Is Online Political Engagement Really Different to Offline?. *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 3, p. 701–716, July 2013. DOI:10.1017/S0022381613000431

HIDMAN, M. The Myth of Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2009.

HJAVARD, S. Midiatização: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. *Matrizes*. vol. 5 nº 2. P. 53-91, jan-jun/ 2012. Disponível online em: <http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/MATRIZES/article/view/8139/7505>. Acesso em setembro de 2015.

MARGETTS, H. The Internet and Democracy. In DUTTON, W.H. (org) *The Oxford Handbook of Internet Studies*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. p. 421-440

PARISER, E. . O filtro invisível: O que a internet está escondendo de você. Editora Zahar, (2012)

MOSSBERGER, K. Toward digital citizenship: addressing inequality in the information age. In CHADWICK, A. HOWARD, P. *The Routledge Handbook of Internet Politics*. New York, Routledge, 2009. p. 173-186.

NORRIS, P. *Digital Divide: civic engagement, information poverty and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 320 p. Disponível online em: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Digital%20Divide.htm> Acesso em outubro de 2014.

NORRIS, P. ; CURTICE, J. If you build a political web site, will they come? The internet and

political activism in Britain. *International Journal of Electronic Government Research*, vol. 2, nº 2, p. 1-21, April-July 2006. Disponível online em: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Articles/Articles%20published%20in%20journals_files/IJEGR%20Website%20Norris%20and%20Curtice.pdf Acesso em dezembro de 2014.

NUNES, R. Organisation of the organisationless: collective action after networks. Postmedia-Lab and Mute Books. University of Lüneburg. Germany, 2014.

MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. Racionalidade *online*: provimento de razões em discussões virtuais. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 22, nº 2, agosto, 2016.

OLIVEIRA, R.A.; AYRES, C.S.; HANSEN, J.R., BORBA, J. Política e Juventude: participação política dos jovens no Sul do Brasil. *Revista Debates*. Porto Alegre, vol. 10 nº 3, set-dez, 2016, p. 189-222. Disponível online em <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/70026/39706> Acesso em janeiro de 2017.

OSER, J., HOOGHE, M., MARIEN, S. Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification. *Political Research Quarterly* vol. 66 nº 1 p. 91 –101, 2013. DOI: 10.1177/1065912912436695

RIBEIRO, E., BORBA, J., HANSEN, J.R. Participação online e off-line no Brasil: relações e condicionantes. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 67, nº 4, out/dez 2016, p. 497-523. Disponível online em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1262/781> Acesso em janeiro de 2017.

SILVEIRA, S. A. Novas dimensões da política: protocolos e códigos da esfera pública interconectada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, nº34, p. 103-113, out. 2009. Disponível online em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a08v17n34.pdf> Acesso em janeiro de 2015.

TRERÉ, E. Technopolitical Biases: Algorithmic Repression and Resistance of Citizen Activism in the Age of Big Data Distorsiones tecnopolíticas: represión y resistencia algorítmica del activismo ciudadano en la era del “big data”. *Trípodos*, n. 30, 2016

TRERÉ, E.. Reclaiming, proclaiming, and maintaining collective identity in the #YoSoy132 movement in Mexico: an examination of digital frontstage and backstage activism through social media and instant messaging platforms. *Information Communication and Society*, 18(8), 901–915, 2015. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1043744>

THEOCHARIS, Y. The Conceptualization of Digitally Networked Participation. *Social Media + Society*, p. 1-14 .July-December 2015. DOI: 10.1177/2056305115610140

THOMPSON, John. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. (Tradução Wagner de Oliveira Brandão; revisão da tradução Leonardo Avritzer). 4 ED. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TUFEKCI, Zeynep. The Medium and the Movement: Digital Tools, Social Movement Politics, and the End of the Free Rider Problem. *Police and Internet*, 2014, p. 202-208.

VALENZUELA, S., ARRIGADA, A., SCHERMAN, A. The social media basis of Youth Protest Behavior: The Case of Chile. *Journal of Communication* (International Communication Association), vol. 62, nº 2 p. 299-314, Abril, 2012. DOI:10.1111/j.1460-2466.2012.01635.x

XENOS, M.; MOY, P. Direct and differential effects of the internet on political and civic engagement. *Journal of Communication* (International Communication Association) vol. 57 nº4 p. 704–718, December, 2007.

10. As características se mantêm? Uma análise longitudinal do perfil dos representantes de conselhos de assistência social no período de 2012 a 2016.

Liége Torresan Moreira¹⁶

Resumo: Instituições Participativas, assim como os conselhos gestores, carregam em seu bojo de criação o propósito de incluir variados agentes políticos que são sub-representados nos cargos tradicionais do Estado. Este artigo busca dar luz ao perfil dos representantes dos conselhos municipais de assistência social através dos dados disponíveis pelo Censo SUAS aplicados sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no período de 2012 a 2016. O perfil dos políticos brasileiros segue um padrão elitizado e de características que historicamente dentro da estrutura social, política e econômica estiveram no topo dos privilégios acumulados: homem, branco, heteronormativo, proprietário, cristão e com nível educacional acima da média da população. Produções e discussões assíduas, a respeito dos impactos que a incorporação de minorias pode promover sobre a qualidade das produções políticas, e sobre a importância de reconhecer que os custos da participação são diferentes à cada indivíduo, são abordados por diversos autores/as que asseguram que mecanismos de democratização da política devem ser construídos e incorporados ao sistema político afim de aperfeiçoá-lo e torná-lo mais inclusivo. Mas afinal, podemos perceber um avanço na capacidade inclusiva dos conselhos municipais de assistência social se compararmos sua composição ano a ano?

Palavras-chaves: Conselhos Gestores; Assistência Social; Representação; Inclusão.

Introdução

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instâncias de deliberação de políticas onde se encontram representantes estatais, da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos. Seu objetivo é incluir os mais diversos interesses na deliberação sobre as políticas públicas e assim, produzir decisões mais justas e legítimas. Estes têm a capacidade de deliberar e viabilizar o controle social sobre as políticas, podendo fiscalizar inclusive a aplicação de recursos orçamentários. Como esferas do poder Executivo, estão institucionalizados como canais atrelados ao campo Estatal, mas mesclam participantes membros do governo e da sociedade civil.

¹⁶ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais- UEM. E-mail: liegetorresan@gmail.com

Para compreender de que forma os Conselhos Gestores contribuem e se estabelecem no aparato Estatal, a literatura focada no estudo de Instituições Participativas (IP's), em sua grande maioria, trabalha com três dimensões analíticas: a *institucionalização* dessas instâncias, a dinâmica de *deliberação* envolvida nos seus processos decisórios, e o novo tipo de *representação* que elas instituem, via sociedade civil. Cada um desses termos representa um enfoque de análise nos estudos sobre conselhos e que vamos sintetizar brevemente a seguir.

Em relação à *institucionalização* das (IP's), LIMA (2014) ressalta que o conceito trata do envolvimento da IP na dinâmica burocrática do Estado. Dessa maneira, a participação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos que dizem respeito ao funcionamento desta e de como se dá sua inserção na burocracia estatal. As variáveis usadas para analisar o desenho institucional das IP's buscam descobrir quais são as regras de seu funcionamento. Analisar os processos de discussão e decisão que ocorrem nas IP'S, e ainda, a relação entre entidades e o número de cadeiras para cada segmento, condições financeiras e administrativas, natureza das políticas públicas, dados do associativismo civil, etc. são instrumentos que, segundo LIMA (2014), evidenciam como essas normas “funcionam como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupo que ali se apresentam”. (LIMA, 2014, p.11).

O processo analítico de *deliberação* é configurado pelas disputas e interesses políticos dentro dos conselhos e sua categórica influência na formulação e efetivação de mudanças e incorporações das políticas públicas geradas dentro dessas instituições. Tem-se a preocupação de que esta instância do Estado não seja apenas mais uma instituição que corrobora com uma dinâmica excludente e centralizada em poucas mãos. Além disso, aspectos relacionados a efetividade das decisões produzidas nessas esferas configuram o processo analítico da deliberação.

Abordando mais fortemente a terceira vertente de análise das Instituições Participativas entraremos a partir de agora no campo da representação. As IPs como os conselhos gestores e orçamentos participativos inauguraram uma nova forma de representação política, esta não mais baseada em partidos e eleições, mas em organizações da sociedade civil e em métodos de escolha não convencionais de representantes. Tem-se aqui outro modelo de legitimidade da representação que está na agenda de discussões de vários autores da Ciência Política. Para BORBA e LUCHMANN (2010), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas se diferenciam das normas de justificação da representação eleitoral e ocupam um novo formato de representação política. Trata-se de esferas inseridas na burocracia estatal nos âmbitos

municipal, estadual e nacional que são ocupados por diversos segmentos da sociedade atuando na formulação de políticas públicas e reunindo membros do governo e da sociedade civil.

Essas e outras perspectivas sobre como se sustentam a representação dentro dos conselhos gestores exigem instrumentos investigativos para avaliar sua configuração, entre eles temos, por exemplo, o desenho institucional do qual é encarado como precursor das bases de legitimidade de representação nos conselhos, assim como à atuação e configuração da sociedade civil e sua relação com a qualidade da representação. Outra forma também se estabelece no processo de escolha de representante e na organização da sociedade para ocupar cadeiras que instauram o diálogo entre Estado e Sociedade e da qual delimita os limites da representação, principalmente, no dar voz a uns e calar outros.

A pesquisa “Efetividade do controle social na Política de Assistência Social” (ALMEIDA, NASCIMENTO E SILVA, 2013) desenvolveu o IEP- Índice de Efetividade da Participação, que nos dá um parâmetro nacional a respeito dos conselhos de Assistência Social em 93% dos municípios do Brasil¹⁷. O IEP foi construído com base em dados oficiais referentes ao funcionamento dos Conselhos Gestores da Assistência Social no ano de 2012, o Censo SUAS do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e agrupa num único valor dados referentes ao grau de institucionalização, da deliberação e da qualidade da representação de cada conselho. A partir destes índices constata-se que a dimensão da representação, se comparadas com as outras duas dimensões desagrupadas, possui o pior desempenho em todos os portes de município e puxa consideravelmente o IEP para baixo.

Os aspectos evidenciados para a construção da dimensão representativa do conselho utilizou como variáveis de análise, a existência de fóruns da sociedade civil que dialogavam com segmentos representativos nos conselhos, a capacidade de publicizar as decisões e os canais de comunicação com a sociedade; a periodicidade e a existência de reuniões ampliadas, descentralizadas e ações de mobilização social; a forma de eleição e a alternância na presidência entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo.

Considerando essas evidências e as discussões que giram em torno da legitimidade da representação dos conselhos gestores, busca-se neste trabalho dar luz ao perfil dos representantes dos conselhos municipais de assistência social através dos dados disponíveis pelo Censo SUAS aplicados sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no período de 2012 a 2016. O perfil dos políticos brasileiros segue um

¹⁷ 93% dos municípios corresponde a 5.178 dentro de um universo de 5.561 municípios no Brasil, lembrando que nem todos possui o Conselho de Assistência Social, mas que os que de fato existem foram contemplados pelo Censo Suas 2012.

padrão elitizado e de características que historicamente dentro da estrutura social, política e econômica estiveram no topo dos privilégios acumulados: homem, branco, heteronormativo, proprietário, cristão e com nível educacional acima da média da população. Produções e discussões assíduas, a respeito dos impactos que a incorporação de minorias pode promover sobre a qualidade das produções políticas, e sobre a importância de reconhecer que os custos da participação são diferentes à cada indivíduo, são abordados por diversos autores/as que asseguram que mecanismos de democratização da política devem ser construídos e incorporados ao sistema político afim de aperfeiçoá-lo e torná-lo mais inclusivo (YOUNG, 2006; PHILLIPS, 2001). Mas afinal, podemos perceber um avanço na capacidade inclusiva dos conselhos municipais de assistência social se compararmos sua composição ano a ano?

Para atingir os objetivos propostos, este trabalho está dividido em três partes. No primeiro temos a apresentação do cenário de discussão sobre o conceito de representação política, onde nosso intuito é demonstrar um panorama geral de como a dimensão da representação é abordada pela literatura. Na segunda parte apresentamos ao leitor variáveis e justificativas bibliográficas que fundamentam nossa proposta de avaliação do perfil dos representantes nos referidos conselhos. E por fim as conclusões finais visando apontar modificações, retrocessos ou manutenções dos aspectos representativos de cada conselho.

Reconfiguração da Representação Política

O debate sobre a representação nas instâncias de deliberação e nos locais de tomada de decisão do Estado foi impactado mais recentemente por alguns movimentos teóricos. O primeiro movimento que dará fôlego às novas discussões sobre a representação relaciona-se a um aspecto mais normativo do termo, o papel exercido ou que deveria exercer a representação. O que é a representação? O que esperar dela? Qual sua contribuição ao Estado e seus cidadãos? São essas as questões que conformam esse primeiro movimento. Já no segundo movimento as discussões se situam na sub-representação de segmentos da sociedade que não são incorporados pelo corpo do Estado. E por fim o terceiro movimento teórico, e que interessa em particular esse trabalho, focaliza o local em que a representação é exercida.

O primeiro movimento tem na obra de PITKIN (1985) uma referência central. A autora aborda várias perspectivas do que se esperar de uma representação e propõe o conceito de representação substantiva como um ideal, que, segundo ela, enfatiza a representação como ação,

onde os envolvidos representantes e representados - estão em constante interação. Poderíamos dizer que se trata de um processo de responsividade, onde o representante atua levando em consideração os posicionamentos de seus representados, pressupondo uma ligação entre eles que se estende para além do período eleitoral.

Ainda sobre os apontamentos de PITKIN, trago aqui a importância destacada pela mesma a respeito da criação de critérios de julgamento para avaliar as ações dos representantes perante os representados. Seus escritos problematizam as abordagens teóricas do conceito de representação e revigoram as discussões empíricas de como os Estados têm incorporado este dispositivo dentro de seus arranjos administrativos e no processo de discussão política.

No interior desse mesmo movimento, URBINATI (2006) trabalha com a ideia de circularidade e reformulação do papel do representado. Para a autora "sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade." (URBINATI, p.195, 2006). O "poder negativo", como ela denomina, intrínseco à representação está ligado à *accountability* vertical, pois atribui ao representado poder sobre o representante, fortalecendo a ideia de relacionamento iniciado pelo voto, mas prolongado durante todo o mandato. A ideia de "poder negativo" permite enxergar a representação como um "instrumento que permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores" (URBINATI, 2006, p.208). Segundo ela,

(...) sua finalidade é deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos, ele pode ser expresso tanto por canais diretos de participação autorizada (eleições antecipadas, referendo, e ainda o recall -cassação do mandato por voto popular-, se sensatamente regulado, de modo eu não haja imediato e, acima de tudo rejeite o mandato imperativo ou instruções quanto por meio dos tipos indiretos ou informais de participação influente (fórum e movimentos sociais, associações civis, mídia, manifestações) (URBINATI,p.209, 2006)

Esse movimento teórico aponta e fomenta a necessidade de instaurar mecanismos de avaliação e de controle das ações do representante sobre os eleitores. E amplia a discussão da legitimidade das ações do representante para além do direito viabilizado através do voto sobre a possibilidade de fazer parte das decisões do Estado. Agora se busca entender o porquê e pra quem essas decisões estão se manifestando, isso permite identificar, ou pelo menos criar uma ideia de onde vieram as demandas, se elas existem, ou se a representação e o poder estão descolados das necessidades e complexidades sociais, e nos permite também questionar, principalmente, se no polo de decisões públicas encontram-se apenas seres eminentemente "protegidos" pela ideia iluminada da soberania tirânica de que prestar contas de suas ações não é algo importante ou necessário.

Para além de tantos outros destaques, o que PITKIN (1985) e UBINATI (2006) mais enfatizam é a possibilidade do representando alterar, concordar, manter e participar do processo

de circularidade das demandas sociais e dos conteúdos trabalhados pelos representantes. Dispositivos de controle ajudam o cidadão a ter conhecimento das bandeiras e lutas abarcadas pelos candidatos e assim confiar-lhes o voto ou não.

No segundo movimento teórico encontramos discussões que se travam em relação à importância de reconhecer a sub-representação de minorias e segmentos que fazem parte da sociedade e que nas décadas de 70, 80 e 90, principalmente, se articularam de diferentes formas e no mundo todo, reclamando mais participação e inclusão política.

Nas últimas eleições de 2016, através das estatísticas publicadas pelo site do TRE (Tribunal Superior Eleitoral), tivemos 57.777 vereadores e 5.495 prefeitos eleitos no primeiro turno, deste número temos 87% dos representantes destes cargos do sexo masculino, em oposição, observamos 13% do sexo feminino. Quando vamos para a etnia/raça dos eleitos, temos: 58% dos cargos ocupados por brancos, 36% por pardos, e 6% alocados em outros, onde se inclui indígenas, amarelos e negros.

O perfil dos políticos brasileiros segue um padrão elitizado e de características que historicamente dentro da estrutura social, política e econômica esteve no topo dos privilégios acumulados: homem, branco, heteronormativo, proprietário, cristão e com nível educacional acima da média da população. Pesquisas que reportam a diferença entre os representantes eleitos e a população da sociedade brasileira são inúmeras, essas discussões não são limitadas às nossas fronteiras, temos produções e discussões assíduas, principalmente entre as teóricas feministas, a respeito dos impactos que a incorporação de minorias pode promover sobre a qualidade das discussões e decisões políticas, e principalmente, como é importante reconhecer que os custos da participação são diferentes à cada indivíduo e que mecanismos de democratização da política devem ser construídos e incorporados ao sistema político para aperfeiçoá-lo e torná-lo mais inclusivo.

Nessa direção, ANNE PHILLIPS (2001) defende a “política da presença”, que enfatiza a importância da inclusão de grupos minoritários e oprimidos nos locais de deliberação política e que chama a atenção para quem é o representante e como este considerará, devido ao seu pertencimento grupal, relevante ou não, certo objeto a ser abordado nos campos de tomada de decisões. Para a autora a mensagem não é desvinculada do mensageiro e, portanto a presença de representantes de grupos minoritários tem impacto para além da ideia de representação de interesses que podem ser compartilhadas.

Assim como PHILLIPS, YOUNG (2006) em sua clássica obra "Representação política, identidade e minorias" defende que a qualidade da deliberação política e a ampliação da

democracia esta diretamente relacionada a quem ocupa os cargos de decisões. Advogam, portanto, por maior diversidade dentro do campo político devido a pluralidade de grupos contidos na sociedade.

Young (2006) argumenta que a conexão entre representante e representado pode se projetar de diversas formas. Para ela o indivíduo pode ser representado de três maneiras, por meio do *interesse*, das *opiniões* e pelas *perspectivas*. A autora define *interesse* como “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações” (YOUNG, p.158,2006), além disso, tem o cuidado de diferenciar este conceito ao de ideias, princípios e valores, onde estes últimos são atribuídos ao objetivo que o indivíduo busca para si mesmo, em contrapartida o interesse tem como enfoque os meios para se alcançar os fins. Como exemplos da representação de interesses temos a atuação de sindicatos e grupos que advogam por direitos de seus iguais. A representação por *opiniões* se pauta no ideal de sociedade, onde os princípios, valores e prioridades dão base para o critério “sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados” (YOUNG, p.159, 2006,) O conceito de opinião é definido como “todo juízo ou crença sobre como as coisas são ou devem ser e os critérios políticos que daí se seguem” (idem, p. 160). Partidos políticos expressam uma ideologia a respeito dos critérios de atuação política e de como a sociedade deve se constituir, estes são exemplos do que YOUNG chama de representação por opiniões. Por fim temos a representação por *perspectiva*, onde o indivíduo compartilha experiências a partir das condições dadas no seu processo de formação. Trata-se da experiência gerada pela posição do grupo. Nas palavras de Young,

Cada grupo diferentemente posicionado tem um experiência ou um ponto de vista particular acerca dos processos sociais precisamente porque cada qual faz parte desses processos e contribui para produzir suas configurações. É especialmente quando estão situadas em diferentes lados das relações de desigualdade estrutural que as pessoas entendem essas relações e suas consequências de modos diferentes. (YOUNG, 2006 p. 162)

A autora difere *perspectiva* do conceito de *interesse* e *opinião* afirmando que trata-se de um ponto de partida entre os indivíduos, onde nascer em determinada classe, gênero e raça pressupõe um histórico de opressões e privilégios que aquele sente e absorve, servindo assim de base para suas concepções de mundo dentro dessa condições estruturais compartilhada. Desta forma em resumo a proposta de YOUNG (2006) é ampliar o caráter democrático do sistema político por intermédio da inclusão da perspectiva de grupos estruturalmente oprimidos nos processos decisórios, de modo a aumentar a qualidade do debate e a justiça das discussões políticas.

Levando em consideração o primeiro movimento anunciado aqui, que problematiza *o que e como* a representação é compreendida e conceituada politicamente pela teoria, estando inteiramente relacionada à discussão de qual seria seu papel e o que esperar dela na democracia, demos encaminhamento ao segundo movimento elencado, onde a problemática se situa em *quem* são os representante. Tanto no primeiro ponto como no segundo, as formulações teóricas fomentam possibilidades e modificações nas estruturas de poder do Estado com o objetivo de amenizar os problemas da representação.

Para dar continuidade e viabilizar a proposta de analisar o perfil dos representantes dentro dos conselhos gestores de assistência social no Brasil, faz-se necessário compreendermos o terceiro movimento teórico das discussões sobre representação em que o foco é *onde* ela é acionada. Essa discussão é informada pelo surgimento de instituições não previstas no modelo clássico do governo representativo que pluralizam os espaços e os atores investidos de responsabilidades representativas.

Exemplos nessa direção são os mecanismos participativos e de ampliação democrática em diversos níveis da administração pública criados no Brasil que vem chamando atenção de inúmeros teóricos (Cortez, 2005). O período, pós-governo militar (1964-1985) exigira do Estado brasileiro uma Constituição que incluísse os novos anseios democráticos de participação política dos atores sociais. Com artigos e incisos mais democráticos circunscritos na Constituição de 1988, o Estado inseriu no plano organizacional novos canais de participação civil e social. A criação de Instituições Participativas (IPs) foi inovadora no cenário mundial de experimentos políticos. Trata-se de órgãos que estão inseridos na burocracia estatal através dos âmbitos municipal, estadual e nacional, mas que são ocupados por diversos segmentos da sociedade que atuam na formulação de políticas públicas. Portanto, essas instituições funcionam como pontes entre o Estado e a sociedade.

Souza, Teixeira e Lima (2012), por exemplo, analisam o campo da representação em conferências e conselhos gestores nacionais procurando identificar quais agentes ocupam as cadeiras nos conselhos e quem de fato possui direito a fala observando a proporção entre governo e sociedade. Os principais pontos evidenciados por eles são a diversidade da representação considerando variados tipos de organizações que podem ou não possuir lugar dentro do conselho, e munido de suas respectivas capacidades de intervenção nas decisões internas a distribuição de cadeiras entre cada segmento da sociedade e do Estado.

Temos, portanto, a ampliação dos locais de discussão e deliberação política onde se inclui a participação de segmentos da sociedade civil através da representação. Destarte os

conselhos acompanham, discutem e avaliam a formulação e execução da política, participando ativamente das decisões a respeito da mesma. Estas Instituições Participativas possuem também o papel de orientar, fiscalizar, formular a política pública junto com o governo, seja na esfera municipal, estadual ou nacional.

A literatura especializada que analisa essa esfera de poder do Estado busca identificar o impacto dessas instituições na prática, como ela se organiza e qual sua contribuição para a sociedade e para a atuação do Estado desde sua implementação. Entender como ocorre o controle e a gestão das políticas públicas produzidas dentro dos IP's, e buscar variáveis que possam explicar as diferenças existentes entre elas também são objetivos muito explorados tanto em estudos quantitativos, como qualitativos (ALMEIDA, 2013; AVRITZER, 2008; ALMEIDA E TATAGIBA, 2012; BORBA E LUCHMANN, 2010; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006; GURZA LAVALLE E INSUZA, 2011; LÜCHMANN, 2011; SOUZA, BUVINICH, 2014; SOUZA, TEIXEIRA E LIMA, 2012; YOUNG, 2006)

ALMEIDA (2013), em um estudo bibliográfico dos conselhos, chama a atenção para o deslocamento conceitual que houve sobre os conselhos, antes tratados como “novo tipo de participação” da sociedade civil, após um amadurecimento de sua estrutura, os olhares se voltaram para o fenômeno da representação no interior dessa instância, tendo em vista suas especificidades e inovações.

Segundo a autora, para mapear essa representação, autores buscaram analisar:

- a) os processos de autorização/seleção de representantes vigentes nos conselhos; b) a composição dessas instâncias e o perfil dos seus componentes, c) as percepções dos conselheiros quanto ao seu papel; d) e, finalmente, as condições que permitem o controle dos representantes pelos representados, ou os procedimentos e instituições que os conectam. (ALMEIDA, 2013, p. 5 – 6)

A partir dessas análises, destaca-se um perfil elitizado dos conselheiros, a precariedade da prestação de contas do representante para com a entidade representada, e a fraca conexão do conselho com a sociedade em geral. Essas questões foram chaves para a discussão da legitimidade da representação conselhistas frente à sociedade civil.

Segundo a ALMEIDA (2013) em suma, os autores analisam que na representação conselhistas se repetem os problemas da representação tradicional e ainda acrescentam-se outros, alicerçados pela dificuldade de legitimação dessa nova representação.

Levando em conta essas discussões sobre representação política, e em particular o terceiro movimento teórico apontado, na sessão seguinte veremos as características os representantes nos conselhos da área de assistência social no Brasil.

Panorama da Representação dos Conselhos de Assistência Social - Perfil dos Representantes

Para viabilizar nossa proposta utilizamos como base de análise os questionários do Censo SUAS de 2012 a 2016 aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome aos 5.383 conselhos gestores municipais de assistência social do Brasil. Dentre o questionário a ser respondido¹⁸ por cada conselho encontramos questões relacionadas a estrutura dos conselhos, institucionalização, deliberação, participação e perfil representantes, sendo este ultimo o foco deste trabalho.

As questões levantadas para a construção de nossa análise exigiu sustentação teórica para que assim pudéssemos construir nosso instrumento de avaliação coerente com os dados disponíveis no Censo SUAS. O tema da inclusão é um dos norteadores mais debatidos pela teoria política democrática da representação e da participação (ALEMIDA, 2013; PHILLIPS, 2001; YOUNG, 2006). Identificar o quão inclusivo o Estado é, se torna fundamental para avaliar a qualidade da democracia, e por isso retiramos variáveis dos questionários analisados que nos ajudaram a compreender como a esfera da inclusão se estabelece nos conselhos gestores de assistência social. Desta forma, os gráficos a seguir dizem respeito ao gênero do representante, escolaridade e o vínculo da representação (via sociedade civil ou governo).

Neste item avaliaremos o perfil dos representantes dentro dos conselhos no período de 2012 à 2016. Partiremos do pressuposto de que é importante esta identificação para avaliar o quão inclusivo estes conselhos são.

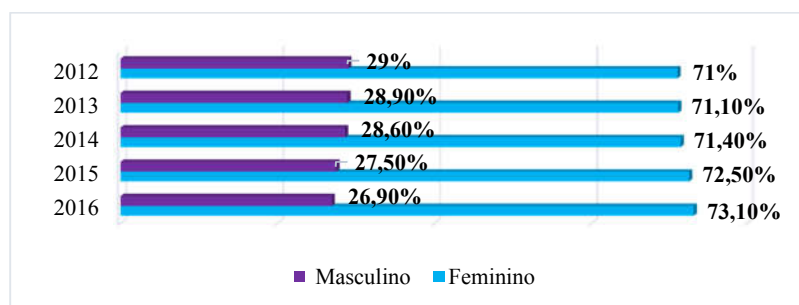
Alguns estudos, assim como o desenvolvido por ALMEIDA, GIMENES E LÜCHMANN (2016) levantam a problemática de participação institucional utilizando como recorte o gênero. A pesquisa mapeia a participação feminina e masculina em 140 conselhos gestores, sendo eles divididos entre esferas administrativas (municipal, estadual e nacional) e entre as áreas da assistência social 45 casos (33 conselhos municipais, 11 estaduais e o nacional), meio ambiente 47 casos (35 municipais, 11 estaduais e o nacional) e saúde 48 casos (37 conselhos municipais, 10 conselhos estaduais e o nacional). Os autores demonstram que o tipo de associativismo interfere na presença de mulheres e homens nos conselhos. Nas três áreas

¹⁸ Durante os anos de 2010, 2011 e 2012 o questionário poderia ser preenchido por: 1- Conselheiro; 2- Secretário Executivo; 3- Funcionário dos conselhos. Porém a partir de 2013 esse quadro é ampliado para: 1- Presidente do conselho; 2- Vice-presidente do conselho; 3- Outro conselheiro; 4- Secretário executivo e 5- Outro funcionário do Conselho.

de análise percebe-se que a presença masculina se coloca mais fortemente em direção das secretarias estaduais, porém quando observamos a esfera municipal tem-se no conselho de assistência social predomínio de mulheres, no conselho de saúde encontramos certo equilíbrio entre os gêneros e no conselho do meio ambiente encontramos maior presença de homens. Porém no caso em específico, da assistência social a presença de mulheres nos conselhos estaduais não alcançam 50 %, ou seja, apesar de termos a participação feminina maior que a masculina nos conselhos municipais, quando a escala de influência política avança para os conselhos estaduais a lógica inverte, as mulheres ficam nos conselhos municipais e os homens vão para o estadual.

A seguir veremos como que a participação dos gêneros se coloca nos conselhos municipais de assistência social do Brasil.

Gráfico 1- Gênero dos conselheiros: Divisão por sexo dos Representantes 2012-2016

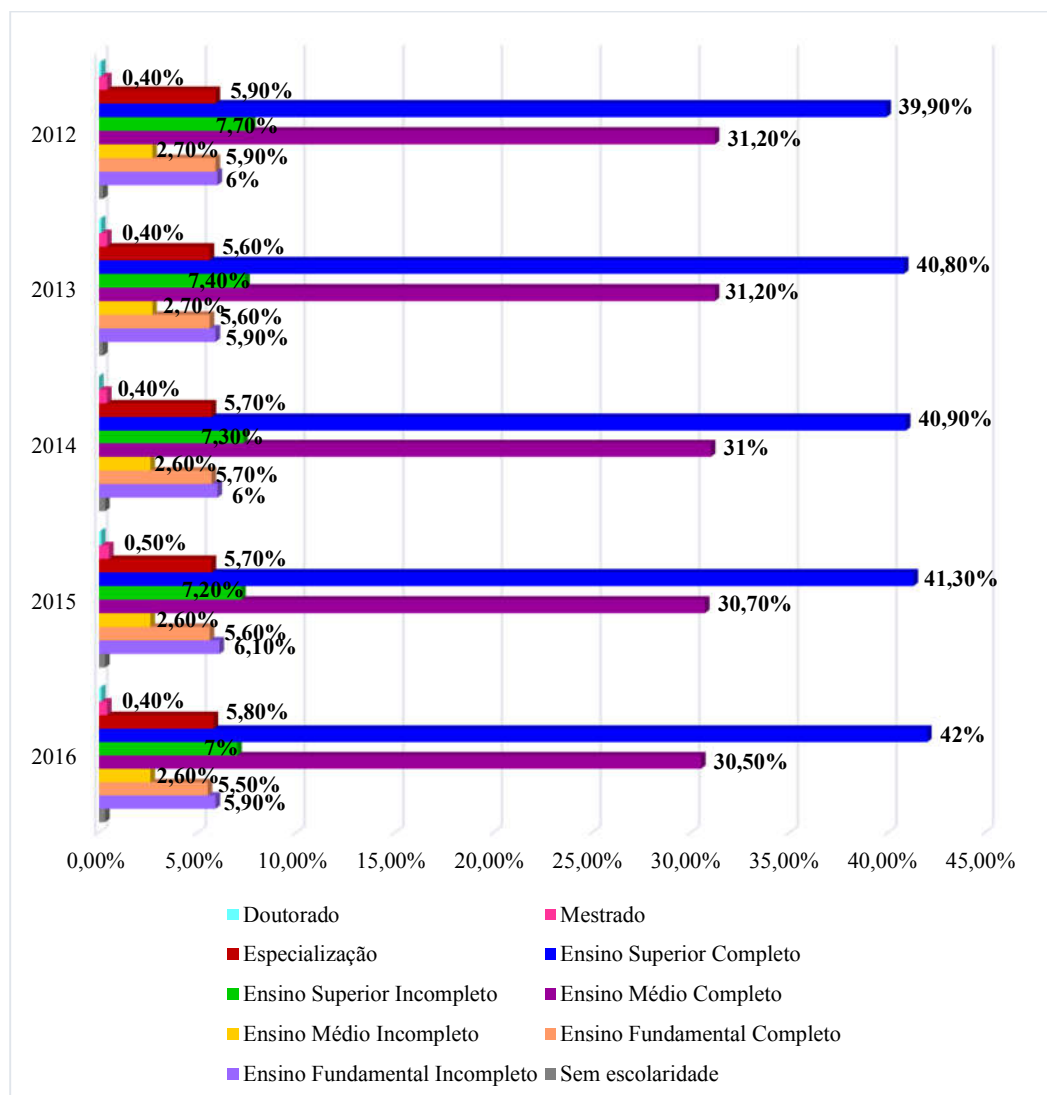


Fonte: Censo SUAS- A representação política nos Conselhos de Assistência Social nos municípios brasileiros

No gráfico 1 podemos observar como a divisão sexual entre os conselheiros da assistência social se colocam a partir de 2012, a média de participação masculina neste polo é de 28,1% enquanto que a feminina é de 71,9%. Podemos notar também que, ao longo desses cinco anos, a participação masculina vem diminuindo. Contudo é necessário frisar que a participação deste sexo na assistência social tende a aumentar conforme a força política do cargo, ou seja, quanto mais competências políticas atribuídas à um cargo, encontra-se mais homens nestes espaços, e em contrapartida a redução de mulheres nesta ponta da pirâmide.

Na sequência identificaremos a escolaridade dos representantes.

Gráfico 2- Nível de escolaridade dos representantes (2012-2016)

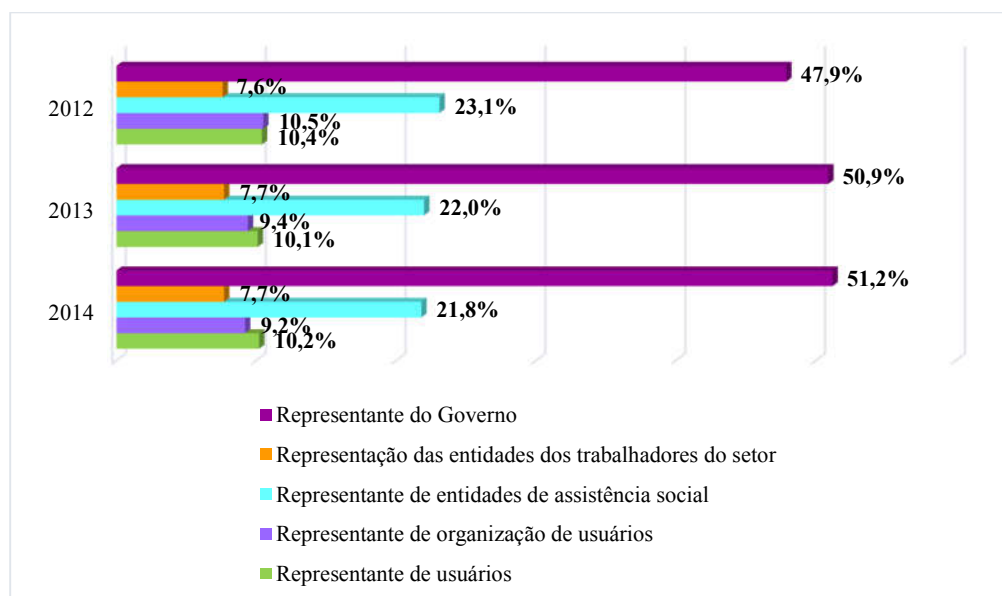


Fonte: Censo SUAS- A representação política nos Conselhos de Assistência Social nos municípios brasileiros

Observando o gráfico 2 pretendemos identificar qual é o perfil de escolaridade mais presente entre os conselheiros. Percebe-se que, em média, mais de 41% dos conselheiros possuem ensino superior completo, sendo esta a categoria com maior número de indivíduos. A segunda maior característica de escolaridade é ensino médio completo (média de 31%), seguida de conselheiros com ensino superior incompleto (7,3%), ensino fundamental completo (6%), especialização (5,7%), ensino fundamental completo (5,6%), ensino médio incompleto (2,6%), mestrado (0,42%), doutorado (0,1%) e por fim, sem escolaridade (0,26%). Neste gráfico não fizemos distinções anuais porque julgamos que as variações foram pequenas se comparadas de um ano para o outro e também em termos sequenciais, por isso optamos em avaliarmos apenas as médias de todo o conjunto e utilizar este artifício apenas como comparação.

A seguir veremos como os representantes compõem os conselhos de Assistência Social, ou seja, quais segmentos de fato estão ocupando as cadeiras de deliberação. Do ano de 2012 a 2014 o questionário aplicado pelo censo SUAS possui como possíveis divisões: 1- Representante do governo; 2-Representantes de entidades de Assistência Social; 3- Representantes de usuários; 4- Representante de entidades de trabalhadores do setor; 4- Representantes de entidades de usuários¹⁹. Já os questionário de 2015 e 2016 ampliam a classificação da representação dos conselheiros para: 1- Sociedade Civil- dos usuários; 2- sociedade Civil- organizações dos trabalhadores; 3- Sociedade Civil- organizações de usuários; 4- Sociedade Civil- das entidades e Organizações de Assistência Social; 5- Governamental Saúde; 6-Governamental- Educação; 7- Governamental Assistência Social; 8- Governamental- Outras áreas. Desta maneira analisaremos dois gráficos com o mesmo tema, porém com classificações diferentes.

Gráfico 3- Segmento de Representação dos conselheiros 2012 e 2014



Fonte: Censo SUAS- A representação política nos Conselhos de Assistência Social nos municípios brasileiros

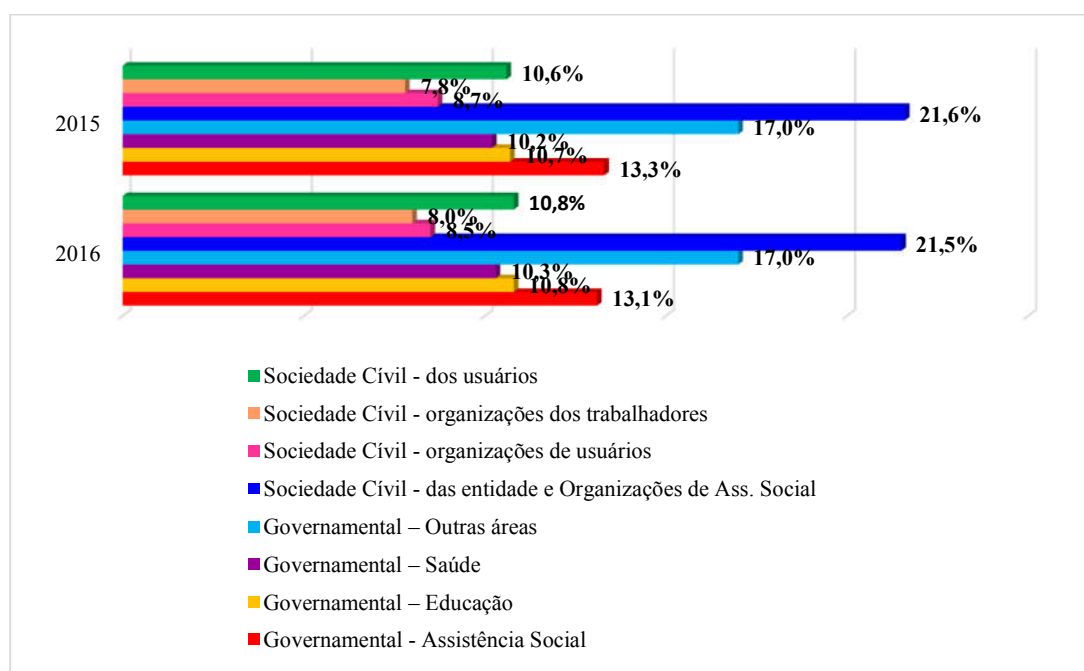
No gráfico 3 encontramos os dados da representação dos conselheiros que atuaram do ano de 2012 à 2014. Aqui observamos que a participação dos representantes do governo cresce

¹⁹ As recomendações para o preenchimento desta questão nos questionários do Censo Suas eram de “Informar, de acordo com as opções do quadro, quem o conselheiro está representando, se é a sociedade civil ou o governo”.

ao longo dos anos, assim, se compararmos a porcentagem de 2012 (47,9%) com o ano de 2014 (51,2%) veremos aumento de 3,3 pontos percentuais. Quando falamos de representantes de entidades de trabalhadores no setor, percebemos que as porcentagens se mantiveram estáveis crescendo apenas 0,1 pontos percentuais. Porém a representação de entidades de assistência social acaba diminuindo, mesmo que de forma discreta, neste período, sendo em 2012 (23,1%), 2013 (22%) e em 2014 (21,8%), queda de (1,3%). A representação de organização de usuários também diminui 1,3% de 2012 para 2014, enquanto que a representação de usuários cai 0,2%. Percebe-se, com a exposição destes dados, que a participação de representantes de entidades de assistência social, organizações de usuários e usuários diminui nestes três anos, em contrapartida temos o aumento de representantes do governo nos conselhos, passando inclusive de 50%, ou seja, a ideia paritária entre representantes da sociedade civil e representantes do governo tende a não se concretizar quando olhamos os dados do perfil dos conselheiros e de seus respectivos representantes.

Na sequência veremos como o segmento de representação dos conselheiros para os anos de 2015 e 2016.

Gráfico 4- Segmento de Representação dos conselheiros 2015 e 2016



Fonte: Censo SUAS- A representação política nos Conselhos de Assistência Social nos municípios brasileiros

Ao observarmos o gráfico 4 percebemos que de 2015 para 2016 quase não houve variações dos dados se comparado os valores de um segmento, isto é, se avaliados individualmente veremos que as mudanças não passam 0,2 pontos percentuais.

Quando falamos de representação da sociedade civil encontramos os seguintes dados: em 2015 os representantes de usuários são 10,6% e em 2016 (10,8%), para trabalhadores do setor, em 2015 temos (7,8%) e no ano seguinte (8%), os representantes de organização de usuários seguem a sequência de (8,7%) e (8,5%), por fim a variável do qual a maioria dos representantes pertence, entidades e organizações de Assistência Social, onde em 2015 encontramos (21,6%) de representantes e em 2016 (21,5%).

Os dados de representação destes dois anos nos possibilitam identificar a quais segmentos a representação do governo pertence, portanto temos esta representação dividida em Governamental-Saúde; Governamental-Educação; Governamental-Assistência Social; Governamental- Outras áreas. Deste modo elas se colocam da seguinte forma: Representantes do governo ligados a saúde possuem média de 10,2%, a classificação governamental-educação possui 10,7%, governamental-assistência social alcança média de 13,2%.

Além disso, essa divisão classificatória do perfil dos representantes nos permite unir os segmentos correspondentes da representação governamental e comparar com os dados da figura 12, onde tínhamos uma classificação somente para este item. Constatamos assim que, a participação de representantes do governo continua, nos anos seguintes a 2014, maior que a participação de representantes da sociedade civil, em 2015 os conselheiros ligados ao governo somam (51,3 %) e em 2016 são (51,2%).

Considerações finais

A partir dos dados expostos neste trabalho identificamos algumas inquietações decorrentes de nossa proposta de avaliar o perfil da representação nos conselhos gestores de assistência social dos municípios brasileiros.

Com relação à questão de gênero, percebemos maior presença feminina nos conselhos de assistência social, porém é necessário frisar que a literatura já aponta maior participação feminina nesta área da política, seja por questões de escala (municipal), seja pelo tema da política associado ao cuidado. Já quando olhamos para a escolaridade dos representantes notamos que mais de 40% possuem ensino superior completo, 30% ensino médio completo e

por volta de 7% com ensino superior incompleto. Desta forma percebe-se que o nível educacional dos representantes se concentra em indivíduos com alto grau de escolarização.

Passando por fim para o segmento de Representação dos conselheiros, em linha gerais, temos maior participação do governo nesta esfera política. Porém é importante salientar que a equidade entre governo e sociedade civil pode não tomar as mesmas proporções em municípios pequenos, uma vez que os níveis de associativismo são diferentes de municípios de porte grandes e metrópoles, essa pode ser uma das possíveis explicações para esse fenômeno e que merece maior atenção.

A exposição desses dados são importantes para analisarmos quais características dos conselheiros são mais recorrentes e de que forma ela se comportaram ao longo desses cinco anos. Identificar o perfil dos representantes dos conselhos de assistência social nos possibilita contrastar com espaços de representação tradicionais do Estado e avaliar o que vem sendo modificando, mesmo que vagarosamente, quando falamos de representação política. Estes dados nos demonstram que se tratando de representantes dos conselhos municipais de assistência social encontramos como característica o predomínio de mulheres ocupando essas cadeiras, de indivíduos com alto nível de escolaridade, tendo a grande maioria, ensino superior completo, e por fim maior participação de representantes governamentais nesta esfera.

Os elementos relacionados ao perfil dos representantes merecem maior atenção para que consigamos fazer possíveis inferências sobre a capacidade dos conselhos municipais de assistência social em amenizar o problema de grupos superrepresentados no quadro político brasileiro, contudo este trabalho se resumiu na exposição de qual perfil encontramos neste campo, o que nos dá base para futuras análises de como anda a representação das esferas políticas brasileiras.

Referencias

ALMEIDA C.; CARLOS E.; SILVA R. “Efetividade da participação nos conselhos gestores municipais de assistência social do Brasil”. Opinião Pública. Campinas, vol.22, nº2, agosto, 2016.

ALMEIDA, C. Saldos e limites dos estudos sobre representação política nas Inovações Institucionais brasileiras. *37º Encontro da Anpocs*, Águas de Lindóia, 2013.

ALMEIDA, C. e TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, no. 109, , p.68-92 Mar 2012.

ALMEIDA, GIMENES E LUCHMANN Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, vol.59, n.3, pp.789-822, 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1):43-64, 2008

BORBA, J. e LÜCHMANN, L. H. H A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul./dez. 2010.

BUVINICH R, PASSAMAI D. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, vol.48, no.1, p.55-82. ISSN 0034-7612, Fev 2014.

CORTES, S. Arcabouço histórico institucional e a conformação dos conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, Curitiba, 2005.

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

GURZA LAVALLE, A e ISUNZA, E. A trama crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua nova*, São Paulo, ed. 84, p.353-364, 2011.

LIMA, P. G. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. *Revista Contraponto* | vol. 1 n. 1 | jan./jul. 2014

LÜCHMANN, L. H. Associações, participação e representação. *Combinações e tensões*. *Lua Nova*, n.84, p. 353-364,2011.

PITKIN,H. El concepto de representación.Cap.6 Representar como “actuar por” las analogias. Madrid: Fareso, 1985.

PHILLIPS, A. De uma política de ideais a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v.9, n.1, p. 268-290, 2001.

Questionário CENSO SUAS. SAGI- Secretária de avaliação e Gestão de Informações. Disponível em :

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo2012/auth/index.php>>

<<https://www.mds.gov.br/sagissl/censo2013/>>

<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2014/auth/index.php>

<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2015/auth/index.php>

<http://aplicacoes4.mds.gov.br/sagicenso/censosuas_2016/auth/index.php>

Todos acessados em: 10 de jan. de 2016.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A. C.; LIMA, A. P. F. A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e Conselhos nacionais. Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 23 to 26th, 2012.

Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais 2016- Resultados. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>>, acesso em 08/10/2016.

URBINATI, N. “O que torna a representação democrática? Encontro Anual da American Political Association (Apsa). Tradução: Mauro Soares Lua Nova, São Paulo, p. 191-228, 2006.

YOUNG, I. M. “Representação política, identidade e minorias.” Lua nova, São Paulo, 67, 2006.

11. Desafios e limites do feminismo estatal no Brasil

Milena Cristina Belançon - UEM²⁰

Resumo

O ativismo institucional, caracterizado pela atuação de militantes na burocracia estatal, foi adotado pelos movimentos feministas no Brasil principalmente a partir da redemocratização, momento em que as mulheres passaram a buscar vias de luta por direitos para além das instâncias tradicionais de voto e dos repertórios característicos da ação direta. Nesse trabalho, busca-se contextualizar a trajetória do movimento feminista que adentrou ao Estado e suas dinâmicas uma vez inserido na burocracia institucional. Visa, ainda, analisar a importância desse ativismo “por dentro” do Estado na consolidação de políticas para mulheres, abordando seus ganhos, e também seus limites e impactos que gera no Estado e nos próprios movimentos. Para tanto, parte-se de revisão bibliográfica sobre o tema e entrevistas com as atoras dessa temática, ou seja, feministas estatais. O recorte foi feito no intuito de compreender a dinâmica de tal participação em cargos públicos não eletivos, pensando nestes como uma alternativa às eleições e também como uma chance, que contém riscos e limites intrínsecos, de alargar os campos de ação do movimento feminista.

Palavras-chave: Feminismo, Ativismo, Estado

Introdução

No contexto de mudanças ocorridas a partir da redemocratização brasileira a bibliografia trata de uma nova forma de ativismo, buscando atuar por dentro da burocracia estatal, o chamado “ativismo estatal” se ocupa de cargos públicos e intervenções diretas na produção das políticas públicas.

Diversos movimentos optaram por essa via e no trabalho em questão buscou-se entender a trajetória do movimento feminista – ou parte dele – que adentrou ao Estado, e suas dinâmicas uma vez inserido na burocracia institucional. A esta participação “intraestatal” a bibliografia deu o nome de “ativismo institucional”, definido por Domitilla Cayres (2015) como o ativismo que se refere

20 Graduada em Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá, cursando bacharelado em Ciências Sociais na mesma instituição; milenabelancon@gmail.com.

àqueles participantes de movimentos sociais que ocupam status formais dentro do governo, que perseguem objetivos do movimento através dos canais burocráticos, que têm rotina como membros políticos [...] (CAYRES, 2015, p.62).

O recorte foi feito tendo em vista que esse tipo de ativismo ganhou espaço nos movimentos feministas e resultou em grandes reflexões a partir desse campo, principalmente por ser uma opção aos cargos eletivos, locus de difícil acesso por parte das mulheres.

Tendo em vista esses entraves colocados às mulheres para atingir cargos de poder, o interesse por esse tipo de ativismo se dá no sentido de explorar a participação feminista em cargos públicos não eletivos, pensando nestes como alternativa às eleições tendo em vista a histórica sub-representação feminina por essas vias e além disso, como uma alternativa para aumentar a representatividade das mulheres.

A questão da representação é muito debatida entre teóricas políticas feministas como um fator determinante da democracia. Tendo em vista que muitas vezes a causa da sub-representação se dá por grupos posicionados estruturalmente em desvantagem na sociedade terem mais dificuldades para adentrar determinadas arenas, a consequência desse fenômeno é a injustiça dos processos decisórios, por não contarem com os pontos de vista de tais minorias (YOUNG, 2006).

O objetivo do trabalho portanto, consiste em analisar os ganhos e os limites desse tipo de ativismo, assim como os impactos que gera no Estado e no próprio movimento. Para tanto, em uma primeira parte coloca-se revisão bibliográfica acerca do tema, localizando mais precisamente o caso brasileiro e em um segundo momento parto para análises de entrevistas semiestruturadas realizadas com feministas institucionais finalizando com breve conclusão acerca dos achados da pesquisa.

Caminhos do feminismo institucional brasileiro

Antes de tudo, é preciso contextualizar as ondas do movimento feminista brasileiro de acordo com as mudanças ocorridas em nossa sociedade. Ainda que haja muito debate a cerca do uso das ondas no sul global, farei uso desse instrumento a fim de analisar as mudanças na relação Estado e sociedade em nosso contexto.

No Brasil, as primeiras manifestações de mulheres em direção à igualdade foram reflexos do que ocorria na Europa e Estados Unidos em torno do tema da educação para emancipação – guardadas suas particularidades tendo em vista a diferença entre os países

capitalistas centrais e os periféricos. Nesse sentido, acompanhando as ondas do feminismo, na década de 1920 o movimento começa a reclamar pelo sufrágio, conquistado na década seguinte.

Outro período de grande destaque da luta do movimento de liberação feminina ocorreu durante as décadas de 60 e 70, onde as mulheres participaram também em organizações clandestinas de esquerda e em grupos guerrilheiros de combate à ditadura militar, instaurada em 1964.

É notável que desde seu cerne os movimentos sociais estavam em conflito com o Estado, no caso do Brasil essa dualidade é justificada principalmente por conta da conjuntura autoritária da ditadura militar, momento de grande mobilização dos movimentos sociais, sendo o berço de muitos destes, que já se criaram em reação a um Estado opressor.

É nesse período que despontam as mobilizações de mulheres e feministas por diferentes pautas, Eva Blay (2008) classifica em duas grandes reivindicações, primeiro relativas à vida cotidiana, pautadas na luta contra carestia, pela instalação de creches e bens urbanos, e segundo à cidadania, dizendo respeito às ações dentro dos partidos políticos e à estrutura do Estado. Mesmo as reivindicações da vida cotidiana revelaram um caráter de gênero dos movimentos sociais, por serem liderados por mulheres e abarcarem pautas do “cotidiano feminino”²¹, e acabavam também rompendo a esfera privada atingindo a esfera pública, servindo como instrumento de emancipação.

Segundo Lúcia Avelar (2015), das atuações dessas mulheres nessas mobilizações juntamente com uma maior participação delas na educação, no mundo do trabalho, movimentos estudantis, decorreram eventos, criação de departamentos femininos dentro dos partidos e dos movimentos sociais e também o empoderamento de mulheres que se tornaram lideranças em seus bairros, comunidades, igrejas, etc.

Segundo Gianordoli-Nascimento et al., (2007) citados por Avelar (2015),

as mulheres atuavam simultaneamente em várias frentes, mesmo não sendo feministas, realizando uma dupla transgressão: a luta contra o regime militar e o questionamento dos códigos tradicionais de conduta. (Gianordoli-Nascimento *apud* Avelar, 2015, p.212)

21

Tendo em vista a construção social que relaciona as práticas do cuidado quase exclusivamente como responsabilidade das mulheres, discussão central dos feminismos.

A participação nesses diferentes movimentos estendeu os horizontes das mulheres, fazendo-as aprender outras formas de fazer política, que extrapolavam os canais partidários, e desse modo construindo-as como atoras políticas e democráticas.

Portanto, com o fim da ditadura em meados da década de 80, mulheres já estavam exercendo ação profissional em militância, por parte de ong's e promovendo a igualdade de gênero através destas, ou seja, a política dessas mulheres reclamava outras vias de acesso que não as instâncias tradicionais, com formas de ativismo inovadoras e também reinventando a relação entre Estado e sociedade. Desse modo os avanços nas pautas feministas foram acontecendo no pós-ditadura mesmo com a pequena presença feminina nas instâncias tradicionais de representação.

A representação extraparlamentar foi, portanto, uma alternativa encontrada em meio as dificuldades para que as pautas feministas chegassem à agenda pública, essa representação é dada também por canais abertos em instâncias do Estado, como os movimentos de mulheres, as redes feministas, ONGs, Orçamento Participativo, Conselhos gestores, conferências temáticas, comissões, secretarias, etc.²² Haja vista que com o advento da redemocratização, depois de muito luta dos movimentos sociais, há uma abertura para a sociedade civil ocupar o Estado, por exemplo, por meio das instituições participativas, implementadas legalmente através da Constituição de 1988 e melhor difundidas na década de 1990, tendo como sua principal inovação o caráter híbrido em sua composição, mesclando representantes do governo e também da sociedade civil. Segundo Rangel, citada por Avelar (2013)

As mulheres tiveram sucesso em transitar por distintos espaços e influenciar decisões nos três poderes... por meio do novo patamar institucional de intermediação entre Estado e sociedade e de representação nas formas de participação... tornando mais claras as relações entre representação substantiva e descritiva das mulheres e o impacto dos movimentos feministas sobre as políticas. (Rangel *apud* Avelar, 2013, p. 73)

22

A representação feminina nas instâncias participativas e particularmente nos conselhos gestores já foi discutida por mim no artigo “BELANÇON, M. C.. Representação feminina nos conselhos gestores: uma análise sobre o Paraná. *Anais Eletrônicos II Seminário Participação Política e Democracia*, Maringá, 2015”, onde comparo conselhos de diferentes áreas e esferas de acordo com o número de cadeiras ocupadas por homens e mulheres, fazendo uso de variáveis institucionais e comportamentais, podendo concluir que a participação feminina nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no âmbito do Estado do Paraná ainda é limitada e enfrenta os entraves da divisão sexual do trabalho, necessitando ser discutida e ampliada.

Cayres (2015), afirma que com a consolidação dessas instituições participativas como parte do sistema político brasileiro, a agenda de pesquisa passa a questionar às visões polarizadas postas até então entre Estado e movimentos sociais, buscando conhecer melhor as fronteiras entre a política “das ruas” e a política institucionalizada.

Mas além disso, essa participação institucionalizada ainda levantava críticas por parte de alguns que viam no contato com a máquina burocrática do Estado uma possibilidade deste “contaminar” os movimentos e cooptá-los.

Se tratando particularmente do campo feminista, Alvarez (2014) salienta que por este ser um campo em constante luta política por hegemonia há divergências entre as feministas “autônomas” e as feministas “institucionais”²³ sendo as primeiras àquelas que negam qualquer tipo de institucionalização do movimentos e as últimas as que tratamos nesse texto como feministas de Estado, ou seja, as que vêem essa relação como estratégica e buscam o avanço de pautas através dela. A autora afirma ainda que, para as autônomas, as feministas que se aliaram de alguma forma ao Estado traíram o movimento feminista ao adentrar a burocracia do Estado, se vendendo a este.

Apesar das disputas internas dentro do movimento feminista, podemos afirmar que a estratégia de ativismo por dentro do Estado é uma importante inserção das feministas na disputa pelos espaços de poder, que segundo Alvarez (2014) tem logrado importantes avanços na legislação e nas políticas públicas, aliada as outras formas de ativismo.

Portanto, essa é uma das formas possíveis de ativismo, que é enriquecida com as outras abordagens, temática abordada também por Mariano (2001) que compreende a ação política como extrapoladora dos limites estatais, e observa então a manutenção dos movimentos exteriores ao Estado como fundamental, até mesmo no sentido de exercer pressão nas instituições em consonância com o feminismo institucional.

Os avanços que contaram com o apoio do ativismo institucional feminista incluem desde a Lei Maria da Penha, que trata da criminalização da violência doméstica e do assédio sexual, até a criação de diversas instâncias de mediação específicas das organizações de mulheres e redes feministas com o Estado, como conselhos de mulheres, procuradorias das mulheres, bancadas nacionais, delegações, comissões de assessorias, comissões parlamentares, etc.

Avelar (2013), se aprofunda no Feminismo de Estado expondo as relações entre as redes feministas – citando as principais, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Marcha Mundial da Mulheres (MMM) e União Brasileira de Mulheres (UBM) – e as agências estatais. Segundo a autora a interação entre elas é vertical e horizontal o que acaba por compartilhar e fortalecer as temáticas principais com o fim de alcançar visibilidade na agenda pública.

Segundo Avelar (2015),

Femocratas²⁴ são feministas que trabalham na burocracia do Estado, influenciando o processo político na formação da agenda pública com os temas de interesse das mulheres, incrementando o debate, enfatizando a sua importância para as mulheres e influenciando nas decisões da burocracia do Estado. (AVELAR, 2015, p. 216)

Como já foi dito, essa estratégia não foi adotada somente pelas mulheres. No contexto de redemocratização advindo com o fim da ditadura, Feltran (2006, p. 373) afirma que essa foi uma aposta de diversos movimentos, que se ancoravam na “possibilidade de migração das demandas e anseios dos movimentos sociais para canais de participação ativa da sociedade civil na gestão e na definição do funcionamento do Estado”. Busca-se então a democratização junto ao Estado, articulando o processo eleitoral com canais de acesso da sociedade civil às instâncias do governo, ideia esta baseada em uma forte promoção de justiça social, é o que mostra também Mariano (2001) ao tratar a incorporação das demandas feministas pelo Estado como um elemento ampliador da democracia.

Sobre o ativismo institucional de diversos movimentos e indivíduos, Cayres (2015) afirma que parte da bibliografia ainda desconsidera que os movimentos sociais façam parte do Estado para alcançar seus objetivos, mas outros vêem isso como uma grande estratégia. A autora parte de diversos exemplos que apontam para o ativismo institucional como uma estratégia de sucesso, o que é apontado também por Avelar (2013), citando exemplos no âmbito da saúde, como a Rede Nacional Feminista de Saúde do Ministério da Saúde e a Rede pela Humanização do Parto e Nascimento, no âmbito da agricultura a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia, no âmbito do Ministério da Justiça, além do Conselho Nacional, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

24

Termo cunhado por feministas australianas para designar as feministas que trabalham no Estado (WATSON, Sophie (org.). *Playing the State: Australian feminist interventions*. London: Verso, 1990)

Cayres (2015) ainda faz um levantamento acerca do questionamento das fronteiras entre Estado e movimentos sociais, apontando para uma fronteira bastante difusa, o que também é levantado por Rangel (2013) que trata esse fenômeno como “um novo patamar institucional de intermediação entre Estado e sociedade e de representação nas formas de participação” (Rangel, 2013, p. 11).

Nesse sentido, Cayres destaca a importância da transformação na relação Estado e sociedade atribuída ao perfil político do governo em atuação, trazendo como grande marco desse relacionamento no Brasil a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo de estados, municípios e a Presidência da República. A autora cita a criação de diversas secretarias especiais temáticas, a nomeação de reconhecidos militantes sociais para comando de ministérios e a remodelação da Secretaria-Geral da Presidência da República como exemplos de brechas abertas no Estado para a inserção dos atores sociais. Feltran (2006) destaca que a história de muitos movimentos sociais está intimamente atrelada à história do PT, e essa pode ser uma das explicações para essa entrada dos movimentos no Estado assim que o PT assume o governo.

Feltran (2006) explana sobre as trajetórias individuais de alguns ativistas que passaram a fazer parte do governo quando o PT chegou à presidência, e destaca que a criação de espaços de interlocução entre governo e sociedade estava na agenda política desde o início, partindo do Estado a demanda para que a sociedade civil se reorganizasse de forma a estabelecer uma relação entre estes, desse modo ganhou força o “tipo de relacionamento institucional entre organizações instituídas e o Estado” (FELTRAN, 2006, p. 402).

Segundo a bibliografia, é essencial levar-se em consideração o perfil ideológico do governo sob o qual as ativistas adentram ao Estado. Bohn (2010) afirma que governos de partidos políticos ou coalizões progressistas são considerados mais conducentes tanto à implantação de uma APM (Agência de políticas públicas para mulheres), quanto ao incremento de sua força institucional no interior da burocracia estatal. Isso porque partidos progressistas usualmente incorporam em sua plataforma programática questões de equidade de gênero, o que os aproxima dos objetivos do movimento de mulheres e facilita o processo de legitimação de uma agência de políticas públicas para a mulher.

Pinheiro (2016) também faz coro à essa ideia, enfatizando em seu trabalho a abertura de novos espaços para a interação entre movimento social e Estado no período entre 2003 e 2014, ou seja, enquanto o PT estava na presidência do Brasil. Uma instância bastante relevante nessa temática é a Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM), cuja criação foi uma

demanda da ala feminista do partido dos trabalhadores (PT) e é um exemplo trazido por toda a bibliografia ao tratar desse tema.

Segundo Bohn (2010) a secretaria criada em 2003 exerceu uma dinâmica de cooperação e não de cooptação, como muitas vertentes dos movimentos sociais temiam. A secretaria, criada com status ministerial, aglutinou desde sua criação grande força institucional no interior do aparelho de estado; isto é, tanto de pessoal, capacidade técnica, autonomia decisória para assuntos internos e também recursos financeiros que lhe permitam exercer suas atividades de maneira efetiva.

Porém, a secretaria vem sofrendo significativos retrocessos desde a entrada de Michel Temer, do Partido da Social Democracia Brasileira (PMDB), na presidência da República em 2016, como a reunião de políticas para minorias em única pasta, extinguindo então a exclusividade da SPM e retirando seu status de ministério, o que desencadeia percas em todas as instâncias.

Portanto, fica nítido o quanto esse tipo de ativismo é influenciado pelo perfil ideológico do governo em questão, o partido que está no poder e as bandeiras defendidas por este.

É importante enfatizar também que essas medidas criam capacidades estatais para as pautas feministas no Estado, ou seja, deixam marcas e fazem ecoar as políticas públicas específicas, como por exemplo, a criação da SPM abriu a demanda para que os estados e municípios criassem pastas específicas para tal política em suas gestões. Essas “marcas” deixadas pela SPM significam a criação de capacidades estatais que possibilitam a inserção de novas atoras em tal realidade.

De acordo com a literatura sobre o tema, as APMs têm maiores chances de êxito em duas situações. Primeiro, quando funcionam sob administrações que aumentem sua força institucional, o que usualmente ocorre sob governos de partidos progressistas e, segundo, quando a relação entre esta e o movimento de mulheres se desenvolve sob uma dinâmica de cooperação. Esses dois elementos são essenciais à capacidade da APM introduzir um olhar de gênero sobre as políticas públicas.

Portanto, a importância da abertura do Estado a esse ativismo reforça às tensões existentes dentro do próprio movimento e no relacionamento deste com o Estado, fazendo-se salutar repensar a relação entre Estado e Sociedade. Mariano (2001) traz a reflexão de Pinto, que considera a entrada no Estado arriscada no quesito perca de autonomia do movimento, porém, um risco necessário tendo em vista a urgência de alargamento dos campos de ação do movimento.

Já Rangel (2013) afirma que

a ideia de autonomia precisa ser repensada no contexto da democratização, uma vez que, quando militantes assumem cargos no governo ou obtêm sucesso em influenciá-lo de fato, a distinção entre Estado e sociedade civil deixa de ser tão nítida. Assim, é possível que atores estatais contribuam para que grupos ou movimentos ganhem capacidades políticas. (RANGEL, 2013, p. 4)

Bohn (2010) suscita que nem a APM perde sua autonomia decisória nem o movimento de mulheres passa a se confundir com o estado. Pelo contrário, por um lado, a APM continuamente busca criar redes no interior do estado que levem à adoção de uma perspectiva de gênero no processo decisório e, por outro, o movimento de mulheres continuamente exerce pressão sobre o estado para a implementação de políticas públicas que revertam o status desigual das mulheres.

Ainda que o feminismo institucional seja representado aparentemente por mulheres brancas, com acesso ao espaço público e, portanto, contidas de alguns privilégio, é preciso levar em conta a questão de que estas possuem mais tempo de organização e após muita luta podem alargar um pouco mais seu campo de atuação, esperando que muitas outras feministas possam vir ocupar esses espaços também futuramente.

As atoras por elas mesmas

A partir da revisão bibliográfica sobre ativismo institucional e particularmente feminismo institucional, fez-se presente o desejo de incluir um objeto empírico na pesquisa, com fins de acrescentar “vida” ao trabalho. Dessa forma, as entrevistas surgiram como forma de me aproximar do objeto de pesquisa, conhecendo a lógica desse tipo de ativismo a partir das próprias atoras, a partir de uma espécie de história de trajetória, busquei com essas entrevistas conhecer o olhar delas e posteriormente confrontar esses achados com a teoria sobre o tema.

As entrevistas ocorreram durante missão discente na Universidade Federal de Florianópolis²⁵ e as entrevistadas foram escolhidas com auxílio de uma colega ativista feminista

25

Missão financiada pelo Procad/CAPES no âmbito do projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013).

da cidade que indicou mulheres reconhecidas por sua luta feminista e ocupantes de cargos na burocracia do município e do estado.

Portanto, as entrevistas foram feitas com mulheres empregadas na burocracia do Estado de Santa Catarina e do município de Florianópolis. Ambas foram muito solícitas ao meu pedido para conversa, e me atenderam no dia 11 de Agosto de 2016 no prédio de seus respectivos trabalhos, ou seja, a Secretaria de Estado de Assistência Social de Santa Catarina e a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres de Florianópolis.

De início já fica bastante delimitado ao meu ver uma diferença bastante importante entre as entrevistadas. Enquanto uma veio do movimento feminista para o Estado, a outra se encontrou com o movimento feminista depois de assumir o cargo e estar em contato com as pautas.

A partir disso, nomeei como entrevistada 1, a assistente social, funcionária concursada da prefeitura de Florianópolis, afastada de sua função por compor cargo comissionado, que conquistou por indicação do partido ao qual faz parte.

A entrevistada 1 afirmou ser militante do movimento feminista desde o final dos anos 90, seu encontro com as pautas feministas se deu a partir da universidade, durante o curso de graduação. A entrevistada é também filiada há 15 anos no PCdoB, Partido Comunista do Brasil.

A entrevistada 2 também assistente social, e trabalhando na Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres, que é um órgão vinculado diretamente ao gabinete do prefeito, desde 2009. Ela já havia ocupado cargo de gerência do setor do idoso em gestões anteriores, é por esse fato que ela acredita ter sido procurada para assumir a gerência do setor das mulheres.

Para sistematizar a descrição das entrevistas construí sub-itens, nomeados pelos temas importantes para a bibliografia e que surgiram ao longo das entrevistas.

- **A importância das instâncias participativas**

Tendo em vista o que já foi comentado sobre a importância das instituições participativas para a entrada de mais mulheres nas decisões de poder, podemos contar com a opinião das duas entrevistas, ambas já foram conselheiras e ressaltam a importância desse espaço na consolidação da participação femininas na política. Sobre a importância dessas instâncias, a entrevistada 1 comenta sobre a área da saúde da mulher afirmando que

foi importante o conselho bater pé e reivindicar a permanência dessa área aqui no município na área da assistência social, pois o município queria desfazer o centro de referência ao atendimento à mulher em situação de violência, pra fazer um atendimento no CREAS do município mesmo, e não manter o centro de referência, como um lugar, uma porta de entrada exclusiva pra essa demanda, queria levar tudo para o CREAS mesmo né, junto com todas as outras violações de direitos. Então o conselho municipal conseguir manter isso.

A entrevistada 1 sugere ainda que também fazem parte dos méritos do conselho os membros que o formam, havendo “entrosamento” segundo ela, entre representantes da sociedade civil e do governo, o que ela julga ser essencial para as conquistas dessa instância. Segundo a entrevistada,

Se nós não tivéssemos esse conselho tão bem consolidado já, nós teríamos perdido a muito anos atrás a coordenadoria municipal da mulher, *neh...*, é claro que nós queremos uma secretaria mas nós também não queremos perder o pouquinho que a gente tem.

Já a entrevistada 2 mostra a preocupação com a dinâmica Estado e Sociedade no que se refere ao governo tomar as decisões do conselho para si,

os conselhos são extremamente necessários, porque imagina, se com toda a situação, com toda essa análise, com toda essa fiscalização que os conselhos conseguem fazer, tem muita coisa ainda a ser mudada, a ser olhada, imagina se não existissem os conselhos, então eu acho de extrema importância os conselhos, só tem que tomar cuidado pra que eles não virem braço do governo, troca de favores acabam colocando os seus representantes lá que vão votar só a favor do governo e não a favor das políticas públicas, então é uma coisa que tem q ser muito cuidada. Eu vejo o conselho assim com bons olhos, e gosto.

Outro fator bastante interessante dessa temática é que a entrevistada 1 já participou no mesmo conselho como representante do Estado e em outras gestões como representante da Sociedade Civil. Portanto, como já dito, a separação entre Estado e Sociedade carece ser revista, uma vez que essas sujeitas ancoradas no Estado seja pela participação em conselhos, seja pela ocupação de cargos, podem ser tratadas como sujeitas híbridas.

- **Entrada e atuação no Estado**

Segundo a entrevistada 1, a entrada para a burocracia do Estado se deu a partir da conversa com militantes feministas, principalmente por ser a primeira experiência dela em um cargo de confiança, que ela define como um cargo eminentemente político mas que une também a questão técnica. Justamente por essa questão técnica, a entrevistada 1 afirma que esse caráter a impede de ser propriamente uma representante feminista no Estado, mas acredita que cumpre

um papel como assistente social que tem um olhar mais atento pras questões de gênero nas políticas públicas, mas não representante do movimento, uma vez que não lida com políticas específicas. Segundo ela,

o fato de eu ser feminista, de eu ser militante do movimento de mulheres, me coloca um olhar com uma outra perspectiva frente as questões, as demandas e as reivindicações das mulheres e a importância dessas políticas públicas que congregam a secretaria de assistência social do Estado, que é trabalho, habitação, segurança alimentar e assistência social, atinge fortemente a vida das mulheres, principalmente as mulheres que sustentam as famílias.

Portanto, sua atuação como feminista se dá a partir do debate com equipes técnicas, sobre a importância de políticas públicas específicas para mulheres e sobre as diversas discriminações que as mulheres ainda enfrentam. Ou seja, a estratégia dela se dá a partir do convencimento e disseminação das pautas ainda que de forma ‘informal’, no que podemos chamar de “política dos corredores”. Dessa forma o debate é posto com a estratégia de impactar também outras políticas públicas.

Já a entrevistada 2, que ocupa cargo em órgão específico das mulheres, considera sua atuação como uma representação legítima do movimento feminista, alegando que em todas as decisões tomadas leva em consideração a trajetória de luta do movimento, a articulação e a legitimidade que conquistou, ela ainda diz que *“temos que ter esse cuidado porque não nos representamos, nós representamos algo muito maior que são todos os movimentos.”*

Já vimos anteriormente que o sucesso do feminismo estatal está muito atrelado a relação que este mantém com o movimento, como afirma Bohn (2010) ao dizer que os casos mais exitosos de feminismo estatal são aqueles nos quais há uma dinâmica de cooperação entre uma agência estatal de políticas públicas para mulheres (APM) e as organizações de mulheres, na qual a segunda informa a primeira a respeito dos principais objetivos gerais a serem alcançados.

A partir desse ponto de vista, a entrevistada 2 alega haver ainda barreiras estruturais para as demandas do movimento feminista, e que para vencê-las faz uso dessas articulações, pactos e redes, pontuando a necessidade de que os projetos pensados nessas redes tornem-se políticas de Estado e não política de governo.

Até mesmo dentro do cotidiano do governo do Estado, ambas as entrevistadas afirmam que existem maciçamente homens ocupando cargos do mais alto escalão, e as mulheres estão mais presentes no segundo escalão. Ou seja, para além das políticas públicas, já é uma resistência ocupar cargos de alto escalão sendo mulher.

Mesmo a entrevistada 2, que opera na política específica de mulheres afirmou, “*em quase tudo aqui as mulheres são maioria, menos no legislativo e no primeiro escalão do governo, no resto tem mulher pra caramba (risos).*”.

Ambas as entrevistadas afirmam ainda que nos cargos públicos há uma limitação imensa em se conseguir executar aquilo que se defende e se reivindica por conta de limitação orçamentária, e também da vontade política dos superiores, ou seja, o que tratamos anteriormente sobre o perfil ideológico da gestão do governo como fator essencial para a execução das demandas dos movimentos e também para a inserção dessas feministas na estrutura estatal.

Com isso podemos criar a hipótese de que a área em que as feministas institucionais atuam é bastante importante para que se sintam representantes do movimento na burocracia, e que provavelmente a área específica de políticas para mulheres é um campo bastante rico para esse fim.

• **Relação entre movimento e Estado**

A entrevistada 1 acredita que os movimentos de mulheres ainda tem o enfrentamento muito grande com o Estado, e portanto conta com o apoio e compreensão dos movimentos frente as limitações que o Estado impõe a sua atuação. Ela afirma fazer questão de ter essa troca com o movimento, e acredita que é por esse motivo que consegue conjugar a militância feminista com a ocupação de um cargo público sem ter tanta antipatia das próprias militantes feministas.

Há um fato bastante interessante sobre a entrevistada 2, que diz respeito a ela ter se encontrado com o feminismo após assumir o cargo na coordenadoria da mulher. O que ela mesmo destaca ter sido problemático pois segundo ela mesma,

E quando eu assumi a coordenadoria [...] eu também não fui muito aceita pelos movimentos de mulheres de Florianópolis por eu não ter vindo de uma militância, não ter uma militância na área da mulher, mas muitas vezes eu fui chamada pra, assim, pra me por à prova, pra saber a que eu tinha vindo, e eu consegui, foi muito bom esse processo porque eu consegui uma legitimidade muito grande da coordenadoria perante a sociedade.

Podemos notar então que houve um estranhamento por conta da entrevistada 2 não ser uma militante feminista, mas segundo ela em uma mudança de gestão do prefeito de

Florianópolis ela foi afastada do cargo e o próprio movimento reivindicou sua volta, como descrito por ela

o movimento de mulheres, o conselho da mulher, os movimentos da área LGBT se reuniram e ficaram 2013 todo batalhando para que eu voltasse, e em 2014 eu volto, então, como no começo eu não tinha uma legitimidade, não me conheciam, então elas ficaram me questionando por um bom tempo, até elas entenderem que eu tinha vindo pra trabalhar e pra tentar... ser uma feminista, tanto que uma feminista me disse um dia “Você está se saindo uma excelente feminista”, então já tinha toda uma legitimidade. Aí em 2014 eu volto pra coordenadoria a pedido dos movimentos de mulheres, do conselho da mulher.

É bastante interessante notar duas coisas nesse excerto, a primeira é esse fato de ganhar reconhecimento do próprio movimento, a segunda é que ainda que o movimento feminista tenha suas discórdias com o Estado sem dúvida ele precisa de uma representante legítima lá dentro coordenando a política específica e reclama por esse direito.

Dessa forma, a entrevistada 2 demonstrou que aliou-se ao movimento, aderindo às suas pautas e construindo uma troca de apoio com ele. A logística se dá com reuniões anuais com os movimentos, fazendo uma avaliação do trabalho e também programação para o ano seguinte. Essa reunião é fundamental inclusive porque se define a previsão de orçamento a ser investido no ano seguinte, que deve ser encaminhada ao gabinete do prefeito.

A entrevistada 2 se considera um elo importante entre movimento e Estado e afirma que as mulheres dos movimentos sabem disso. Ela destaca muito o fato de ter sido “buscada” novamente pelo movimento durante seu afastamento da coordenadoria. Nas palavras dela,

Hoje assim eu sou tranquila em dizer que eu me sinto representando-as, e eu sei que ela me olham assim, então no início elas não me conheciam, porque realmente eu não tinha vindo de uma militância feminista, isso caiu por terra, então hoje realmente elas sabem que se tiver que bancar uma briga com o governo, eu vou bancar, eu sei como fazer essa briga, eu sei por onde.. que às vezes da pra avançar, as vezes tem que fazer alguns contornos, fazer outros caminhos, mas que eu vou chegando.. e se em algum momento tiver que brigar mesmo eu também vou brigar, elas sabem que.. então por isso que o nosso setor, a nossa coordenadoria tem legitimidade, e a gente tem uma visibilidade muito boa em Florianópolis, nós acabamos virando referência pro Estado.

É substancial citar a importância da esfera federal na produção de políticas públicas para mulheres e também nos caminhos abertos para a inclusão dessas feministas na burocracia estatal, como dito pela entrevistada 2,

O SUS, o SUAS são políticas já definidas, estabelecidas, com normas técnicas né? tudo.. e a política da mulher não tem isso, teve um desmonte nacional e isso implicou também aqui embaixo pra nós, esse desmonte do ministério das mulheres e colocando ele agora dentro de um balaio né, não é mais o ministério direto com a presidência da República, tudo isso implica aqui no nosso trabalho e também não ter um fundo, não ter recursos específicos, que essa coisa do fundo como tem a saúde e a assistência

também é muito importante, nós não temos isso na área da mulher, tanto que a política da mulher acaba ficando subordinada à assistência, porque hoje quem tá financiando é a assistência e não a política da mulher, tudo isso implica.

Nesse caso, podemos voltar a citar o caso da Secretaria Especial de Políticas para as mulheres (SPM), que obteve grande força institucional no interior do aparelho de estado, isto é, tanto de pessoal, capacidade técnica, autonomia decisória para assuntos internos e também recursos financeiros que lhe permitam exercer suas atividades de maneira efetiva. Tudo isso reflete também nas esferas estaduais e municipais, como confirmado pela entrevistada 2,

teve um desmonte nacional e isso implicou também aqui embaixo pra nós, esse desmonte do ministério das mulheres e colocando ele agora dentro de um balaio né, não é mais o ministério direto com a presidência da República, tudo isso implica aqui no nosso trabalho.

A entrevistada finaliza reforçando que para que haja avanço das pautas feministas dentro do Estado é necessário recursos públicos e vontade política para que sejam pautas prioritárias de Estado e não apenas políticas de governo.

Conclusões

A partir da revisão bibliográfica e das entrevistas realizadas com feministas institucionais destaco alguns achados. Observando o perfil das femocratas e área em que trabalham observa-se que ambas são assistentes sociais e atuam em áreas de políticas sociais, revelando a hipótese de que esses são campos mais abertos à participação dessas mulheres e em atender ainda que minimamente as pautas do movimento feminista.

É salutar destacar também a necessidade bastante pontuada pela bibliografia e imprensa também na fala das entrevistas de se buscar uma interação com o movimento feminista “de rua” afim de haver tanto uma “prestação de contas” de quem está dentro do Estado como também o acolhimento das demandas “da rua” por estas. Desse modo, a ativista institucional pode ser vista como uma mediadora entre o movimento social e o Estado, sendo até mesmo pauta do movimento quem colocar como “sua representante” no Estado nos casos das secretarias de mulheres.

Entretanto, para que essa mediação seja possível, pesa muito o perfil ideológico dos governos. No que se refere a atuação dessas feministas e também na absorção das demandas pelo Estado, é notável que a maioria das políticas para mulheres não são de Estado, mas sim de governo, como apontado pelas entrevistadas, isso faz com que o posicionamento da gestão do governo sobre a questão seja muito relevante. No que tange essa questão é instigante pontuar que podemos observar o curso desse fenômeno no momento presente em nosso país, como destacado anteriormente no texto.

Por fim, pode-se notar uma grande mudança na concepção que mantinha o Estado como uma esfera totalmente à parte da Sociedade, essas fronteiras se confundem e exigem análises que levem isso em consideração para a compreensão dos fenômenos políticos e sociais que se desencadeiam em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E., Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cad. Pagu** [online]. n.43, pp.13-56, 2014.

AVELAR, Lúcia., Movimentos, redes e feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. **Cadernos ADENAUER**. São Paulo, v. XIV, p. 71-88, 2013

AVELAR, Lúcia., Mulher, gênero e política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, p. 207-223. 2015

BLAY, Eva A., Mulheres, Movimentos Sociais, Partidos Políticos e Estado. In: COSTA, Ana A. A.; SARDENBERG, Cecília M. B. (orgs.). **O Feminismo do Brasil: reflexões teóricas e perspectivas organizadoras**. Salvador: UFBA / Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, p. 377-387. 2008.

BOHN, Simone R., Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.4, n.2, p. 81-106, jul.-dez. 2010.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2015

FELTRAN, Gabriel de S., Deslocamentos - trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 371-416. 2006.

MARIANO, Silvana A., Feminismo e Estado: Desafiando a Democracia Liberal. **Revista Mediações**. Londrina, v.6, n.2, p. 1-26. jul/dez 2001.

PINHEIRO, Marinta B., Feminismo e sua trama de relações: sobre os desafios à transformação do Estado. In: 10º Encontro ABCP. **Anais eletrônicos**. Belo Horizonte, 2016.

RANGEL, Patricia., Feminismo de Estado e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero 10. **Anais eletrônicos**. Florianópolis, 2013.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. ***Lua Nova***. (online) n.67, pp. 139-190. 2006.

12. Participação social e controle social: estudo a partir de dois observatórios sociais

Elaine Cristina de Oliveira Menezes²⁶ (UFPR)

Daniela Resende Archanjo²⁷ (UFPR)

Maria Rachel Zuza²⁸ (UFPR)

Resumo

Lado a lado às discussões sobre participação social estão os debates sobre a necessidade de ampliação da transparência e acesso à informação, do qual emerge o conceito de *accountability* - que exige que os detentores de mandato informem e justifiquem suas ações, sendo punidos ou premiados em função das mesmas (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Tais debates fortaleceram iniciativas de acompanhamento da gestão pública pela sociedade civil, conformando um novo conceito denominado neste artigo *accountability* social (HERNANDES e CUADROS, 2014). Nesse contexto, os próprios cidadãos e suas organizações fazem avançar o controle social sobre os governantes, reforçando as formas institucionalizadas de participação e de controle (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012). O estado do Paraná foi pioneiro na conformação de experiências desse tipo, sendo objeto do presente estudo as trajetórias de constituição e atuação de dois Observatórios Sociais do litoral paranaense, integrantes da rede Observatórios Sociais do Brasil. A pesquisa discute as ações dessas associações, a relação das mesmas com os governos locais, com os órgãos de controle e com a sociedade civil, buscando aproximar os debates sobre participação social e controle social, corriqueiramente apartados na literatura acadêmica.

Palavras-chave: participação social; controle social; *accountability* social; observatórios sociais.

Introdução

Há um debate, no Brasil e no mundo, sobre a necessidade de ampliação da participação, que caminha entrelaçado às discussões sobre a necessidade de ampliação da transparência e acesso à informação. Diante desse quadro emerge o conceito de *accountability* que, para fins desta pesquisa, traz um significado de responsabilização pessoal por algum ato praticado, tendo relação direta com a prontidão na prestação de contas, tanto na esfera pública quanto na esfera privada (PINHO e SACRAMENTO, 2009). No âmbito da administração pública, *accountability* segue como um conceito que prima pela responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas, sujeitando-se a premiações pelo cumprimento ou penas/punições pelo descumprimento. Além disso, quem tem responsabilidade deve estar sujeito à responsabilização

²⁶ Professora Doutora do Curso de Gestão/Administração Pública da UFPR-Setor Litoral. Email: eoliveira.menezes@gmail.com

²⁷ Professora Doutora do Curso de Gestão/Administração Pública da UFPR-Setor Litoral. Email: danielaarchanjoufpr@gmail.com

²⁸ Graduada em Gestão Pública pela UFPR-Setor Litoral. Email: rachelzuza@gmail.com

pelo desempenho e resultados de suas ações. Assim, *accountability* resgata a necessidade dos detentores de mandato de informarem e justificarem suas ações e serem punidos ou premiados em função delas (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Tais debates fortaleceram iniciativas de acompanhamento da gestão pública pela sociedade civil. Nesse contexto, os próprios cidadãos e suas organizações fazem avançar o controle social sobre os governantes durante o mandato, trabalhando em parceria com as formas institucionalizadas de controle, sejam elas internas (como são as ouvidorias, por exemplo) ou externas (como os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos).

Diante da relevância desses movimentos de participação e controle social, o presente trabalho tem como objeto de estudo as trajetórias de constituição e atuação de dois Observatórios Sociais do litoral do Paraná, integrantes da rede Observatórios Sociais do Brasil. A pesquisa discute as ações dessas associações, a relação das mesmas com os governos locais, com os órgãos de controle e com a sociedade civil, buscando aproximar os debates sobre participação social e controle social, corriqueiramente apartados na literatura acadêmica.

A abordagem metodológica da presente pesquisa é exploratória e descritiva, de natureza qualitativa. O levantamento das informações inclui fontes de dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos na pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas feitas com três representantes dos Observatórios Sociais estudados: dois representantes do OS Alfa e um do OS Beta. Além disso, no decorrer da escrita do trabalho, algumas informações mais pontuais foram sendo atualizadas através da troca de mensagens eletrônicas com as secretarias dos OS estudados, bem como com a secretaria do Observatório Social do Brasil.

Cumprir destacar que além das questões direcionadas à obtenção de informações para a caracterização dos Observatórios e a descrição de suas respectivas trajetórias, as questões abordadas nas entrevistas foram elaboradas a partir do referencial teórico da *accountability* social (HERNANDEZ e CUADROS, 2014), procurando contemplar o levantamento dos grupos sociais atuantes nos OS, bem como as atividades e áreas de atuação, tendo sempre como referência a identificação de mecanismos de ampliação da transparência e do controle social.

O presente texto está dividido em cinco partes principais. Esta primeira parte, introdutória. A segunda parte apresenta uma revisão bibliográfica acerca do conceito de *accountability*; a terceira parte apresenta o conceito de *accountability* social como avanço ao conceito de *accountability*; a quarta parte se debruça sobre a descrição das trajetórias dos Observatórios Sociais do litoral paranaense entendendo-os como movimentos de participação e controle social ligados à *accountability* social. Nesta descrição, ganham destaque as informações relacionadas aos grupos sociais atuantes nos Observatórios, bem como as

atividades e áreas de atuação dessas associações. Por fim, a quinta parte apresenta algumas considerações finais.

***Accountability*: conceitos e principais características**

O conceito de *accountability* pressupõe responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo (público ou privado) em prestar contas, estando sujeito a premiações pelo cumprimento ou penas/punições pelo descumprimento dessa diretiva. Além da responsabilidade, obrigação e responsabilização pela “prestação de contas”, a *accountability* pressupõe a responsabilização pelo desempenho e resultados das ações (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Existem algumas dimensões de *accountability* (O'DONNELL, 1998) nas quais a responsabilização democrática procura unir dois mecanismos: de um lado os relacionados à *accountability* vertical – os cidadãos controlam os governantes, de forma ascendente, mediante: voto em representantes, formas de democracia semi-direta (plebiscitos) ou ainda pela utilização do controle social, como os conselhos de usuários de serviços públicos; e, de outro lado, os vinculados à *accountability* horizontal – que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes do Estado ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, como os Tribunais de Contas brasileiros. Na concepção de O'Donnell (1998), a dimensão vertical refere-se a uma ação entre desiguais (cidadãos e representantes); e a dimensão horizontal tem como pressuposto uma relação entre iguais (*checks and balances* entre os poderes constituídos).

Abrucio e Loureiro (2004) abordam algumas formas de *accountability* e seus mecanismos, que garantem a responsabilização ininterrupta dos governantes em relação à sociedade. Conforme o autor supracitado, a primeira forma de *accountability* é o processo eleitoral, que garante a soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que promove os mecanismos de fiscalização contínua dos governantes e da alta burocracia com responsabilidade decisória. E, por fim, a terceira forma é a relacionada com a criação de regras estatais intertemporais, “pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião” (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p.7).

Desse modo, como forma de *accountability*, o ponto de partida de qualquer governo democrático é o processo eleitoral. Por meio das eleições objetiva-se a concretização do

princípio da soberania popular e o controle dos eleitos, visto que estes precisam prestar contas de seus atos aos cidadãos de tempos em tempos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004). Tendo em vista que o processo eleitoral não garante o controle dos governantes por completo, uma vez que as eleições não possuem instrumento que os obrigue a cumprir as promessas de campanha, Abrucio e Loureiro (2004) defendem a necessidade de constituir instrumentos de fiscalização e participação nas decisões que funcionem durante o mandato. Esses instrumentos são apresentados pelos autores como sendo divididos em cinco tipos: controle parlamentar; controle judicial; controle administrativo-procedimental; controle do desempenho dos programas governamentais e controle social (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

Vale anotar que a legislação brasileira vem caminhando no sentido da maior responsabilização dos órgãos e agentes da estrutura do Estado pelos seus atos, *pari passu* à ampliação de oportunidades para a participação ativa da sociedade. Existem no ordenamento jurídico brasileiro leis que preveem instrumentos que aumentam a capacidade de gerir o controle social. Os primeiros avanços estão no texto da Constituição Federal de 1988, que ampliou e criou alguns novos instrumentos de controle e *accountability* nas relações entre os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e a sociedade, como as audiências públicas, os conselhos de políticas, dentre outros. Merecem também destaque as Leis Complementares 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Caminhando lado a lado aos avanços nas formas institucionalizadas de controle de iniciativa dos entes públicos, a sociedade civil tem se mostrado importante elemento de aumento do controle social, tornando relevante a distinção do conceito de *accountability* social.

***Accountability* social e os Observatórios Sociais**

O contexto normativo brasileiro amplia as iniciativas tanto da *accountability* institucional, quanto da chamada *accountability* social. Experiências de participação e controle social associadas à *accountability* institucional, como as dos conselhos de políticas públicas, referendos e plebiscitos, apontam para o envolvimento de setores da sociedade em torno do propósito de apoiar a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades. Em diversos municípios do Brasil, “surtem iniciativas voltadas ao combate à corrupção, à promoção da cidadania fiscal, à avaliação da qualidade de programas governamentais e à construção de indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida” (SCHOMMER e MORAES, 2010, p. 300).

Segundo Hernandez e Cuadros (2014), *accountability* social refere-se a mecanismos externos e informais de controle de poder, tais como: a opinião pública, interesses de grupos de pressão, as exigências dos cidadãos e da sociedade civil, o escrutínio da mídia. Pressupõe iniciativas fora do controle do governo acionadas pela demanda em torno de questões singulares. De acordo com Menezes (2015), o conceito de *accountability* social reforça o conceito de controle social que surge a partir da ampliação da discussão sobre *accountability*, sendo este o resultado da evolução do Estado e da Democracia, especialmente na América Latina e no Brasil (MENEZES, 2015).

Um importante exemplo de experiência de *accountability* social é um movimento criado por lideranças de grupos empresariais (associações comerciais e empresários em geral) e de funcionários públicos para acompanhar a gestão dos gastos públicos, das licitações e contratos da administração pública, bem como ampliar a educação fiscal. Trata-se dos Observatórios Sociais.

No município de Maringá, no Paraná, em 2006 foi criado o primeiro Observatório Social (OS) do país. O OS de Maringá nasceu totalmente voltado ao combate à corrupção, à participação da população em cidadania fiscal e também ao melhoramento do uso dos recursos públicos naquele município, que havia vivenciado um escândalo de corrupção em meados do ano 2000 (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012). A partir de então, outros OS foram criados, dedicando-se a combater a corrupção e a promover a educação fiscal, sendo então criada a chamada rede Observatório Social do Brasil (OSB) (SCHOMMER e MORAES, 2010). De acordo com o site da rede OSB, hoje 108 cidades, em 19 estados brasileiros, têm Observatório ligado à rede. Ressalta-se o grande número de Observatórios no Paraná, estado com 33 OS na rede (Observatório Social do Brasil, 2017).

Schommer e Moraes (2010) destacam que os observatórios são um mecanismo de controle pela sociedade civil, apontando que os observatórios, independentemente de seu foco de atuação e da metodologia que adota, têm em comum o ato de observar atividades e monitorar, exercendo controle social e contribuindo para avanços da *accountability* (SCHOMMER e MORAES, 2010).

Contexto territorial da pesquisa

A região foco deste artigo é a microrregião de Paranaguá, composta pelos municípios: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. Essa é uma região composta por uma área territorial de 6.333, 23 Km², uma densidade demográfica

em 2010 de 41,9 hab/km² e um PIB per capita no mesmo período de R\$20.449,00 (vinte mil e quatrocentos e quarenta e nove reais).

O território Litoral paranaense apresenta elevada vulnerabilidade socioeconômica. Dos sete municípios que compõem o litoral paranaense, cinco deles (Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Morretes e Paranaguá) registram IDH abaixo da média do Paraná. A taxa de pobreza é elevada em alguns dos municípios, como é o caso de Guaraqueçaba, registrando uma taxa, em 2000, de 53,08% e, em 2010, de 36,05%. Além disso, há, conforme Horochovski et al (2012), predominância da política tradicional, o que tem beneficiado mais as oligarquias locais. Em termos de desempenho do setor público tem-se o IPDM, que é um índice que mede o desempenho da gestão e ações públicas dos 399 municípios do estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e agropecuária, saúde e educação. No caso dos municípios que compõem a microrregião de Paranaguá observa-se que eles possuem um IPDM considerado médio-baixo desempenho do setor público (IPARDES, 2017b), corroborando com os estudos de Horochovski et al (2012).

Trajetória dos Observatórios Sociais do litoral do Paraná

Os Observatórios Sociais do litoral do Paraná integram a rede OSB. Muito semelhante à história de constituição de outros Observatórios Sociais no Brasil, os observatórios do litoral paranaense surgiram a partir do interesse e disponibilidade de empresários locais que, descontentes com a gestão municipal e com os rumos das suas respectivas cidades, ao tomarem conhecimento da existência dessa forma de associação resolveram se comprometer com a abertura de um Observatório Social. Percebe-se que no caso dos dois Observatórios pesquisados a proximidade com o pioneiro Observatório Social de Maringá foi essencial, visto que ambos têm a sua origem de alguma forma ligada à experiência vizinha. No caso do OS Alfa, a visita ao Observatório Social de Maringá e o contato com alguns de seus membros são reconhecidos como os principais elementos que instigaram o empresário a iniciar o movimento de constituição de uma associação do mesmo tipo em seu município. Vale anotar que o empresário já participava intensamente, como voluntário, de organizações em diferentes áreas da sociedade civil do seu município, o que aponta para uma disponibilidade prévia à participação. No caso do OS Beta, o sentimento de insatisfação com a administração local e o desejo de mudança, fez com que em contato com um cidadão de Maringá, o empresário iniciasse o trabalho. De acordo com o entrevistado, a motivação aumentou com o incentivo do então presidente do OS Alfa e

após a participação em um evento no qual autoridades responsáveis pela Operação Lava Jato palestraram.

Nos dois casos estudados, os empresários, com bons contatos e amizades no meio empresarial de seus respectivos municípios, começaram a formar uma rede de pessoas interessadas em participar e em contribuir financeiramente.

Destaca-se o apoio recebido do então prefeito municipal para a constituição do OS Alfa. De acordo com o entrevistado, “em 2014 o movimento tomou força com o apoio do prefeito municipal, que gostou muito da ideia de que a comunidade poderia estar colaborando com o desenvolvimento da cidade, ajudando-o a evitar gastos desnecessários”. Vê-se assim que a ideia de fortalecimento da administração pública a partir da participação social (e do controle social) foi norteadora da criação do OS Alfa, constituindo-se assim em um *case* exemplar de controle social de iniciativa da sociedade civil.

As falas dos entrevistados indicam que, em um primeiro momento, tratavam-se de contatos/reuniões entre amigos, e que o medo de represálias por parte do governo municipal era um elemento presente.

Então, a gente pegou e conversou com os empresários mais chegados, que são parceiros e explicamos que estamos montando um observatório, e tem muitos que não querem aparecer porque no nosso município sofrem perseguição: não liberam alvará, fiscalização, etc. (...) então os outros não querem aparecer para não sofrerem represálias. (Entrevistado OS Beta).

O medo de represálias dos governos municipais é justificado pelo entrevistado ao afirmar que, no início, “tiveram bilhетinhos colocados nos carros dizendo: Tome cuidado! Veja onde você está entrando”. Além disso, de acordo com o representante do OS Beta, é sabido no município que a Prefeitura procura impedir movimentos da sociedade que possam resultar em críticas organizadas à gestão municipal, sendo relatado o embargo a um evento promovido por uma ONG que queria tratar de temas envolvendo a administração local.

Em relação ao OS Alfa, embora o entrevistado tenha registrado o apoio recebido do prefeito municipal quando da constituição do Observatório no município, o receio de represálias transparece quando o entrevistado registra que vários empresários que contribuem com o OS preferem não ter seus nomes ou os nomes de suas empresas revelados. Apenas alguns aceitam ter a logo das suas empresas colocada nos materiais de divulgação/informação produzidos pelo Observatório.

Nota-se, ainda que as relações, inicialmente muito baseadas na proximidade pessoal, foram se tornando cada vez mais formais e cada Observatório foi, então, se estruturando. O

contato com o OSB e com a rede de OS por ele coordenada são reconhecidos pelos entrevistados como fundamentais à constituição e funcionamento dos “seus” respectivos OS. O OSB é apontado como responsável por auxiliar com documentação e formalidades para a constituição do OS (com o fornecimento de um *check list* de providências e com disponibilização de pessoas para prestar esclarecimentos). Além disso, o OSB orienta e apoia a realização de uma palestra de sensibilização, para a qual integrantes da rede se dirigem até o município para apresentar o trabalho dos Observatórios para a comunidade local a fim de motivá-la à participação.

Esta palestra de sensibilização aparece nas falas dos entrevistados como um marco importante, sendo o momento de apresentação do Observatório aos munícipes e às autoridades locais. Ambos os casos foram convidados para a palestra os representantes de diversas entidades locais, tanto governamentais quanto não-governamentais, além da comunidade em geral. Destacam-se as presenças de órgãos públicos vinculados ao controle institucional e de entidades privadas, especialmente empresariais. No caso do OS Beta, o convite foi feito através da rádio local, de significativa audiência. Além disso, ambos os Observatórios relatam a fixação de cartazes em espaços públicos de grande circulação, como o Fórum local e a Prefeitura.

O representante do OS Alfa destaca que, na sua percepção, muitos participantes tomaram conhecimento da existência de Observatórios Sociais no Brasil no momento da palestra, tendo o evento sido relevante para a divulgação dos objetivos do OS e para a motivação dos presentes.

Após a criação do OS local, o OSB atua capacitando e dando suporte técnico para que os Observatórios adotem de maneira adequada a metodologia de controle criada e aplicada em toda a rede OSB. Os entrevistados apontam, também, que o OSB é responsável por estabelecer parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais de controle social, instrumentalizando os OS em suas ações e garantindo-lhes maior legitimidade frente às administrações locais e também às instituições de controle (Câmara Municipal, Tribunal de Contas e Ministério Público).

Esses processos ganham espaço no litoral paranaense a partir da segunda metade de 2014, período em que foi criado o OS Alfa. Na percepção dos dirigentes de ambos os Observatórios, as entidades vêm, a cada dia, ganhando espaço e legitimidade junto ao poder público, aos órgãos de controle e aos munícipes.

Grupos sociais atuantes nos Observatórios

De acordo com os entrevistados, os maiores apoiadores do OS Beta são o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, a OAB, a Associação Comercial, o SESC, o Conselho Municipal de Segurança, e a Maçonaria. No que se refere ao OS Alfa, são lembrados como apoiadores importantes, especialmente para a constituição do Observatório, o Ministério Público, a Receita Federal, o OSB, associações, conselhos e sindicatos profissionais, como: OAB, Associação dos Engenheiros, Conselho Regional de Contabilidade, Conselho Regional de Administração, Sindicato dos empregados do Comércio local e Associação Comercial local, universidades locais, Rotary e Maçonaria.

No caso específico do OS Beta, destaca-se o importante papel atribuído à Maçonaria. O apoio tanto financeiro quanto técnico de membros dessa entidade aparecem na fala do entrevistado como fundamentais:

o corpo jurídico do OS, não tem advogado na diretoria, mas temos advogados que fazem parte (membros) da Maçonaria. Porque quando foi para montar o OS foi pedido para a Maçonaria, explicando tudo certinho e foi colocado apoio em “loja” e foi decidido que a Maçonaria daria o apoio jurídico, temos quatro advogados (Representante do OS Beta).

Registre-se que, na fala dos entrevistados, estão reunidas as diferentes formas de manifestação de apoio recebidas pelos Observatórios. São listados desde os órgãos de controle, que orientam as ações dos OS e as encaminham (quando é o caso); o OSB, que organiza didático-metodologicamente a atuação dos OS; entidades profissionais que têm membros que atuam mais diretamente nos Observatórios, especialmente nas diretorias, e que, normalmente, contribuem financeiramente; entidades que cedem local para a realização de reuniões; entidades de natureza social e filantrópica cujos membros simplesmente incentivam associações que se propõem a atuar em determinados sentidos diante da realidade social.

Em relação à composição dos Observatórios, por serem membros da rede OSB, os OS estudados se submetem a algumas regras de filiação impostas pela própria rede, destacando-se a exigência de que os membros sejam voluntários e não tenham vínculo político-partidário.

Segundo o OSB, observatório social é um espaço para a sociedade civil exercer a cidadania, devendo, por regra, ser “democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública” (OBSEVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016). Fora essas regras não há, a princípio, impedimentos à participação.

A partir das entrevistas, nota-se que os cargos e funções nos OS são ocupados conforme a disponibilidade de pessoas (qualificadas, e com interesse) para assumir as diferentes “pastas” como: secretariado, eventos, assuntos institucionais e alianças, assuntos financeiros, assuntos relacionados à metodologia e produtos/produção e análise de indicadores, dentre outras. Os Observatórios contam com um presidente e com vice-presidentes, cada um responsável por uma “pasta”, somando 6 a 9 pessoas, todas voluntárias. Ainda dentre os voluntários com cargos/funções estão os membros do conselho fiscal (dois titulares e um ou dois suplentes). De importância reconhecida para os feitos dos OS estão os voluntários sem cargos/funções, ou seja, pessoas da sociedade civil que se disponibilizam a ajudar realizando pesquisas, trazendo informações, dando pareceres técnicos, mobilizando-se. O número de voluntários com participação eventual varia, mas gira em torno de 15 pessoas.

Pontuando a participação dos voluntários, um entrevistado registra: “Tem muitos amigos que têm mercado, que têm experiência na área de editais e que o Observatório consulta. Eles informam, compartilham suas experiências e veem se tem alguma brecha no edital para atuarem através de ofícios e encaminham para a Prefeitura” (Representante do OS Beta).

A rede de amigos mostra-se essencial à manutenção e qualificação das ações dos Observatórios, visto que muitas das manifestações técnicas (pareceres jurídicos, contábeis etc) são realizadas por essas pessoas, que detêm conhecimento específico para tal manifestação. Neste sentido, nota-se que representantes de setores econômicos locais, em especial empresas de contabilidade, cujas habilidades auxiliam na análise das contas públicas são os principais mantenedores do OS Alfa.

Embora o entrevistado do OS Beta ressalte que a articulação com a sociedade é essencial para o desenvolvimento e a consolidação do Observatório, o mesmo revela que, no início - enquanto não se sentiam estruturados e preparados -, optaram pelo sigilo. Por outro lado, nota-se que desde a “apresentação” do Observatório à sociedade local, foi sempre grande o esforço para ampliar a participação social. Destaca-se, neste sentido, que a divulgação para a participação na palestra de sensibilização foi feita por meio de convite na rádio local e também por contato direto dos pioneiros, corroborado pela fala: “batendo de porta em porta, (...), entregando os convites e convencendo um, outro, falando com alguns vereadores, foi tipo uma eleição, angariar, a gente pegava um dia todo” (Representante OS Beta).

Finda a etapa de envolver e organizar o observatório, se sentem confiantes para prestar informações à população, manifestam o interesse em trabalhar em parceria com muitas outras entidades, incluindo associações de bairro, igrejas e universidades, debatendo temáticas de

interesse, esclarecendo dúvidas e instigando a maior participação da comunidade local. Essa perspectiva, que remete ao tema da participação social e da *accountability* social (MENEZES, 2015; HERNANDEZ e CUADROS, 2014), aparece mais como uma intenção do que como realidade. De acordo com o entrevistado do OS Beta, “faltam pernas”. De todo modo, cumpre ressaltar que a percepção do entrevistado sobre a necessidade de ampliar os grupos da sociedade civil que participam do OS demonstra que a perspectiva da *accountability* social vem sendo incorporada em sua atuação, ainda que de forma embrionária e insipiente.

No caso do OS Alfa é possível notar uma menor permeabilidade à participação social mais ampliada. Quando questionado sobre as formas de comunicação e articulação com a comunidade local, limitou-se a responder que há a prestação de contas quadrimestral feita por meio de divulgação no site do OS e em algumas entidades que contribuem para a manutenção do Observatório. Embora o entrevistado coloque a ampliação da participação da sociedade como uma intenção do OS, nota-se que ainda não há uma estratégia clara para alcançar esse fim.

Nesse sentido, é interessante perceber como as armadilhas que sabidamente levam à exclusão social nos espaços institucionalizados de participação (entendidos aqui como aqueles em que há a interferência do ente público para a sua criação) se reproduzem em espaços originados na sociedade civil, como são os Observatórios Sociais. Embora seja um espaço nascido no seio social, é um espaço de participação de um grupo. No caso, os empresários.

Atividades e áreas de atuação dos Observatórios

A motivação para a instalação de um Observatório Social em seus respectivos municípios se baseou, de acordo com os entrevistados, no reconhecimento da importância do OS para a economia municipal, somada a um grau de indignação decorrente da percepção em relação à incompatibilidade entre a arrecadação municipal e a precariedade na prestação dos serviços públicos, ao excesso de burocracia no governo municipal e também, em um dos casos, ao descontentamento com as práticas políticas locais, denominadas “coronelistas” por um dos entrevistados.

Nota-se que o controle sobre os gastos públicos, a economia do dinheiro público, é o principal elemento motivacional. Como condição ao controle das contas públicas está o acesso à informação sobre tais contas. O controle social sobre os gastos feitos pelos governos só é possível se a sociedade tem acesso às informações sobre o orçamento público e sua execução, ou seja, no que tange a arrecadação e a realização das despesas, de forma transparente. Neste

sentido, o trabalho dos OS tem como limite o acesso à informação sobre o orçamento municipal, estando dentre o rol de atividades desenvolvidas pelos OS a promoção da educação fiscal e a conscientização dos cidadãos sobre o direito à informação e, reflexivamente, a preparação das próprias Prefeituras para responderem a uma nova postura do cidadão, muito mais proativa e de exigência de acesso à informação e transparência (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015).

A fala do representante do OS Beta chama a atenção para o fato de que os servidores públicos municipais, aqueles que fazem o atendimento ao público, são muitas vezes os principais obstáculos, por ignorarem os ditames legais ou por, muitas vezes, ainda estarem culturalmente atrelados à lógica do sigilo da informação.

falei que todo cidadão tem direito de saber, direito à informação. Se alguém pede informação na Prefeitura e tacam a porta na cara, a pessoa pode fazer uma queixa na delegacia. Mas muitas pessoas não sabem de nada disso.

Então, se você viu que o meio fio foi comprado e quer saber qual foi o custo daquilo, você vai lá na tesouraria do município, explica e pede. Você pode pedir para ver o empenho da compra e a nota fiscal. Você não pode levar, mas pode tirar foto. Se quiser uma cópia tem que fazer um requerimento e protocolar e aí você tem direito, de acordo com a lei da transparência.(...)

Mas, infelizmente, os próprios funcionários não sabem disso, não são orientados” (Representante do OS Beta).

Como reflexo dessa limitação da gestão municipal, a primeira frente de atuação do OS Beta foi pressionar a Prefeitura e a Câmara Municipal para alimentarem seus respectivos Portais da Transparência. De acordo com o entrevistado, os Portais estavam defasados, não sendo possível apreender informações dos mesmos. Para Hernandes e Cuadros (2014) o direito à informação dos cidadãos é elemento central da democracia moderna, pois informação é poder e gera pressão por parte da sociedade àqueles que prestam contas. Após um movimento do Observatório, que protocolou ofícios junto aos órgãos observados e aos órgãos de controle, os Portais de Transparência passaram a funcionar melhor, embora ainda seja uma das reclamações do Observatório a falta de informações disponíveis. Em relação à Câmara Municipal, o OS Beta priorizou, inicialmente, observar o uso de diárias com cursos de aperfeiçoamento pelos vereadores, tendo alcançado como resultado a redução dos valores já no segundo quadrimestre de atividade do OS.

Em relação à Prefeitura, as primeiras ações do Observatório consistiram em acompanhar os processos licitatórios, especialmente os editais, que, conforme relata o entrevistado, eram marcados por vícios de forma e conteúdo:

A nossa Prefeitura tinha muito assim: entrava no Portal da Transparência e tinha edital de compra de caminhão, por exemplo, e não havia mais nada. Nós então pedimos para que descrevessem as exigências do edital (...). No Portal da Transparência você tem que entrar e ter as informações de tudo: o nº do processo, o valor, para onde vai, aí foi endireitando. (Representante do OS Beta).

O exemplo apontado pelo entrevistado, que denota os limites da transparência no âmbito da administração de seu município, corrobora com a literatura sobre *accountability*, que destaca a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de transparência no âmbito da gestão pública como um pressuposto necessário ao controle social (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015).

Atualmente, o OS Beta mantém seu foco de atenção nos processos licitatórios, acompanhando todo o processo, desde o edital inicial até a fase final, de recebimento do material, obra ou serviço. Ao descrever a atuação do Observatório no caso da compra de tampas de bueiros para o município, o entrevistado demonstra a complexidade do controle na administração pública, visto que é um controle de legalidade e procedimental, mas também de qualidade técnica e de resultado do serviço prestado.

[...] nós começamos a ver [o edital], e aí estava muito caro. Então, foi cancelado. Pegaram e fizeram a mesma coisa, ficou o mesmo preço, disseram que não tinha outra firma e tinha que ser aquela firma. Apresentamos outras firmas, mas falaram que elas não serviam. Aí fizeram o mesmo preço e acharam que não iríamos conferir o material. Então mandamos ofício solicitando nota fiscal, relação de entrega, CREA, tudo pela lei. Aí falaram que não podiam entregar a nota e que a carga estava na Secretaria de Obras. Fomos lá conferir, tiramos fotos da tampa, tudo certinho. Peguei a tampa, levei e mandei cortar para ver se o ferro estava de acordo com a quantidade descrita no edital, se diz que tem que ter de 100 a cada 10 de 2 mm de ferro, totalizando 700, o concreto tem que ser de 30 mpa e deu 14. Aí mostramos para eles e mandamos para cá a fórmula para eles, e eles pediram um laudo. Mas não temos que dar laudo, só estamos mostrando que está errado e cabe a eles tomar providências. Mas, não tomaram. Mesmo assim continuamos e denunciamos para o Ministério Público (Representante do OS Beta).

Além de deixar claro que para o exercício de controle efetivo sobre os gastos públicos é preciso observar tanto as questões legais (cumprimento da legislação) quanto questões de ordem técnica, a fala do entrevistado chama a atenção para a complexidade dos recursos que precisam ser mobilizados. A partir do relato, vê-se que foram necessários tempo e também recursos técnicos (como, no caso das tampas dos bueiros, conhecimentos de física dos

materiais). Percebe-se, assim, o elevado nível de tensão que circunda a relação entre o Observatório e o governo municipal.

Nesse sentido, o entrevistado registra que, com o passar do tempo, a relação com a Prefeitura Municipal foi ficando cada vez pior. Se, no início das atividades do OS foi razoavelmente fácil acessar as informações solicitadas, hoje “não compartilham nada” (Representante OS Beta).

A Prefeitura não está dando mais informação nenhuma. Tudo é na Lei, e mesmo assim não estão passando nada. Pedimos, através de ofício, a LOA e não quiseram passar para nós. Quem nos forneceu foi um vereador colega nosso, que entregou a LOA dele. Porque todo cidadão tem que ter acesso, a gente pediu para a Câmara [Municipal] e falaram que não tinham e os vereadores de oposição não conseguiram também, aí foi uma guerra (Representante do OS Beta).

O entrevistado informa que no início do Observatório foi realizada uma reunião com a Controladoria do município, responsável pelo controle interno, para trabalharem em parceria e facilitarem o trabalho um do outro. Porém, na percepção do representante do OS Beta, quando o OS solicitou documentos e informações e começou a apontar irregularidades, a relação se desgastou.

O potencial da relação entre os Observatórios Sociais e as Controladorias municipais, para a qualificação das gestões municipais, é indiscutível. Se somassem esforços potencializariam suas ações, alcançando melhores resultados em termos de controle dos gastos públicos. Porém, há indícios de que ambos os lados estão despreparados para o trabalho em parceria. Se, por um lado, a Controladoria parece não ter incorporado os princípios que lhe deram origem (princípios trazidos na Constituição de 1988 e regulamentados nas leis de transparência e de acesso à informação), o Observatório Social também se equivoca quando, por exemplo, desafia as pessoas que detêm cargos públicos, ou mesmo quando danifica uma tampa de bueiro fazendo com ela um “teste” não autorizado.

Esses desalinhamentos certamente decorrem, em parte, do fato de este ser ainda um movimento novo na sociedade brasileira, não estando claros os papéis dos envolvidos. Mas, ao relatar uma discussão fervorosa que teve com o auditor do município, o representante do OS Beta fornece elementos que destacam a necessidade de estudos que considerem a realidade dos municípios de menor porte, maior parte dos municípios brasileiros, no que diz respeito à personalização e à informalidade nas relações e tratativas.

No caso do OS Alfa, o caminho do acesso à informação sobre a administração municipal parece ter avançado. Num momento inicial o então prefeito incentivou a criação do Observatório, entendendo-o como um colaborador para o desenvolvimento da cidade. Na sequência colocou alguns obstáculos no acesso à informação. Todavia, na atualidade, após uma Recomendação feita pelo Ministério Público, o acesso está facilitado, conforme a fala a seguir:

[...] Falta do respeito do Município com o OS, quanto ao cumprimento de prazos na liberação de documentos solicitados para vistas. Falta de respeito aos pedidos de impugnação, aos quais não era dada a devida atenção, que a lei obriga. Após comunicado ao Ministério Público das dificuldades que o OS vinha encontrando junto a Prefeitura, o mesmo expediu uma Recomendação Pública contra a Prefeitura. Após este fato os pedidos começaram a fluir (Representante do OS Alfa).

Quanto às frentes de atuação do OS Alfa, desde o início ele se dedica à análise dos editais de licitação da Prefeitura Municipal. O monitoramento das compras públicas em nível municipal é, de fato, reconhecido pelo OSB como a principal ação dos Observatórios. O controle social dos gastos públicos é feito pelos OS por meio da adoção da metodologia desenvolvida e disseminada pelo OSB, que permite o acompanhamento do processo desde a publicação do edital de licitação até o momento da entrega do produto ou do serviço. Segundo o representante do OS Alfa, o acompanhamento dos editais de licitação no site da Prefeitura Municipal, verificando a publicação de novos editais no Portal da Transparência, é feito diariamente.

As entrevistas e os relatórios quadrimestrais disponibilizados nos sites dos OS pesquisados demonstram que uma preocupação comum aos observatórios do litoral paranaense (e aos demais OS) é a ampliação da participação de empresas locais nos processos licitatórios dos seus respectivos municípios. Dentre os eixos de atuação dos OS, que são: 1) Gestão Pública, 2) Educação fiscal, 3) Ambiente de negócios e 4) Transparência; um – ambiente de negócios – prevê ações que resultem em capacitação das Micro e Pequenas Empresas para que participem das licitações, divulgação das licitações e cadastro gratuito para empresas.

Nos relatórios quadrimestrais sempre consta, dos processos analisados pelo OS naquele período, a comparação entre o número de empresas do município que participaram dos certames (as disputas para a contratação pelo governo municipal) e o número de empresas de outros municípios que participaram dos mesmos. Os entrevistados demonstram insatisfação com a desproporcionalidade entre a participação de empresas de fora do município e empresas locais e falam em estratégias para divulgar tais informações e promover a qualificação das micro e pequenas empresas do município para a participação nos certames.

Falando sobre o conteúdo que seria apresentado em uma palestra na universidade, o entrevistado registra:

[...] Vamos mostrar dados sobre a participação de empresas do município nas licitações. Vamos mostrar que 32 milhões são para empresas de fora e apenas 400 mil para empresas do município. Vai ser bem impactante esses nossos dados para a população, vamos divulgar (...) que dos 138 milhões do orçamento, 5.383.000,00 são para a Câmara dos vereadores, 8 milhões foi gerada na economia e 30 milhões para fora do município (empresas) e daqui ficou 300 a 400 mil (empresas daqui). Nós vamos colocar isso e quem vai fazer as perguntas é a população e as entidades (Representante OS Beta).

Os interesses do empresário se confundem aqui com os interesses do cidadão, visto que a questão da maior participação das empresas locais nos contratos com a Administração municipal resulta, *a priori*, tanto em impulsionamento da economia e do desenvolvimento local quanto em crescimento da empresa, em termos de retorno financeiro. Neste sentido, destaca-se o quanto o eixo “Ambiente de negócios”, um dos pilares da atuação dos OS – sobretudo os ligados à rede OSB -, reflete (ou reproduz) o perfil do grupo social que os cria e mantém, o empresariado local.

Como se pode notar, a atuação dos OS está condicionada a dois aspectos que merecem destaque: 1) a essencialidade da transparência pública no apoio ao trabalho dos OS (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MENEZES, 2015); 2) a necessidade de um grande número de pessoas dispostas a trabalhar no acompanhamento diário da gestão pública local (HERNANDEZ e CUADROS, 2014).

Em relação ao segundo aspecto, nota-se que os entrevistados investem mais na ampliação do número de financiadores/mantenedores do que na conquista de voluntários. O aumento da arrecadação mensal permitiria a contratação de mais pessoas, que seriam pagas para analisar todos os editais da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal e acompanhar as entregas dos produtos e/ou serviços adquiridos pelos órgãos públicos.

Tal constatação permite um conjunto de inferências que dialogam de perto com as diferentes temáticas envolvidas nos estudos de cultura política, tais como: confiança, socialização política, motivações para a participação, representação versus participação etc. Mais uma vez, vêm-se reproduzidos os limites corriqueiramente apontados à participação nos espaços institucionalizados de controle social. Em certa medida, as falas dos entrevistados remetem à clássica discussão concernente à distinção entre democracia representativa e

democracia participativa, bem como a todos os elementos nela envolvidos, tais como os relacionados às formas/graus/tipologias de participação (LAVALLE e VERA, 2011; GOHN, 2011; BORBA, 2012).

Todavia, malgrado os obstáculos relatados, os entrevistados se dizem bastante satisfeitos com a evolução dos Observatórios. É visível o entusiasmo dos mesmos ao relatarem, em números, alguns dos resultados do trabalho desenvolvido. Por exemplo, de acordo com o OS Alfa, a atuação do Observatório resultou em economia ao cofre público municipal na seguinte ordem de valores:

Economia em 2015: R\$ 51.738.748,88
Economia em 2016: R\$ 38.953.930,14
Economia em 2017 (até o final de Agosto de 2017): R\$ 23.102.216,76
(Fonte: OS Alfa)

O representante do OS Beta afirma que os resultados vêm superando as expectativas do próprio Observatório, visto que, de acordo com o entrevistado, graças à atuação do OS junto ao Executivo e ao Legislativo municipais, foi gerada uma economia de mais de 8 milhões de reais aos cofres públicos já no primeiro quadrimestre de atuação do OS.

Assim, observa-se que a dinâmica dos observatórios pesquisados demonstra que eles podem ser caracterizados como uma iniciativa, prática ou dispositivo de controle não eleitoral impulsionado por cidadãos, ONGs, organizações da sociedade civil ou meio de comunicação no sentido de exigirem a prestação de contas, monitorar e avaliar o desempenho dos políticos, funcionários e empresas privadas que contratam com o poder público. Tais elementos foram descritos durante as falas dos entrevistados. A seção seguinte apresentará as principais considerações finais do estudo.

Considerações finais

A *accountability*, entendida como a responsabilização de quem ocupa um cargo, em prestar contas, demonstrando desempenho e resultados de suas ações (PINHO e SACRAMENTO, 2009), encontra no conceito de *accountability* social uma forma mais direta de exaltar a face da participação da sociedade civil no controle exercido sobre a administração pública. Nesse contexto, os Observatórios Sociais se apresentam como movimentos de participação e controle social que, nascidos no seio da sociedade civil, estão ligados à *accountability* social, merecendo estudos mais detalhados.

O estudo de duas experiências de Observatório Social (OS) no litoral do Paraná permitiu identificar que o movimento vem sendo feito basicamente por empresários que, preocupados com os rumos financeiros dos seus respectivos municípios e, também, com a baixa participação das empresas locais nas disputas por contratos com o governo, vêm se organizando e se aproximando do sistema de controle interno e externo do aparelho do estado.

Como organizações da sociedade civil, os OS atuam como pessoa jurídica, em forma de associação, e através do uso de uma metodologia de monitoramento de editais de licitação – que acompanha o processo licitatório desde a publicação do edital até a entrega do produto ou serviço –, observam os gastos públicos, exercendo controle da sua publicização (ampliando o acesso à informação) e ações mais incisivas junto aos órgãos competentes, seja de controle interno (como as ouvidorias, controladorias) seja de controle externo (Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas).

Os Observatórios atuam em várias frentes, incluindo a educação fiscal da população, a construção de Indicadores de Gestão Pública, a qualificação de micro e pequenas empresas para a participação nos processos licitatórios e a prestação de contas quadrimestral à sociedade, dentre outras (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016).

Em relação aos OS estudados, nota-se que, embora esteja presente nas falas dos entrevistados a intenção de dar conta de tais frentes de atuação propostas pelo OSB, a atividade de monitoramento de editais já consome praticamente todos os recursos (humanos, de tempo, financeiros etc) dos quais dispõem os Observatórios. Restam bastante insipientes as iniciativas de avanço em outras frentes, embora seja possível apontar ações pontuais de qualificação/informação das empresas locais para a participação nos processos licitatórios e, em alguma medida, a promoção da educação fiscal, que acontece, por exemplo, durante os chamados “Feirão de Impostos”, cujo consumidor descobre quanto paga aos cofres públicos, sob a forma de impostos, ao adquirir produtos de consumo frequente como, por exemplo, alimentos, itens de higiene etc.

Assim, vê-se como incontestável a contribuição dos Observatórios Sociais à ampliação do controle social na perspectiva da *accountability* social. É importante observar que, embora os Observatórios não se configurem como espaços institucionalizados de participação social, não havendo previsão de sua atuação no ciclo das políticas públicas, o trabalho de controle social exercido por eles pode levar ao fortalecimento dos espaços institucionalizados de participação e, conseqüentemente, à maior efetividade desses no ciclo das políticas, ampliando a efetividade da participação social e, *pari passu*, garantindo maior eficiência à administração pública.

Conforme relatam os entrevistados, existem resultados concretos da atuação dos OS em relação ao controle dos gastos públicos, apontando para a efetividades dos mesmos como mecanismos de controle social. Todavia, pesquisa aponta para a necessidade de alguns ajustes, especialmente no que concerne à relação entre os OS e o poder público local. A pessoalidade nas relações, a lógica do sigilo, dentre outras práticas que podem ser percebidas como permeando o cotidiano das atividades do OS, são alguns pontos que precisam ser superados. O país precisa trilhar um caminho de relação de parceria entre o setor público e a sociedade civil, no sentido da coprodução do bem público, que em nada se confunde aqui com institutos como terceirização ou privatização. O que se quer ressaltar é a importância de Estado e sociedade trabalharem juntos, tratando o que é público como sendo de e para todos, livrando-se da lógica patrimonialista, corporativista e clientelista. O trabalho em conjunto tem maior potencial para disseminar bons frutos.

Por fim, a pesquisa permite apontar que os OS estudados ainda têm passos importantes a avançar em pelo menos três sentidos: 1) no sentido de ampliar a participação social em sua própria estrutura; 2) no sentido dar maior publicidade às informações que gera; 3) no sentido de aperfeiçoar e expandir seus mecanismos de transparência. Para tanto, sugere-se pesquisas futuras que busquem apresentar dilemas da representação no âmbito dessas experiências no Brasil.

Referências:

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BORBA, Julian. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. In **Revista Sociedade e Estado**, v.27, número 2, maio/agosto 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HERNANDEZ, A.; CUADROS, D. Iniciativas de transparencia y *accountability* en America latina: naturaliza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo / 226-270. In PINHEIRO, D.; MELO, D; COSTA, J.; (Orgs.). **Democracia: desafios, oportunidades e tendências**. Florianópolis : Imaginar o Brasil, 2014.

HOROCHOVSKI, Rodrigo R. et al. **Bacharelado em Gestão pública da UFPR: uma contribuição ao desenvolvimento sustentável**. In Revista Temas de Administração Pública. FCLAR/UNESP. Edição Especial. V.3, n.6, 2012.

LAVALLE, A.G.; VERA, E.I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. In **Lua Nova**, n.84, São Paulo, 2011, pp.95-139.

MENEZES, E.C.O. **A participação social na elaboração, aprovação e controle dos instrumentos de planejamento estatal do município de Florianópolis** – Santa Catarina. Relatório Pós-doutorado (Pós-doutorado Programa de Pós-graduação em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> >. Acesso em: 16 nov 2016.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In **Revista Lua Nova**, 44. Cedec. São Paulo, 1998.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHOMMER, P.C.; MORAES, R.L. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão. Org* **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional** – 8 (3): 298-326 Set/Dez 2010.

SCHOMMER, P.C.; NUNES, J.T.; MORAES, R.L. ***Accountability*, controle social e coprodução do bem público**: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio/2012. Pgs. 229-58 (Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática – Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal; ISSN 2236-4374).

13. Mobilização social no Brasil: considerações acerca das Jornadas de Junho de 2013

Emilie Faedo Della Giustina – UEPG²⁹

Danuta Estrufika Cantóia Luiz - UEPG³⁰

RESUMO: O texto se propõe apresentar elementos analíticos acerca das mobilizações sociais ocorridas no Brasil no ano de 2013, as quais ficaram conhecidas como “Jornadas de Junho”. O fio condutor para as reflexões reunidas orienta-se a partir da retomada, de forma mais expressiva, dos protestos massivos e de rua ao repertório de atuação política da sociedade civil brasileira - e seus desdobramentos posteriores. Trata-se de uma abordagem reflexivo-crítica acerca do contexto social, político e econômico do país a partir do qual gestaram-se tais manifestações. Proposta metodologicamente orientada por pesquisa bibliográfica e que compõe parte de pesquisa de doutorado em andamento.

Palavras-chave: Sociedade Civil; Democracia; Jornadas de Junho.

Introdução

As determinações econômicas, sociais e políticas que fundamentaram a hegemonização do projeto neoliberal no Brasil a partir do final da década de 1980 e as estratégias políticas de dominação de classe empreendidas no contexto brasileiro desembocaram, a partir dos anos 2000, no estabelecimento de um projeto "pós-neoliberal" neodesenvolvimentista.

A reatualização do discurso desenvolvimentista no Brasil cumpre a função de elaborar consensos para a continuidade do projeto político de modernização capitalista em um país subdesenvolvido que experimentou a falência do que prometia o discurso neoliberal. De modo que o discurso neodesenvolvimentista tem o objetivo de sustentar ideologicamente a atual dinâmica capitalista, caracterizada pelo antagonismo entre crescimento econômico e ganhos civilizatórios.

Trata-se de um discurso travestido de intenções progressistas que concilia desenvolvimento econômico e social, sem significar um rompimento com o núcleo central das políticas neoliberais, mas oferecendo uma "[...] união sincrética entre políticas econômicas

²⁹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. emiliefaedo@hotmail.com.

³⁰ Doutora em Serviço Social, professora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. danutaluiz88@gmail.com

incentivadoras dos mecanismos de liberalização do mercado e políticas de proteção social compensatórias e de alívio da condição de miséria" (MARANHÃO, 2014, p. 328).

O discurso do neodesenvolvimentismo resgata a bandeira da superação do "atraso" estrutural do país como condição para solução dos problemas sociais, políticos e econômicos. De modo que são necessários incentivos para o desenvolvimento econômico por meio da modernização das estruturas produtivas, incentivo às exportações, estímulo ao crédito financeiro, no subsídio estatal aos empresariais estratégicos, etc. No entanto, tais incentivos à modernização e crescimento econômico propostos pelos defensores do neodesenvolvimentismo como solução para o desenvolvimento social mostram-se ineficazes na superação das contradições sociais típicas do capitalismo periférico brasileiro.

Argumento semelhante é defendido por Borón (2010) ao analisar o capitalismo em uma perspectiva histórica e geográfica mais ampla e considerar tratar-se de um modo de produção que serve para que um grupo de nações (das quais nenhuma foi "subdesenvolvida") se desenvolvessem a custo de excluir as demais. Para o autor, o subdesenvolvimento é um conceito relacional que vem à tona no processo de mundialização do capitalismo, cuja estrutura formada por um centro integrador se desenvolve em grande parte pela exploração das nações periféricas. De modo que o reverso do desenvolvimento do capitalismo nas metrópoles é o subdesenvolvimento na periferia.

A proposta neodesenvolvimentista, ao se constituir em uma alternativa frente à deslegitimação do discurso neoliberal, mas preservar seu núcleo central de condução política, pode ser caracterizada como uma "reciclagem" das ideias liberais, acrescidas de algumas necessárias concessões aos grupos vulnerabilizados. O que se coloca como condição para continuidade política e ideológica do projeto neoliberal de modernização capitalista.

Ainda que travestida do discurso modernizador de estímulo à produção, ao crédito e à criação de postos de trabalho, a política econômica neodesenvolvimentista não rompe com a histórica dependência externa nacional. E, juntamente a uma condução focalizada das políticas sociais, que estimulam o desenvolvimento das capacidades individuais dos mais pobres para que estes acessem o mercado como alternativa ao quadro de desigualdade social, faz com que questões estruturais de subdesenvolvimento e desigualdade social sejam reproduzidas.

Para Maranhão (2014) é característico de regimes "pós-neoliberais" ou de "neoliberalismo social" expandirem o rol do capital financeiro para desenvolver a economia e tentar conservar o apoio das massas por meio do financiamento de vastos programas de combate à pobreza.

Em um contexto em que a estrutura e a dinâmica do capitalismo contemporâneo puseram por terra as esperanças de equalização entre crescimento capitalista e ampliação de ganhos civilizatórios significativos (MARANHÃO, 2014), o papel desempenhado pela sociedade civil coloca-se como fundamental. Pois, é no palco da sociedade civil que são travados os embates das correlações de forças estabelecidas em cada conjuntura, as disputas por projetos societários, as resistências diante das reformas do Estado, a elaboração de consensos. Estado aqui compreendido como espaço que pode ser apropriado pelo movimento transformador, sob a perspectiva de elaboração e disputa de hegemonias.

Este contexto coloca-se como pano de fundo para o estopim de mobilizações sociais massivas pelas ruas do Brasil, em junho de 2013. O presente texto reúne algumas reflexões analíticas acerca desta forma de expressão da sociedade civil, que é retomada de maneira mais expressiva ao repertório de atuação dos cidadãos brasileiros a partir desse período, e perpassada por intencionalidades em disputa.

As Jornadas de Junho de 2013

Mesmo que amenizada por estratégias neodesenvolvimentistas, a condução macroeconômica neoliberal se mostrou ineficiente na geração de crescimento econômico sustentável a longo prazo e muito menos eficiente na superação do subdesenvolvimento dos países periféricos ao capitalismo globalizado. E, acrescidas às crises econômicas cada vez mais frequentes, abrem espaço para movimentos de resistência popular ao neoliberalismo na América Latina, podendo ser citados: os movimentos indígenas, os cocaleiros na Bolívia, o Movimento Zapatista em Chiapas, o Movimento de Trabalhadores Sem-Terra (MST) no Brasil, o Movimento dos Sem Trabalho na Argentina, entre outros (MARANHÃO, 2014).

A sociedade civil brasileira, nesse contexto, é palco de disputas e manifesta diferentes formas e conteúdos: desde o fortalecimento do "terceiro setor"³¹ até a revitalização das grandes mobilizações em massa/de rua.

Por isso, em se tratando do contexto sociopolítico da última década, é preciso lançar o foco da análise sobre as grandes mobilizações desencadeadas a partir das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. As quais, em uma sociedade globalizada e conectada em rede, relacionam-se a

³¹ Concepção neoliberal de sociedade civil, separada do Estado e do Mercado, concebida como esfera de mediação entre o econômico e o político. Noção que despolitiza e instrumentaliza a ação da sociedade civil conforme a hegemonia neoliberal. Especialmente percebida no processo de desresponsabilização estatal frente aos direitos sociais, em consequência do enxugamento do Estado, ocasionando um processo de (re)filantropização da questão social.

diversas outras expressões mundo a fora: A Primavera Árabe, os Indignados na Espanha, Occupy Wall Street nos Estados Unidos, etc.³²

Nos diversos países citados, assim como nas cidades brasileiras, foram postos em questão os modelos de desenvolvimento e as formas de fazer política. Para Castells (2013), o tradicional modelo de democracia representativa, baseado em estruturas verticais e centralizadas, dá sinais de esgotamento. Ao que as mobilizações em massa têm reagido com propostas de organizações horizontais, sem personificação de lideranças nem comando de partidos ou comitês centrais.

A análise de Estanque (2015) é de que dois principais elementos configuram o pano de fundo dessas mobilizações, para além da esfera política (em sentido estrito): a degradação das condições materiais de vida de uma parte significativa da população, combinada à crise de legitimidade das instituições políticas.

Movimentos que evidenciam um contexto de crise das tradicionais estruturas de representação coletiva de interesses populares. Contexto em que a democracia é limitada pelos verdadeiros poderes que agem "apesar dela" e anulam a soberania popular. O que se tem chamado de "crise de representatividade" das instituições políticas, esvaziadas de seu potencial democratizador e colonizadas pelo poder econômico.

Na análise de Castells (2013), o capitalismo é um processo complexo que afeta diversos países de maneiras variadas, e o que unifica tantos protestos em sua multiplicidade é que são todas reações contra as múltiplas facetas da globalização capitalista. Nogueira (2014) reforça este argumento ao considerar que se trata de uma crise com amplas determinações:

O sistema político em seu sentido estrito surge nela como a ponta de um iceberg, o protagonista que sintetiza o que há de perverso no todo. [...] Não é o sistema escrito, constitucionalizado, mas o que funciona (ou não funciona) de fato. O que se questionou, portanto, foi o arranjo político protagonizado por pessoas, grupos e classes, interesses econômicos e organizações que [...] têm-se associado para governar o país. A crise que temos diante dos olhos é mais que crise política: é crise de um sistema perverso, que encontra apoio em múltiplos aspectos, econômicos, socioculturais, políticos, éticos, institucionais, governamentais (NOGUEIRA, 2014, p. 20).

No Brasil, as Jornadas de Junho, onda de protestos que tomou o país em 2013, levou às ruas milhões de brasileiros³³, jovens em sua maioria, em um protesto maciço contra as

³² A conexão entre o movimento no Brasil e outros tantos espalhados pelo planeta está na transformação de espaços públicos urbanos em palcos de protestos majoritariamente formados por jovens, mobilizados por meio de redes sociais, sem a presença de partidos, sindicatos ou organizações de massa tradicionais (ROLNIK, 2013).

³³ "Calcula-se que cerca de três milhões de pessoas tenham participado das manifestações no mês de junho, embora essas medições sejam sempre controversas" (ESTANQUE, 2015, p. 179).

deficiências do sistema de prestação de serviços públicos. Houve registros de manifestações em mais de cem cidades brasileiras, as quais tiveram como foco, inicialmente, a luta pela melhoria da qualidade dos serviços públicos como transporte, educação, saúde e segurança.

Foram desencadeadas pela mobilização contra o aumento da tarifa nos transportes públicos convocada pelo Movimento Passe Livre (MPL)³⁴ na cidade de São Paulo e em outras capitais. A bandeira de luta pela mobilidade urbana é o contraponto a uma imobilidade estrutural das grandes cidades brasileiras, resultado de um modelo de crescimento urbano produzido pela especulação imobiliária e de um transporte coletivo a serviço da indústria do automóvel, subsidiada pelo governo brasileiro³⁵. Nas palavras de Castells (2013, p. 178), "tempo de vida roubado e pelo qual, além de tudo, deve-se pagar".

Impulsionados pelas redes sociais, logo se espalharam e diversificaram sua agenda. O direito à mobilidade entrelaçou-se fortemente com outras pautas constitutivas da questão urbana, como o tema dos megaeventos e sua lógica de limpeza social (Copa/2014 e Olimpíadas/2016), a luta por maior eficácia governamental e o combate à corrupção na política, etc. Tiveram, portanto, uma base multicausal, remetendo para forças e conexões de diferentes dimensões, do contexto local às escalas estadual, nacional e global (ESTANQUE, 2015).

A violenta repressão policial ao movimento gerou grande solidariedade e levou ainda mais gente às ruas. O relato de Rolnik (2013, p. 10) é de que "[...] a tropa de choque, que no cotidiano executa pessoas sumariamente nas favelas e realiza despejos jogando bombas de gás nos moradores, entrou e saiu de cena ao longo das manifestações". O que demonstra a relação entre um projeto excludente de cidade e a militarização dos territórios populares.

Ao se constituírem em manifestações dispersas e multicêntricas, sem lideranças fixas e sem maior dimensão organizacional, a ocupação das cidades foi disputada por diferentes sentidos. A “voz das ruas” não foi uníssona: "Trata-se de um concerto dissonante, múltiplo, com elementos progressistas e de liberdade, mas também de conservadorismo e de brutalidade, aliás presentes na própria sociedade brasileira" (ROLNIK, 2013, p. 12).

³⁴ O MPL se autocaracteriza como um movimento social autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais não se submetem a uma organização central. Fundado em 2005, organizado durante o Fórum Social Mundial e existente em várias cidades, é fruto do acúmulo de revoltas contra o aumento de tarifas de transporte público que ocorreram em 2003 em Salvador e, em 2004, em Florianópolis. Sua principal luta centra-se na gratuidade do transporte público de qualidade e foi o ator mais importante na primeira fase dos protestos (MOVIMENTO PASSE LIVRE - SÃO PAULO, 2013).

³⁵ A estratégia de crescimento neodesenvolvimentista pode ser analisada como uma espécie de "transformismo" no sentido que Gramsci atribui ao termo: "um método para garantir a realização de um programa limitado de reformas e prolongar a permanência no poder mediante a cooptação de membros da oposição". O que não se trata de uma novidade na vida brasileira, toda ela modelada por processos de "revolução passiva" (NOGUEIRA, 2014: 36).

Os protestos contra a precariedade do sistema de prestação de serviços públicos, a princípio, ignoraram parlamentares, sindicatos e partidos políticos. Ainda que de modo espontâneo e improvisado, deixou evidente que se dirigia contra a forma de estruturação do governo representativo no país. O descontentamento não canalizado pela representação política por parte daqueles que são "alijados do poder de decisão sobre seu destino" gerou um movimento de tomada deste destino com seu próprio corpo, por meio da ação direta, da ocupação do espaço público urbano e, por meio desta, da forçada ação política (HARVEY, 2013, p. 10).

Se o espaço público institucional, o espaço constitucionalmente designado para a deliberação, é ocupado pelos interesses de uma elite dominante em processo de perda de hegemonia, os movimentos contra-hegemônicos, ainda que não formem uma massa coesa, ocupam o espaço urbano e os prédios simbólicos com vistas a forçar a abertura de um novo espaço público não limitado à internet.

O tema que predominou nessas manifestações, de uma forma geral, foi o apelo a novas formas de deliberação, representação e tomada de decisão na política. Gerado pela perda de legitimidade de poder das elites dominantes, inevitável diante do modo desigual de vida experimentado pela massa da população.

A desilusão em relação à democracia e as formas de expressão pública, na chamada agenda da "crise de representação" gera pautas e leituras diversas. Tem-se operado nos últimos anos, sistematicamente, a desqualificação dos políticos e da política e a insistência na pauta da corrupção como a grande responsável pelos problemas do país. A influência neoliberal ao alterar o modo como se faz política, por meio da prioridade da governabilidade, influencia no distanciamento dos partidos políticos em relação à população.

No Brasil, o movimento que começou apartidário³⁶ tornou-se antipartidário, por meio da negação radical, inclusive violenta em alguns casos, da manifestação dos partidos. Trazendo à tona uma dissonância entre Estado e Sociedade, a qual expressou não pactuar com o modo como se faz política no país. Castells (2013) ao estudar essas expressões contemporâneas de mobilização social elabora uma síntese:

De início, eram uns poucos, aos quais se juntaram centenas, depois formaram-se redes de milhares, depois ganharam o apoio de milhões, com suas vozes e sua busca interna de esperança, confusas como eram, ultrapassando as ideologias e a publicidade para se conectar com as preocupações reais de pessoas reais na experiência humana real que

³⁶ Dados de pesquisa realizada pelo Ibope mostra que o índice de não filiação partidária dos manifestantes era de 96%, e 86% não sindicalizados (ESTANQUE, 2015).

fora reivindicada. Começou nas redes sociais da internet, já que estas são espaços de autonomia, muito além do controle de governos e de empresas - que, ao longo da história, haviam monopolizado os canais de comunicação como alicerces de seu poder. Compartilhando dores e esperanças no livre espaço público da internet, conectando-se entre si e concebendo projetos a partir de múltiplas fontes do ser, indivíduos formaram redes, a despeito de suas opiniões pessoais ou filiações organizacionais (CASTELLS, 2013, p. 08).

Sua análise parte do pressuposto de que, se as relações de poder são constitutivas da sociedade, aqueles que detém o poder constroem as instituições segundo seus valores e interesses. De modo que o poder é exercido pela coerção e também pela construção de significados na mente das pessoas, por meio de mecanismos de manipulação simbólica, os quais constituem-se em uma fonte de poder mais decisiva e estável. "[...] Poucos sistemas institucionais podem perdurar baseados unicamente na coerção. Torturar corpos é menos eficaz que moldar mentalidades. [...] É por isso que a luta fundamental pelo poder é a batalha pela construção de significado na mente das pessoas" (CASTELLS, 2013, p. 11).

Considerar que as relações de poder são constitutivas das instituições da sociedade significa dizer que os aparelhos privados de hegemonia³⁷ elaboram consensos necessários para a condução do bloco histórico. E que, uma vez que as sociedades são conflitivas e contraditórias, onde há poder há também a possibilidade de enfrentamento, da correlação de forças e de elaboração de novas hegemonias.

A espontaneidade de formação desses movimentos é outro elemento que pode ser analisado. Gramsci tratou a respeito da espontaneidade e da direção consciente dos movimentos populares e identificou a “espontaneidade”³⁸ como um componente que confere às massas populares um potencial criador de valores históricos e institucionais. Em suas palavras, “[...] tornam possível o advento ao poder da classe subalterna mais avançada em razão do enfraquecimento objetivo do Estado”. O autor ressalta que, negligenciar esses movimentos, renunciar dar-lhes uma direção consciente e inseri-los na política pode ter consequências graves³⁹ (GRAMSCI, 2007, p. 198).

³⁷ “Privados” porque localizados na sociedade civil, mas que desempenham funções estatais no processo de dominação de classes. Em uma acepção gramsciana de hegemonia, a sociedade civil é o *locus* de elaboração do consenso necessário para a dominação.

³⁸ “‘Espontâneos’ no sentido de que não se devem a uma atividade educadora sistemática por parte de um grupo dirigente já consciente, mas que se formaram através da experiência cotidiana iluminada pelo ‘senso comum’, ou seja, pela concepção tradicional popular do mundo, aquilo que muito pedestremente se chama de ‘instinto’ e que, ele próprio, é somente uma conquista histórica primitiva e elementar” (GRAMSCI, 2007, p. 197).

³⁹ A respeito de prováveis consequências da negação de direção consciente de movimentos “espontâneos” o autor ilustra: “Ocorre quase sempre que um movimento ‘espontâneo’ das classes subalternas seja acompanhado por um movimento reacionário da ala direita da classe dominante, por motivos concomitantes: por exemplo, uma crise econômica determina, por um lado, descontentamento nas classes subalternas e movimentos espontâneos de massa,

Contudo, para Gramsci, não existe na história a espontaneidade “pura”, mas há, nesses movimentos, uma multiplicidade de elementos e de direção consciente, embora nenhum deles seja predominante ou ultrapasse o nível do “senso comum”, da “concepção de mundo tradicional deste determinado estrato”. Por isso a crítica à “espontaneidade como método político”, ao “espontaneísmo” e “voluntarismo”, e a defesa de que as forças populares dispersas e localizadas sejam unificadas, com vistas à elaboração de “hegemonia política e cultural” e construção de uma nova forma de Estado dirigido democraticamente por elas (GRAMSCI, 2007, p. 194 e 225).

Nesta perspectiva, a análise de Nogueira (2014, p. 24) é de que as ruas brasileiras têm baixo poder de agenda, mas seu efeito positivo não pode ser menosprezado. "As vozes da revolta verbalizaram demandas reais, mas também muita intolerância e incompreensão. Disseram muitas coisas, mas também não forneceram soluções. Despertaram consciências e tiraram a política da letargia, mas não anunciaram uma revolução".

Para o autor, tarefas políticas decisivas se colocam a esses processos mobilizatórios: estabelecimento de uma agenda de lutas, formas de fazer com que essa agenda chegue ao Estado, organização dos manifestantes, relacionamento com os poderes constitucionais, etc. A questão está em saber se, no futuro, surgirão formas de encontro entre as vozes das ruas e o poder institucionalizado. Os protestos produzem manifestações horizontais, multicêntricas, com muitas lideranças, sem organização sustentável, cheios de entusiasmo e contundência crítica. Mas também trazem consigo o problema referente à duração no tempo e à capacidade de estruturação de uma agenda.

Outro elemento importante a se considerar na análise das expressões da sociedade civil na contemporaneidade é a função da mídia enquanto peça fundamental da engrenagem da globalização econômica e cultural, palco e objeto privilegiado das disputas pelo poder político.

A mídia em seu conjunto desempenha funções eminentemente políticas nas sociedades contemporâneas. Para Ianni (1999), opera-se um processo de substituição das instituições “clássicas” da política - partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, correntes de opinião pública, etc – por novas tecnologias da comunicação, informação e propaganda, portadoras de inegável potência política.

Instituições “clássicas” da política são instrumentalizadas, transformadas, marginalizadas e, o expressivo fortalecimento da mídia – especialmente a partir da

e, por outro, determina complôs de grupos reacionários que exploram o enfraquecimento objetivo do Governo para tentar golpes de Estado” (GRAMSCI, 2007, p. 197).

disseminação dos meios de comunicação eletrônicos –, fez com que os veículos de comunicação passassem a ocupar um lugar de extraordinária relevância nos processos de construção de hegemonia. Nas palavras de Nogueira (2014, p. 183):

A mídia substitui os tradicionais agentes da hegemonia, os partidos políticos, na mediação entre candidatos e eleitores, na definição da agenda do debate público, na transmissão de informações políticas, na canalização das demandas sociais e na crítica das políticas públicas. Tornou-se, assim, o principal ‘aparelho privado de hegemonia’ (Gramsci), tendendo a ocupar o centro mesmo do processo político.

Trata-se de uma poderosa técnica social de manipulação das consciências nas sociedades contemporâneas. E essa capacidade de agendamento público dos veículos de comunicação social não se expressa somente no Brasil, mas é um dado universal. A função política da mídia é identificada por Ianni (1999) com a função de intelectual coletivo e orgânico dos blocos de poder predominantes em escala regional, nacional e mundial, habitualmente articulados.

Um intelectual orgânico coletivo, já que sintetiza as formulações de várias categorias de intelectuais: jornalistas e sociólogos, locutores e atores, escritores e animadores, âncoras e debatedores, psicólogos e publicitários; todos mobilizando tecnologias eletrônicas, informáticas e cibernéticas como técnicas sociais de alcance local, nacional, regional e mundial. Organizadas em empresas, corporações ou conglomerados, o que faz com que manifestem tanto objetivos democráticos quanto, e não raras vezes, objetivos autoritários.

Para Ianni (1999), o que singulariza a corporação da mídia é sua capacidade de realizar a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumo em cidadania. Opera decisivamente na dominação hegemônica, em escala global, ao combinar produção e reprodução cultural com produção e reprodução do capital.

Seu funcionamento como força política explícita faz com que a exposição midiática de governantes, parlamentares, intelectuais e cidadãos seja cada vez mais estratégica e indispensável à democracia. No contexto brasileiro, a pouca diversidade de opinião, o processo de ideologização das notícias, a atuação de oligopólios que reduzem os espaços de atuação de uma “mídia alternativa”, a própria imprensa oficial (estatal) que tende a ser direcionada pelos oligopólios midiáticos são elementos listados por Nogueira (2014) como sintomáticos do caráter pouco democrático do atual sistema midiático, bem como da sociedade brasileira.

Mas, o autor também ressalta que a potência de padronização da mídia é limitada. Ainda que seja uma efetiva força normatizadora, indutora e integradora, não conduz as massas exclusivamente, especialmente se considerada a comunicação em rede, cuja dinâmica

desorganiza os processos de controle sobre a informação, abrindo-a a todos. “Achar que todo mundo se deixa conduzir pelo que falam os oligopólios midiáticos é desrespeitar os cidadãos e ignorar a vida, que é bem mais complexa. Governos democráticos precisam saber interpelar a mídia, dialogar com ela e enfrentá-la” (NOGUEIRA, 2014, p. 201).

A formação de consensos exercida pela indústria cultural impregna amplamente a política, a atividade e o imaginário de indivíduos e coletividades, grupos, classes sociais e nações em todo o mundo. Em diferentes escalas, conforme as peculiaridades institucionais e culturais da política em cada sociedade, influencia, subordina, transforma ou mesmo apaga partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, correntes de opinião, legislativo, executivo e judiciário (IANNI, 1999).

No Brasil, o caráter oligopolizado da mídia acaba por limitar o potencial de democratização da sociedade. Contudo, a diversificação dos meios de comunicação, principalmente por meio da comunicação em rede, mais horizontalizados e menos suscetíveis a manipulações centralizadas, agrega novos elementos analíticos ao papel da mídia na contemporaneidade.

As Jornadas de Junho são exemplificadoras dessa constatação, ao organizarem-se nas redes e de forma não-hierarquizada, possibilitaram visualizar no Brasil um fenômeno que se multiplica pelo mundo, possibilitado pela comunicação em rede.

Considerações Finais

É necessário pontuar que, se em 2013 as multidões foram às ruas em uma perspectiva coletiva e apartidária, agudizada pela demanda por oferta de serviços e colocando em questão a legitimidade das instituições democráticas, essa caracterização não pode ser transposta para as manifestações que se seguiram nos anos posteriores. Nos limites desse texto, o que se procurou destacar foi a retomada do protesto de rua como instrumento de pressão política, sendo incorporado ao repertório de ação da sociedade civil de forma mais expressiva, assimilado ideologicamente tanto à direita, quanto à esquerda.

O resultado da redemocratização do país na década de 1980, ainda que tenha instituído uma *forma* democrática de organização societária, é limitado em seu *conteúdo* político, consequência do processo de correlações de forças estabelecido ao longo da década de 1990, período em que a sociedade civil brasileira fragmenta-se e é fragilizada em um contexto de hegemonia neoliberal.

De 1990 a 2010 vivencia-se um ciclo de vinte anos de expectativa da proposta de democracia pactuada na Constituição Federal de 1988, que tem sua efetividade limitada pelo projeto neoliberal. A retração do Estado e o não cumprimento do projeto democrático constitucional coloca-se como base para a instalação de um cenário de crise de hegemonia e de volta das manifestações das multidões nas ruas como forma de expressão política da sociedade civil.

Passadas três décadas, a sociedade civil brasileira se debate entre diferentes formas e conteúdos: as resistências populares em defesa de uma democracia de significado substantivo e de um projeto societário popular; e a sociedade civil que assume a função designada pela direção do projeto político hegemônico neoliberal, desempenhando papel fundamental para sua manutenção.

O argumento de Luiz (2011, p. 82) é o de que “[...] é necessário criar uma nova cultura sobre o entendimento de sociedade civil, a qual represente maiores possibilidades de consolidação do processo democrático a partir de suas potencialidades”. Diante do qual se evidencia ainda um longo caminho a percorrer na luta pela ampliação da socialização da política no Brasil e pela consolidação de segmentos subalternizados da sociedade civil como protagonistas desse processo - e o destino deste depende dos desdobramentos dessa luta.

Referências Bibliográficas

- BORÓN, Atílio. **O socialismo no século 21: há vida após o neoliberalismo?** 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1º ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- ESTANQUE, Elísio. **Classe média e lutas sociais: ensaio sobre sociedade e trabalho em Portugal e no Brasil.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2015.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** v. 3. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- HARVEY, David. “A liberdade da cidade”. In: MARICATO, Ermínia [et. al.]. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** 1º ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 47-62, 2013.
- IANNI, Octavio. **O Príncipe eletrônico.** In: Perspectivas. São Paulo, 22: 11-29, 1999.
- LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. **Emancipação e Serviço Social: a potencialidade da prática profissional.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2011.

MARANHÃO, Cézar. “A ideologia neodesenvolvimentista: crise do capital, novas estratégias e velhas promessas da classe dominante brasileira”. *In*: MONTAÑO, Carlos. **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor"**. São Paulo: Cortez, 301-340, 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

ROLNOK, Raquel. “As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações”. *In* MARICATO, Ermínia [et. al.]. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1º ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 9-20, 2013.

14.O lugar da participação nas teorias democráticas.

Cassiano Machado Goes

Resumo: A democracia fundamentada pelos gregos como governo do povo esteve no cerne de diversos debates ao longo do tempo, trazendo questionamentos importantes sobre sua definição e suas dimensões práticas, que serviram para a consolidação do sistema e abertura de novas perspectivas sobre o que é uma real democracia. Tendo em vista que é indispensável à participação popular em uma democracia através do sufrágio, este é um dos importantes tópicos debatidos acerca da mesma. Desta forma, cabe aos teóricos que se debruçam sobre esta questão, questionar-se sobre qual seria o grau desejável de participação popular e como esta se daria em diferentes tipos de sociedade. Assim, este trabalho, que apresenta resultados de um projeto de iniciação científica, percorrerá algumas das principais teorias democráticas consolidadas na ciência política, mostrando o lugar que a participação popular tem dentro de cada uma das doutrinas. A primeira das teorias será a “democracia protetora”, passando pela “democracia desenvolvimentista” e a “democracia de equilíbrio”, posteriormente abordando a “democracia deliberativa” e concluindo com a “democracia participativa”.

Palavras-chave: Participação, Teoria Democrática, Democracia, Teoria Política.

Introdução

A democracia nas sociedades contemporâneas consolidou um debate diferente do que havia sido realizado nos séculos passados, quando havia dúvidas se ela seria a melhor forma de governo a ser adotada. Atualmente, em contraste, a democracia atingiu status de consentimento como o ‘melhor dos sistemas’, logo, discute-se agora como ela deve se dar, qual sua capacidade de atuação e seus horizontes. Um dos principais tópicos nessa discussão diz respeito à participação popular, sendo peça chave para o entendimento dos objetivos que cada teoria da democracia apresentada vai conter. Tal fator se encontra comum a todas as teorias, pois a democracia, reconhecida por definição como governo do povo, tem em suas condicionantes, uma participação popular mínima na tomada de decisões, seja via direta como em suas bases gregas, seja representativa como na maioria dos estados modernos.

Ao longo da história tivemos diversos regimes democráticos nos quais cada um colocou ao povo um respectivo papel na tomada de decisões e legitimação dos governos. Em alguns casos, o povo detinha mais poder, podendo atuar de forma direta no processo e, em outros, restando ao povo apenas algumas poucas formas de legitimar a atuação de governantes ditos representantes. Tais diferenças sempre foram justificadas teoricamente, por vezes alocando a

resposta em condições sociais, econômicas ou morais, que contribuíam para a legitimação de tais formas de se interpretar a democracia e a participação necessária para a realização da mesma. O objetivo desse trabalho é mostrar qual o grau de participação almejada em cada teoria democrática e quais as condicionantes teóricas de cada uma delas, relacionando as com os moldes de sociedade e de indivíduo.

As teorias selecionadas se deram a partir de um novo paradigma apresentado por C. B. Macpherson (MACPHERSON, 1977), que analisou as teorias da democracia que, a partir do século XIX, tiveram que lidar com a ideia de classes sociais. Será feita uma divisão teórica para o desenvolvimento entre as cinco teorias apresentadas pelo autor. No primeiro bloco, serão tratadas as teorias liberais modernas que compreendem, de acordo com a terminologia adotada por Macpherson, a “democracia protetora”, a “democracia desenvolvimentista” e a “democracia de equilíbrio”. Estas apresentam uma concepção moderna de indivíduos e já traz o voto universal como base mínima de uma teoria da democracia, porém variam principalmente nos objetivos que cabe a participação numa ordem política. A “democracia protetora” é a primeira a assegurar meios para o povo contestar o poder dos governantes, porém de forma muito rudimentar ainda. Avançando para a “democracia desenvolvimentista”, temos um progresso ao observar a democracia como meio possível de prover desenvolvimento pessoal para os indivíduos da sociedade. A última, a “democracia de equilíbrio”, irá trazer de forma muito mais criteriosa uma linha analítica, que fará uma analogia da democracia ao mercado. Todas as três teorias colocam a democracia em bases liberais de interpretação, sendo o indivíduo parte disto e com fortes características procedimentais.

O segundo bloco de teorias tratadas aqui corresponde as mais contemporâneas, que vieram como contraponto aos princípios liberais, trabalhado muito bem pela Denise Vitale (VITALE, 2006), contará com a “democracia deliberativa” e a “democracia participativa”. Estas trouxeram novas concepções para a participação popular nas ‘regras do jogo’ democrático, o povo apresentando maior envolvimento e poder decisório. A “democracia deliberativa” trará a discussão como personagem principal da democracia, a deliberação se encontra como o principal meio de legitimação da democracia, atrelando o debate dos indivíduos com meios procedimentais para legitimar as decisões do governo. A última das teorias é a “democracia participativa”, que irá trazer o maior nível de participação das demais, principalmente ao tratar da participação em estruturas não governamentais. Todas as teorias, de ambos os grupos citados, se conversam ao longo do desenvolvimento histórico, ao uma criticar

a outra e supor um novo enredo normativo para a democracia, contribuem para o debate rico que temos.

Esta retomada teórica a fim de apresentar o grau de participação desejada em cada uma das teorias da democracia selecionadas, se mostra fundamental para podermos interpretar como a democracia já foi vista ao longo do tempo, e principalmente qual foi o local do povo nesse processo, já que este é o agente mais importante da democracia. Este debate nos dias de hoje tangencia todos os questionamentos sobre a falta de participação popular na política, vinda com uma séria crise de representatividade existente, dois pontos que diminuem cada vez mais o envolvimento do povo com seus governantes e suas respectivas decisões. Entender as visões que já foram apresentadas acerca da democracia nos ajuda a pensar estes problemas de forma mais clara, permitindo pensar novos horizontes para o envolvimento popular visando legitimar as ações dos governos nas democracias e regimes eleitorais contemporâneos.

Democracias liberais modernas

As democracias enquadradas por liberais terão em seu desenvolvimento algumas características comuns, atreladas pela “igual liberdade para todos empregarem e desenvolverem suas capacidades” (Macpherson, 1977, p. 9). Assim, todas as definições que se seguiram estão dependentes dos juízos de valor que cada autor dará para as características essenciais da mesma, alinhadas a um mesmo princípio e visando legitimar as decisões numa sociedade. Mesmo que centrado em divergências teóricas, muitas vezes críticas aos recursos utilitaristas que a mesma apresenta, esta visão irá inovar ao romper com ideais utópicos que antes permeavam o debate acerca da democracia. Macpherson irá considerar um divisor de águas entre as democracias ditas como utópicas para as democracias liberais o surgimento da “democracia protetora” no início do século XIX, já que esta traz uma concepção de sociedade dividida em classes que inicia “uma aceitação das liberdades do mercado de uma sociedade capitalista”. Logo, os três modelos abordados a seguir que foram nomeados e analisados por Macpherson, irão conter características em comum e preceitos que se comunicam intimamente sobre o modelo de homem e sociedade presente.

A “**democracia protetora**” vem romper com as características das democracias anteriores, de forma a se aproximar dos preceitos das sociedades capitalistas de mercado que eram regidas pela economia política clássica. Tais sociedades sempre adotaram um modelo de homem maximizador de sua utilidade, ou seja, bases utilitaristas que perpassaram com caráter justificativo para todas as demais características. Os dois principais autores expoentes nesta

teoria será o Jeremy Bentham, que formulou em essência a teoria chamada de utilitarista e James Mill que deu prosseguimento no desenvolvimento desta teoria. Ambos conseguiram trazer novas dimensões para o debate, contribuindo muito para o avanço do pensamento democrático.

Esta teoria consiste basicamente em meios de proteger do povo de excessos dos governantes, levando um poder popular de contestação com forte caráter defensivo, porém, estes teóricos não desenvolvem os meios práticos que tal contestação se daria. O ideal de voto universal, “um homem, um voto” (mesmo que limitado aos princípios da sociedade do período), seria o principal meio de cada indivíduo, cada grupo, manifestar sua defesa nos períodos de eleição dos seus representantes. Temos um ponto que explicita um nível de participação popular proposto, pois tal capacidade de contestação, mesmo que venha de demandas populares, se encontra limitada ao voto em períodos específicos, sem margem para o envolvimento direto em decisões. Macpherson (1977, p.42) pontua que Bentham “só se passou ao princípio da franquia democrática quando se convenceu que os pobres não utilizariam seus votos para nivelar ou destruir a propriedade“, ressaltando características que tais bases não estavam focadas no envolvimento popular, mas na simples manutenção de um sistema que apresenta agentes em constante conflito.

Outra característica presente na teoria está atrelada as bases legais que a sociedade deve prover para os indivíduos, os objetivos da democracia com os mesmos, referente a quatro princípios básicos. Bentham irá postular os fins subordinados das leis que deveriam “garantir a subsistência, ensinar abundância, favorecer a igualdade e manter a segurança”. Estas características que devem estar presentes nas sociedades em questão apresentam uma linha argumentativa em defesa de princípios capitalistas, que toma como no mercado, a riqueza como medida para a felicidade, garantindo a segurança da propriedade privada e as possibilidades para que ‘todos’ se desenvolvam.

James Mill pontuará que esta teoria “nada mais é que uma exigência lógica para o governo de indivíduos inerentemente conflitando-nos próprios interesses e que por hipótese são de infinitamente cobiçosos de seus próprios interesses privados” (MACPHERSON, 1978, p.49). A ‘democracia protetora’ irá apresentar novos pontos importantes para o avanço do pensamento democrático, por ser a primeira das teorias que introduz estas questões, o povo já se encontra em uma situação melhor que nas teorias anteriores. No entanto, enquadram a participação popular como à mínima necessária para simplesmente legitimar as ações dos representantes ou as contestarem.

A segunda teoria discutida será a “**democracia desenvolvimentista**”, que surge num contexto com algumas diferenças do cenário da teoria anterior, que se deu em um momento mais ‘tranquilo’ em questões de tensões entre o governo e a população. Esta teoria foi fundamentada pelo filho de James Mill, John Stuart Mill, que de certa forma aliou a função protetora da teoria que o antecedeu com uma possibilidade de desenvolvimento individual maior, trazendo um ponderamento moral para esta questão que é ressaltado por Macpherson quando ele diz que “ele tem uma visão moral da possibilidade de aperfeiçoamento da humanidade, e de uma sociedade livre e igual ainda não conseguida” (Macpherson p.52). Tendo em vista que Bentham e James Mill apesar de inovarem, permanecem com modelos simplistas de indivíduos, John Stuart irá observar que o século XIX trouxe mudanças nos paradigmas socioeconômicos que acarretaram a uma piora nas condições das classes mais baixas, levando a uma situação insustentável que segundo ele faria que “os trabalhadores não poderão mais ser contidos, terão que fazer algo, tornar a multidão mais contente”.

O medo da revolução se torna uma das variáveis a ser considerada neste modelo de democracia, criando um pano de fundo moral que irá buscar a garantia “da probabilidade de melhoria da humanidade”, visando se evitar que eclodisse algum tipo de revolução popular. Ao se teoricamente defender o coletivo, Mill irá se opuser a certos preceitos capitalistas ao interpretar a sociedade de forma mais dinâmica que outros autores. Com o termo dinâmico, ele quer dizer que melhorias podem ser advindas a partir da democracia, e consequentemente de certo envolvimento popular já que segundo ele, por meio da democracia, o povo pode ser tornar mais atuante “em intelecto, virtude, atividade prática e eficiência”. Sob esta perspectiva, esta teoria pode ser enquadrada com um grau de participação maior, mesmo que pouco, e de certa forma com melhores bases para a população por auferir um desenvolvimento que antes era ignorado.

Ao se desenvolver como se daria tal processo prático de uma democracia desenvolvimentista, Mill irá ter como objetivo impedir que legislações classistas fossem impostas na sociedade que está claramente dividida em classes. O voto universal para ele levaria a uma condição em que grupos maiores iriam impor suas demandas para outros já que um homem representaria um voto. É postulado por Mill que em um sistema eleitoral perfeito, pessoas mais capacitadas devem possuir mais votos, ou mais peso em seus votos, de forma a ter maior poder decisório em relação ao voto das outras pessoas menos capacitadas. É exemplificado o caso dos pobres, que segundo Mill são pessoas que não tiveram capacidade de auferir boas condições financeiras e por isso são incapazes de decidir de forma racional as

questões da sociedade. Assim, as classes estariam equilibradas, de forma que como a maioria do povo que está nas classes de menor renda, possuiria menos peso, enquanto os ricos e sábios mesmo em menor número, possuiriam maior poder decisório, tendendo ao equilíbrio entre as classes.

Este posicionamento de distinção entre os votos de cada classe revela um discurso extremamente tecnocrata, que irá hierarquizar as pessoas de forma a não permitir que a democracia se efetive, entrando em conflito com seus ideais de desenvolvimento amplo da sociedade. Este é um ponto de dificuldade na análise dos objetivos e da prática do autor, pois, ao preconizar uma defesa do desenvolvimento da população como é ressaltado em “seu principal argumento em favor da franquia universal era que ela era essencial como meio de fazer com que o povo se desenvolvesse mediante a participação” (Macpherson pg. 61) e defendendo características que segregam e reduzem a participação popular colocando este sistema de pesos, apresenta-se de forma ambígua. De forma geral, esta teoria trouxe avanços em sua linha argumentativa levando um nível de participação popular um pouco maior que a ‘democracia protetora’, acarretando também um maior poder decisório por tentar equilibrar as classes com seu sistema proporcional de votos.

A terceira e última teoria enquadrada neste grupo será a “**democracia de equilíbrio**” que foi sistematizada por Joseph A. Schumpeter em 1942 no livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia”. Este novo modelo virá intimamente ligado aos princípios capitalistas, de forma que realiza uma analogia da democracia com o mercado. Os conceitos utilitaristas que Bentham e James Mill já haviam propostos reaparecem de forma acentuada em um contexto onde o mercado se apresenta muito mais bem constituído que no período anterior, com a consolidação do mercado, permitiu-se que a democracia se aprofundasse na mesma medida. Além da relação com os preceitos de mercado, Schumpeter irá trazer uma concepção de que a democracia é apenas um mecanismo que agrega vontades coletivas, um instrumento político que permite legitimar governos e controlar excessos. Este forte caráter procedimental que a teoria traz está atrelado ao caráter analítico que Schumpeter se propõe a realizar, ou seja, ao invés de prescrever como uma democracia deveria ser ele analisa como as democracias são e as legitimam desta maneira, sendo este um dos pontos que irá servir de base para compreendermos o grau de participação que a mesma apresenta.

Para Schumpeter, a democracia, por se configurar como uma ferramenta de agregação de vontades, não aufere possibilidade de mudanças nas bases políticas, que são dadas pelo ‘jogo político’ entre elites pré-determinadas e o povo apenas legitima o governo destas, escolhendo

entre os grupos ‘ofertados’. A comparação entre o mercado e a política faz muito sentido quando os agentes são colocados lado a lado e simplificados da forma que este modelo realiza, já que da mesma forma passiva que os compradores adquirem os produtos que estão ofertados no mercado sem ter envolvimento algum no processo produtivo, na política a população vota em grupos determinados com pautas políticas prontas sem envolvimento algum no processo de formulação e decisão. Esta comparação está ligada as bases teóricas de Schumpeter, que sendo economista esteve boa parte da sua vida ligada a modelos de mercado, levando características destes para seu modelo de democracia.

Vale ressaltar, que todo eixo norteador do argumento da “democracia de equilíbrio” advém desta relação com o mercado feita por Schumpeter, de forma que o eleitor se comporta como um consumidor qualquer, sem possibilidade de participação nem de poder decisório. A funcionalidade desta teoria vem de forma expositiva, já que está no mesmo formato das democracias dos países ocidentais. Teoricamente se explica por apresentar como ela funciona de forma bem mais criteriosa que as teorias que lhe antecederam, porém, sem levar em consideração uma série de simplificações feitas por Schumpeter. Por último se tem como justificativa, que está atrelada aos outros dois fatores anteriores, ou seja, já que esta funciona e se aplica nas sociedades contemporâneas, tem por justificativa ser a melhor das opções.

Schumpeter, ao realizar esta interpretação, hesita por ver a sociedade em uma condição tão estática, onde a população que se apresenta com baixa participação deveria por condição, permanecer assim. Somente o voto em períodos específicos, sem capacidade de formulação concreta das demandas e relação direta com seus representantes, coloca esta teoria como uma das com menores níveis de participação das aqui apresentadas. Nota-se também que o discurso realista schumpeteriano se mantém e se concretiza, porém como coloca Macpherson em “uma sociedade considerada incapaz de ir além do mercado econômico oligopolista, da desigualdade de classes, e da visão do povo de enxergar-se essencialmente como consumidor”.

Um contraponto, democracia participativa e deliberativa.

Este segundo grupo de teorias analisadas engloba duas das teorias contemporâneas que são consideradas expoentes como contrapontos para os preceitos liberais vistos até então, por colocarem o indivíduo em um espaço diferente, os respectivos modelos levam um grau de participação maior que as já vistas. O período histórico que estas se encontravam contribui para compreender o porquê de tomarem perspectivas diferentes da dos seus antecessores, posteriormente a crise de 1929 e com uma presença do estado muito maior nos assuntos

socioeconômicos, se tem uma perspectiva menos utilitarista e liberal na sociedade toda, com novos movimentos populares surgidos que se somam dando respaldo para estes novos pensamentos no debate acerca da democracia.

A “**democracia participativa**”, que terá suas bases em críticas nos preceitos liberais de homem e sociedade, teve como seus principais autores C.B. Macpherson e Carole Pateman, que trazem para o debate uma visão dada como mais revolucionária por promover uma mudança no paradigma participativo. Seu objetivo central como teoria será o de solucionar o principal problema dos regimes eleitorais contemporâneos, a baixa participação dos cidadãos que acarreta a um grave distanciamento do ideal democrático que implica em uma ampla participação direta. De forma alguma um vislumbamento da democracia direta por parte dos autores, até mesmo por causa de sua inviabilidade prática dada a dimensão das sociedades, porém como um referencial a ser alcançado visando à legitimação das decisões. Assim, a proposta geral será uma ampla inserção de medidas participativas no cotidiano dos cidadãos, buscando esta aproximação teórica do ideal democrático.

O entendido por ‘democracia participativa’ irá abranger de forma geral três pilares sintetizados por Denise Vitale que se resumirão em um princípio normativo da mesma, que irá argumentar em defesa de um aprofundamento democrático além do sistema representativo por vias eleitorais simples que já é existente. O segundo trará um caráter mais voltado para questões socioeconômicas, apresentando uma grande ligação entre o grau de participação e a redução das desigualdades, já que com a população participando de forma ativa, esta poderá reivindicar seus direitos de forma direta. O terceiro e último pilar virá a ser o potencial educativo que a democracia participativa possui, sendo capaz de desenvolver as habilidades sociopolíticas dos indivíduos.

Observando-se uma das principais características desta teoria, que será o caráter educativo da mesma, veremos como Luís Felipe Miguel coloca que, “a democracia vai ser percebida e valorizada como um processo educativo” (MIGUEL, 2005, p. 25). Para que isto ocorra se faz necessária uma descentralização do poder de forma que a base participativa possa ser ampliada, repassando o poder decisório para um número maior de envolvidos, e não um grupo exclusivo de representantes. Isso iria advir de uma diferenciação entre o Estado e sociedade civil, sendo que os mecanismos democráticos seriam difundidos em toda esfera social dos cidadãos. Dessa forma, ocorreria um vínculo entre os níveis micro e macro políticos, a participação em estruturas mais próximas do indivíduo como nos bairros, escolas e locais de trabalho, levariam a uma consequente maior participação nos lugares de deliberação geral em

nível de governo. Além do caráter educativo que se reitera neste modelo, teremos um aumento na capacidade de controle dos representantes já que o povo, que detém a última instância de soberania, estaria mais próximo de quem os representaria.

Um dos pontos ressaltados por Pateman é de que para que realmente ocorra uma democracia participativa, se faz necessária transferência de poder efetiva do topo, das elites governantes, para as bases populares, que possuiriam poder decisório. Esta transferência se daria por meio das estruturas sociais não governamentais, que deveria ser o alvo da ação democrática, ressaltando o nível de participação almejado pela teoria. Denise Vitale irá colocar que Pateman evidencia a importância do local de trabalho, principalmente da indústria, justificando-se por ser um local onde o indivíduo passa boa parte do seu tempo sob condições de uma relação hierárquica que será fortemente ‘política’. Assim temos que a democracia participativa por essência busca um elevado grau de participação, com elevado poder decisório também, sendo a única maneira de se construir uma sociedade mais justa com indivíduos conscientes, permitindo transformar uma democracia fraca em uma “democracia forte, exercida e usufruída por cidadãos ativos, que possam participar da vida política em momentos para além das eleições” (VITALE, 2006, p. 5).

A última das teorias, a “**democracia deliberativa**”, que foi consolidada por Habermas, irá trazer para o centro do debate a discussão entre os envolvidos na política, a fim de legitimar a deliberação dos governantes. Esta teoria irá incorporar algum dos preceitos da democracia participativa que veem no sentido de legitimar o processo, porém acrescentam um peso maior para o mecanismo do funcionamento do sistema, gerando um caráter mais procedimental que a participativa, o que serve bem para explicitar o nível de participação que a teoria irá propor. Este método de condução da democracia que será proposta virá com a discussão dos indivíduos em seu centro, pontuando que desde que todos estes sejam livres e teoricamente iguais possam discutir quais seriam as melhores decisões para o governo tomar. Diferentemente das liberais-pluralistas, que davam as vontades comuns como dadas, demandas prontas, esta teoria irá colocar que o povo constrói suas vontades a partir da discussão entre todos, visando através de argumentos ambos os lados dialogarem defendendo suas pautas, buscando-se assim o consenso.

A discussão por se tornar o principal personagem nesta teoria, não terá mais um cunho estratégico de moldar opiniões, mas sim de realmente a desenvolverem em busca da ‘melhor das opções’. O pensamento popular deve ser passível de mudanças já que como pontua Denise Vitale, é necessário que “os participantes possam cuidadosamente e racionalmente debater diversos argumentos apresentados, para assim, decidir” (VITALE, 2006, p.8), permitindo

através do “poder comunicativo” gerar mudanças nas eleições. Mantendo-se o sistema representativo, que é condicionante do modelo para levar ao poder administrativo essas novas demandas, permitindo se alterar as ações em prol da opinião pública.

A problemática em torno desta teoria está nesta simplificação feita para que hipoteticamente todos os envolvidos estejam em mesmas condições para debater, o que não se comprova ao colocarmos em comparação características sociais que interferem na capacidade argumentativa, entre um trabalhador assalariado e entre um empresário de família tradicional, por exemplo, que apresentaram diversas características argumentativas distintas, que interferiram na participação das classes ‘menos preparadas’. Este argumento tem suas bases em princípios liberais de que os homens possuem as mesmas condições de desenvolvimento e prosperidade, que todos maximizam sua utilidade de maneira econômica nos mesmos moldes das teorias vistas na sessão anterior. Além desta característica, a forte procedimentalização que ocorre na teoria, ao se reduzir o poder decisório em prol de funcionalismo, cria uma espécie de meio termo entre a participação almejada com o envolvimento popular no debate público e o caráter mecânico que adota.

De forma geral observa-se que a “democracia deliberativa” habermasiana tem centrado a legitimação do processo por meio da formulação das vontades, advinda do debate da comunidade, com o envolvimento “face a face” deste que criariam – ou buscariam – o consenso para seus representantes poderem colocar em prática tais demandas. Luís Felipe Miguel (MIGUEL, 2005) irá pontuar que a teoria normativamente apresenta um apelo participativo, mas com limitações práticas que a reduz, afetando o nível de poder decisório. A participação ocorre por ser necessário o envolvimento no debate, porém de forma limitada já que o mero acesso a discussão não neutraliza a maior capacidade de poderosos atuarem em prol de benefício próprio, por isso esta teoria se apresenta com baixo poder decisório. Comparando-se com demais sistemas representativos, Miguel irá expor que “da mesma maneira que igualdade formal nas eleições, proclamada pela máxima liberdade ‘um homem, um voto’ não garante paridade de influência política”, assim, pode-se compreender que por lacunas teóricas, modelo não apresenta exatamente o que o discurso deliberativo compreender por participação, nos deixando com este ideal centrista.

Democracia, participação e perspectivas.

Com a retomada teórica feita até aqui é possível compreender como cada teoria se comporta em relação à participação popular, alocando para cada respectivo objetivo, modelo

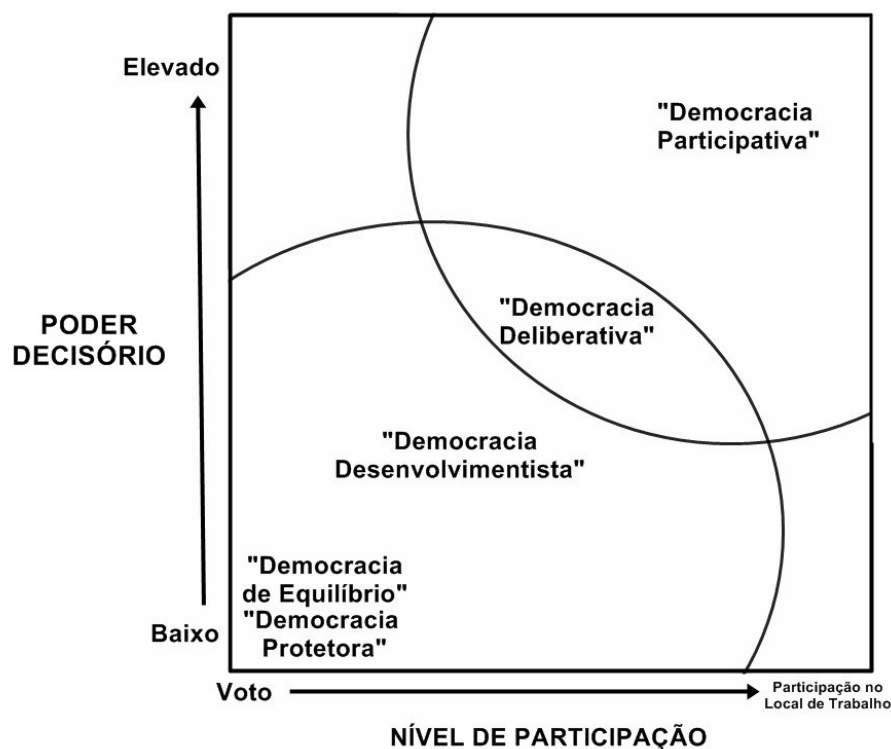
de sociedade e de homem um grau diferente de participação. A “democracia protetora” trazendo novas características por interpretar uma sociedade dividida em classes e que os indivíduos deveriam possuir uma forma de contestar as ações dos governantes. Já a “democracia desenvolvimentista” acrescentando ao objetivo anterior um caráter moral em busca do desenvolvimento pessoal dos indivíduos e que através da democracia iria se alcançar menor desigualdade de renda, posteriormente ainda no grupo das liberais modernas tivemos a “democracia de equilíbrio”, que trouxe novamente com todo vigor o utilitarismo, consolidando o modelo de homem maximizador, além do caráter utilitarista que a democracia recebeu a partir de então.

Mais adiante se adentrou nas teorias que surgiram como contraproposta para os ideais liberais que se apresentavam até então, sendo uma delas a “democracia deliberativa” que focalizou o debate da discussão que deveria ser objetivada, a fim de legitimar as decisões tomadas a partir da formulação das vontades populares já que estas passariam por um criterioso processo de argumentação, de forma racional a todos participarem e contribuir. A última das cinco teorias escolhidas foi a que rompeu de forma mais dura com os ideais liberais, sendo a “democracia participativa” que consolidou o envolvimento popular direto como condicionante para se alcançar tanto a legitimação do processo como o desenvolvimento da população. Com seu caráter mais revolucionário e de rompimento com certos preceitos intimamente ligados ao capitalismo, esta teoria trouxe um novo paradigma de participação popular, estabelecendo novas fronteiras para o envolvimento popular já que como a Pateman coloca até mesmo o local de trabalho, que nem no debate havia aparecido até então, tem muita importância para a participação popular, essencialmente a indústria já que a maioria das pessoas passa boa parte do seu tempo no trabalho, submetido a relações hierárquicas. Este pode ser considerado, dentre as teorias analisadas, o ponto de maior grau de participação popular em comparação com o menor grau possível, que seria simplesmente o direito ao voto para manutenção do regime eleitoral representativo nas democracias, o que é comum a todas as teorias.

Observando-se que dentre as teorias analisadas, pode se tirar um nível máximo e um mínimo de participação pelas características apresentadas, será proposta uma representação gráfica das teorias a fim de sintetizar o grau de participação desejado pelas mesmas. Esta representação surge por simplificar visualmente as cinco teorias apresentadas classificando-as entre dois eixos, o eixo horizontal refere-se ao grau de participação popular que as teorias apresentam, sendo o envolvimento que os indivíduos possuem no desenvolver do regime. O menor dos níveis que as teorias podem apresentar será apenas o voto individual como ação

direta da população e o maior dos níveis o envolvimento nos ambientes de trabalho, que atravessariam até mesmo a ideia de propriedade privada capitalista visando aumentar-se a participação do povo. No eixo vertical, foi colocado o nível de poder decisório que recai sobre o povo, sendo a soberania popular uma das bases da essência democrática, esta também ocorre em diferentes níveis nas diferentes teorias analisada. O menor grau de poder de influência sobre as decisões do governo será explicitado como apenas a condição de proteção, sem possibilidade de alteração direta das ações, ou visando coalizão, apenas legitimando o processo. Enquanto o maior poder decisório seria a real efetivação das demandas populares por meio da atuação direta dos indivíduos, fazendo com que estes fossem escutados por seus representantes que teriam um sentimento de responsabilidade muito maior por estarem submetidos a mecanismos diretos de participação popular. Tendo isto em mente, foi criado o gráfico 1 visando aplicar tais teorias neste padrão que melhor se adequaria aos parâmetros de objetivo do trabalho.

Gráfico 1 – Participação e Poder Decisório nas teorias democráticas



Fonte: Montagem própria.

Ao observarmos e relacionarmos com o conteúdo apresentado sobre as teorias, temos como retomar os principais pontos que as fizeram serem alocadas nas respectivas áreas do gráfico e ter uma perspectiva ampla do nível de participação das mesmas. A “democracia protetora”, alocada no canto inferior esquerdo, com baixo nível de participação e poder decisório, se encontra nesta posição pelo lugar do povo na teoria, que se encontra de forma

passiva presos a regimes eleitorais sem nenhum outro tipo de mecanismo de envolvimento popular. Somente o caráter protetor desta, não cria meios de o povo decidir diretamente sobre as ações do governo, o poder continua em sua maioria na mão de pequenos grupos de representantes distantes de sua base. A outra teoria que se encontra ao lado desta, também com baixíssimos níveis de participação e poder decisório é a “democracia de equilíbrio”, que essencialmente irá legitimar a baixa participação popular, levando as decisões para a mão de ‘elites’ pré-determinadas onde o povo escolhe entre as opções dadas por meio de um rígido regime eleitoral. O povo continua nesta teoria sendo colocado em segundo plano como um agente passivo na democracia, sendo distanciado da essência democrática de governo do povo e centralizando o poder em poucos. Schumpeter estrutura uma democracia onde a população não tem chance de participar e ser ouvida diretamente, a depender apenas das elites regirem da melhor forma para alcançar o maior número de votos e conseguirem permanecer no poder, já que ela disputaria com outros grupos os aparatos governamentais.

Outra teoria que irá apresentar um grau maior de participação e poder decisório, ambos em mesmo nível e não muito elevados, será a “democracia desenvolvimentista” que trará com o caráter moral presente nela, a ideia de desenvolvimento dos indivíduos por meio da democracia em sua raiz. Permite-se assim que a população busque um maior envolvimento, buscando defender suas demandas de forma efetiva o que conseqüentemente acarreta em um pouco mais de poder decisório para a população. Os avanços mesmos que baixos, são significativos para os avanços no debate acerca da democracia, levando progressivamente o povo para um local de destaque nas decisões do estado. A divisão por áreas feita no gráfico está por dividir as teorias por suas raízes ideológicas e princípios de homem e sociedade, sendo então por representar os vieses teóricos, na esquerda referente aos princípios liberais modernos e na direita envolvendo as contrapropostas contemporâneas.

A “democracia deliberativa” que se encontra no centro do gráfico apresenta um considerável progresso das teorias liberais modernas, tendo uma participação bem mais efetiva que as anteriores, porém devido seu alto grau de procedimentalização acaba tendo parte dela próxima às liberais. A participação virá através do debate face a face realizado buscando o consenso entre a população, que invariavelmente na busca disso acarretaria a um maior envolvimento da população com a democracia, enquanto o nível de poder decisório, os progressos são menores, pois este envolvimento direto pelo debate não alcança diretamente a esfera administrativa, e sim altera o discurso da sociedade forçando os representantes a escutar as demandas e legislar em prol das mesmas. A teoria com maior grau de participação e poder

decisório será a “democracia participativa”, que inclusive serve de parâmetro para o maior dos níveis que como já foi citado será o envolvimento nas decisões do ambiente de trabalho, relacionados à produção. Esta será comparativamente muito maior a participação almejada, já que o povo terá em sua essência, o máximo de envolvimento direto nas decisões na medida da viabilidade das sociedades modernas, levando assim a como já foi comentado, novas fronteiras para a participação popular. Em relação ao poder decisório, nesta teoria estaria difundido de forma descentralizada na população, que mesmo com representantes, teriam uma proximidade maior com estes, aumentando a responsabilidade que os governantes teriam com seus eleitores, além do envolvimento nas estruturas não governamentais, que permitiriam a tomada de decisões diretas e o desenvolvimento da população.

A democracia encontra posição de prestígio nos debates dentro da ciência política, pois este regime consegue, a tempos, legitimar os sistemas representativos, permitindo a melhor condução possível das ações governamentais. Exatamente por isso também, encontra-se como alvo para diferentes interpretações dependentes das visões de mundo dos que se propuseram a teorizar a democracia. Este debate que se perdura a tempos, hoje em dia nos auxilia a pensar as democracias da modernidade, que abrangem novos paradigmas sociais, novas fronteiras tecnológicas e problemas de participação, diferentes questões que se reinventaram ou surgiram, que interferem diretamente no funcionamento de uma democracia e faz-se necessário a reflexão das mesmas. Somado a isso, muitas questões aparecem como problemáticas, principalmente num momento crítico de representação e instabilidade política, trazendo insatisfações e preocupações para as classes que menos detenham poder. As democracias devem constantemente serem democratizadas, sempre tendo-se como meta o ideal clássico de ‘governo do povo’, de que neste reside por definição a soberania.

REFERÊNCIA

- HELD, David.** (1996), *Modelos de democracia*. 2 ed. Stanford, Stanford University Press.
- PATEMAN, Carole.** (1992 [1970]), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MACPHERSON, C. B.** (1978 [1977]), *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- MIGUEL, Luís Felipe.** (2005), “Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 59: 5-42.

SCHUMPETER, Joseph. (1984 [1942]), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de janeiro, Zahar.

VITALE, Denise. (2006), “Entre participação e deliberação: por um conceito contemporâneo de democracia participativa”. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

15. A participação civil na Conferência Municipal de Assistência Social

Lorrayne Caroline Garcia Silva¹

Carolina Martins de Carvalho²

Fabiana Vieira da Silva³

Resumo: O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão, fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante mostra-se essencial em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos. O controle social é possível através da participação em conferências e conselhos. A Lei Orgânica de Assistência Social estabelece que as Conferências Municipais devem abranger a participação social democrática, ou seja, governo e sociedade civil em conjunto como forma da consolidação de espaços de decisão paritários. Sendo assim, elas tem como objetivo avaliar e indicar diretrizes para o aperfeiçoamento da política do Sistema Único de Assistência Social, propondo ações em conjunto para consolidação e ampliação de direitos dos usuários. Dessa forma, torna-se necessária a criação de mecanismos de comunicação para a prestação de contas aos atores contribuintes, a fim de evitar frustrações geradas pelo desconhecimento do que foi realizado a partir da criação de propostas oriundas nestes espaços. Um exemplo desse mecanismo seria a realização de pré-conferências que visam avaliar e acompanhar os encaminhamentos realizados nas conferências anteriores.

Palavras-chaves: controle social; conferência municipal, assistência social.

Introdução

A expressão controle social tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais (CORREIA, 2006).

De acordo com Gonh (2002), atualmente o Estado e as políticas neoliberais afastam da esfera pública o sentido de universalidade, arrebatando mais uma vez para a lógica assistencialista que trata o usuário como mero consumidor de serviços.

Deste modo, como aspecto do controle social surgem os conselhos de maneira que se possam resgatar os direitos até então segmentados, restaurando de alguma forma a cidadania que vem sendo pouco a pouco escangalhada (GONH, 2002).

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão, fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania (CORREIA, 2006).

Deste modo, Serafim & Teixeira (2008) acrescentam que

A participação da sociedade debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social é muito importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes (p. 2).

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante mostra-se essencial em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos. O controle social é possível através da participação em conferências e conselhos (CORREIA, 2006).

É um mecanismo exercido pelo povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. Para algumas análises marxistas, “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1988, p. 108).

Na economia capitalista, o Estado tem exercido o controle social sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital. Esse controle é realizado através da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais iminentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e comportamentos legitimados socialmente” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1988, p. 109).

O controle social é uma ferramenta muito importante para a aglutinação da classe trabalhadora em busca da efetivação de seus direitos, pois ao passo que a população começa a frequentar espaços de debates e construção de políticas sociais públicas, passam a se empoderar de conhecimento para cobrar dos representantes do povo na política, uma postura

mais transparente, séria e comprometida com a realidade das classes menos favorecidas financeiramente (CORREIA, 2006)

Para que o controle social seja efetivado, torna-se necessário que os representantes da sociedade saibam as prioridades das políticas públicas, elencando o que é necessário para garantir os direitos da população e suprir suas demandas. Para isso, deve ser contínua a busca por informações e debates acerca dos programas, ações, orçamentos e políticas públicas, podendo assim, defender seu espaço de direito (SERAFIM & TEIXEIRA, 2008).

A participação popular em conferências, conselhos de direitos, seções solenes de Câmara de Vereadores, reuniões de associação de bairro, fazem do exercício político uma ferramenta para a transformação da realidade do povo, em primeiro momento para o micro e a longo prazo no macro regionalmente (CORREIA, 2006).

A atuação deliberativa e participativa no processo de legitimação das decisões torna-se ferramenta de análise no processo democrático das conferências de políticas públicas (FARIA, SILVA & LINS, 2012).

Além dos conselhos e conferências, a população pode recorrer a outros mecanismos de garantia dos direitos sociais, por exemplo, o ministério público, a comissão de seguridade social e/ou da saúde do Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores, a Promotoria dos Direitos do Consumidor (Procon), os conselhos profissionais, entre outros. A denúncia através dos meios de comunicação – rádios, jornais, televisão e internet – também é um forte instrumento de pressão na defesa dos direitos (CORREIA, 2006).

Os conselhos como instrumento de expressão, representação e participação dos atores sociais estão inscritos na Constituição de 1988, portanto, por esse motivo integram-se com os órgãos públicos sendo vinculados ao poder Executivo. Os conselhos de controle social são de alguma forma, distintos dos conselhos comunitários, populares, pois esses possuem participação exclusiva da sociedade civil, dependendo da força de mobilização e pressão dos mesmos, não dispondo inclusive do assento institucional junto ao poder público (GOHN, 2002).

Em vista disso Gohn (2002), ressalta que

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigências da Constituição. Entretanto, para sua implementação, eles dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas

sociais, pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (p.22).

Sendo assim, como forma de efetivação dos direitos, por meio dos conselhos de assistência social ocorre a convocação das conferências de assistência social nas três esferas do governo, sendo União, Estados e municípios, no período regular de quatro anos ou conferências extraordinárias a cada dois anos (BRASIL, 2012).

Deste modo, salienta-se que

Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012).

Para que ocorram de fato as conferências os órgãos gestores de assistência social devem antever a dotação orçamentária, como forma de assegurar recursos e infraestrutura. No que tange a convocação das conferências cabe ao mesmo

I - elaborar as normas de seu funcionamento; II - constituir comissão organizadora; III - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes após sua realização; IV - desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social; V - adotar estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação (BRASIL, 2012).

A política de assistência social é assegurada pela Constituição de 1988, deste modo às conferências dessa proposição devem ser realizadas periodicamente. As resoluções advindas dessas conferências possuem natureza vinculativa ao Executivo, ou seja, devem ser transformadas em decisões do mesmo (FARIA, SILVA & LINS, 2012).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece que as Conferências Municipais devem abranger a participação social democrática, ou seja, governo e sociedade civil em conjunto como forma da consolidação de espaços de decisão paritários. Sendo assim, as conferências municipais de assistência social, tem por objetivo avaliar e indicar diretrizes para o aperfeiçoamento da política do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2012).

Desse modo, as conferências são espaços de participação do poder público e sociedade, ambos têm o direito discutir e apresentar propostas com o intuito de fortalecer e adequar às políticas públicas (SILVA, 2009).

Por ser um espaço de caráter deliberativo, proporciona por meio de debates a análise da Política de Assistência Social, o direito de representatividade e participação dos usuários, trabalhadores e entidades de assistência social, tendo como finalidade propor ações em conjunto para consolidação e ampliação dos direitos de seus usuários (CNAS, 2013).

A participação nas conferências divide-se em Delegados, que possuem direito a voz e voto; e convidados que possuem somente direito a voz. Portanto nas conferências municipais podem participar os gestores da assistência social, trabalhadores da assistência social, representantes de entidades, usuários, representantes de Conselhos Setoriais, representantes das universidades, do Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal), Judiciário, Ministério Público, entre outros (CNAS, 2013).

Desenvolvimento

A residência técnica na área de Gestão Pública, com ênfase no Sistema Único de Assistência Social, tem como objetivo explorar as temáticas das políticas públicas relacionadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A atuação na residência envolve atividades como o conhecimento da rede da intersetorial e participação em eventos e conferências promovidos pela Secretaria de Assistência Social.

Dessa forma, as residentes técnicas participaram da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, cujo tema era Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS, contando com os seguintes eixos temáticos:

- A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais;
- Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS;
- Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios, transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais;
- A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais (CNAS, 2017).

A conferência é realizada em cada município e envolve a discussão de aspectos ligados aos eixos temáticos, contando com a presença de representantes das instituições que compõem a rede, políticos, delegados e usuários dos serviços.

Primeiramente é feito o credenciamento e entregue os documentos pertinentes para a realização da conferência, como regulamento e informe do CNAS sobre os eixos temáticos e o que abrange cada um deles, segue em anexo o regimento interno da Conferencia. Após o credenciamento, foi lido o regulamento para que todos os participantes pudessem entender as regras e funcionamento da conferência, assim como houvesse a aprovação do regimento criado.

Depois foi realizada uma palestra explicativa sobre o tema e eixos temáticos da conferência, com explicação de duvidas ocasionais, e foram trazidos alguns aspectos que poderiam ser discutidos em relação a cada eixo. Após a palestra, foram realizados debates com grupos de trabalhos divididos em relação ao interesse de cada participante sobre o tema elaborado. Para finalizar, houve a plenária final para aprovação das deliberações propostas por cada grupo.

Discussão

Os meios de participação social municipais permitem a efetivação dos direitos sociais, pois através deles, os participantes podem deliberar sobre as políticas públicas, exercendo o controle direto e regulando as ações do governo, transformando assim, o orçamento público em ações, instrumentos e serviços concretos para a comunidade (AVRITZER, 2006).

Os espaços de concertação entre governo e sociedade, particularmente as conferências e os conselhos, apresentam as seguintes vantagens: • contribuem para aproximar o poder público dos cidadãos/ãs e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesses para esferas públicas de decisão • permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisão • ajudam na identificação de problemas e na construção de alternativas de ação; • aumentam a transparência administrativa e pressionam os governos por resultados (CICONELLO, 2008, p.11).

Os conselhos surgem como forma de construção coletiva de decisões e base da democracia deliberativa. Como forma ideal e ao mesmo tempo uma utopia provável, os

conselhos apresentam desafios que se configuram como restrição do seu potencial como instrumento de controle público sobre a ação do Estado (CARNEIRO, 2002).

A intervenção no debate sobre a implantação dos conselhos é primordial, já que possuem diversas lacunas existentes, como mecanismos de garantia do cumprimento de seu planejamento; instrumentos que garantam o comprometimento dos conselheiros por suas resoluções; limites claros sobre as possibilidades de decisão e ação dos conselhos; a competição entre os conselhos por verbas e espaços políticos, que ocasionam na inexistência de ações articuladas entre os mesmos, entre outras falhas (GONH, 2002).

Ao levantarmos essas lacunas observa-se que a falta da atuação integral dessas instâncias se dá pela falta de uma cultura participativa mais atuante por parte da sociedade civil, ao mesmo tempo, temos conselhos de curta trajetória com falta ou até ausência de exercício prático, resultando no desconhecimento por grande parte da população de suas capacidades. Com isso, os conselhos tornam-se mais um mecanismo de manipulação política, um campo de disputa e tensões, deixando de lado seu fator mais importante, de expressão dos setores da sociedade (GOHN, 2002).

Deste modo, ainda é necessário superar diversas barreiras para a efetivação dos papéis dos conselhos, pois até então, os mecanismos de acompanhamento da execução das políticas públicas são considerados frágeis e a capacidade de intervenção limitada (CARNEIRO, 2002).

A institucionalização dos mecanismos participatórios são complementos ou alternativas às formas tradicionais de representação política, pois através desses canais são apresentadas formalmente as demandas de setores sociais excluídos dos processos decisórios, tendo como diretriz central o estímulo à participação comunitária (CÔRTES, 2002).

Os conselhos gestores são agentes chaves para a construção de uma relação entre Estado e sociedade pautada na dialogicidade e equilíbrio, pois são “meios públicos de deliberação criados para promover a participação social” (OLIVEIRA, PEREIRA & OLIVEIRA, 2010, p.1), dotados assim de poder de transformação.

A efetividade dos conselhos enquanto instrumento da democracia vai depender do vínculo e relacionamento com os segmentos sociais e poderes locais. A participação social favorece a transparência das ações governamentais, mudança de práticas e concepções, além da coerência e viabilidade de programas públicos. Entretanto, quando não bem orientada, ou seja, quando os atores não entendem o funcionamento das estruturas e rotinas estatais, ela pode produzir um interlocutor passivo e desarticulado, que legitimara atos e discursos

inapropriados à realidade da população (OLIVEIRA, PEREIRA & OLIVEIRA, 2010).

Embora as conferências sejam um meio para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, elas têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e cultura política dos municípios brasileiros (CÔRTEZ, 2002).

As conferências expressam um rico processo de participação social, entretanto enfrentam algumas dificuldades para a sua efetivação, seja de ordem burocrática ou de conflitos de interesses, pois delas serão encaminhadas questões e demandas para a elaboração e planejamento de políticas públicas (SILVA, 2009).

Levando em conta a participação social, torna-se necessária a criação de mecanismos de comunicação para a prestação de contas aos atores contribuintes das conferências, evitando frustrações consequentes do desconhecimento do que foi feito em relação às propostas oriundas nestes espaços (SILVA, 2009).

Um exemplo desse mecanismo seria a realização de pré-conferências que visam avaliar e acompanhar os encaminhamentos realizados nas conferências anteriores. Para Silva (2009):

[...] a ausência sistemática de procedimentos dessa natureza já vem provocando, em alguns segmentos, uma espécie de frustração que se alimenta do desconhecimento do que as instituições do Estado fizeram ou estão fazendo com suas contribuições (p.33-34).

Dentre os fatores que vão interferir na participação social e efetivação dos mecanismos criados está a articulação com os movimentos sociais do município, pois o padrão de organização desses movimentos vai influenciar sobre o modo como os usuários se envolvem nas atividades dos conselhos e conferências (CÔRTEZ, 2002).

Sendo assim, os representantes usuários poderão ter acesso ao dispositivo democrático através de organizações locais, tais como os conselhos de saúde, clubes de mães, associações comunitárias ou de moradores, entre outras. As alianças com esses movimentos poderão oferecer suporte político no enfrentamento e resistência às ações arbitrárias de governo (CÔRTEZ, 2002).

Outro fator que irá influenciar será a postura das autoridades municipais, estaduais e federais sobre a participação de usuários e a dinâmica de funcionamento criada para os fóruns, facilitando ou dificultando a participação dos setores populares, em termos de entendimento do conteúdo, divulgação e interação nestes espaços (CÔRTEZ, 2002).

A dinâmica de funcionamento da conferência propiciou o entendimento de pessoas de diferentes níveis e conhecimentos sobre a assistência social, através dos documentos e explicação na palestra. Entretanto, foi possível perceber que não houve a análise sobre as propostas elencadas na conferência anterior, com o desconhecimento por parte da população se essas propostas haviam sido implementadas nos serviços, gerando propostas repetitivas e que, caso sanadas anteriormente, teriam resolvidos problemas da gestão atual. Esse conflito poderia ter sido sanado com a realização de uma pré-conferência.

Além disso, foi possível perceber que o índice de usuários dos serviços foi baixo em relação às demais classes presentes, contando principalmente com a participação de profissionais das instituições da rede. Isso pode ter sido ocasionado pela falta de divulgação aos usuários e entendimento da importância sobre o objetivo da conferência, demonstrando ser necessária uma conscientização política e democrática sobre o SUAS.

A falta de participação social, em termos de usuários dos serviços, explicita uma falha muito grande do sistema, levando-se em conta o objetivo da conferência, que é o de promover a democracia e o controle social. Assim como, a falta de continuidade dos encaminhamentos propostos nas conferências vão gerar um sentimento de inutilidade dessa ferramenta.

Conclusão

A partir da análise científica da conferência como ferramenta de controle social por parte da população, foi possível perceber que esse espaço torna-se primordial para a participação da sociedade na criação de políticas e programas governamentais, assim como um ferramenta de cobrança da comunidade sobre seus direitos, exercendo assim, sua função na democracia. Entretanto, a participação de forma democrática nas conferências não envolve apenas a presença de cidadãos de diferentes meios e instituições, mas envolve o modo como ela será realizada e que de forma essa participação será consolidada para a tomada de decisões. Dessa forma, os atores sociais que participam dessas conferências devem estar cientes da importância de sua atuação nesses espaços, assim como dos processos políticos que envolvem a tomada de decisões e possíveis encaminhamentos realizados.

É neste ponto que vislumbramos o possível entrave da verdadeira participação da população, ou sociedade civil organizada dentro das conferências, pois, muitos destes atores se encontram alheios ao conteúdo tratado nelas, não por desinteresse, mas sim por se tratar de assunto não divulgado e não comentado dentro de encontros e reuniões para se fazer conhecido.

O controle social é um exercício diário de reflexão individual e coletiva, e o mundo do trabalho organizado da forma que é hoje, priva a maioria de trabalhadores e população em geral de encontros para o conhecimento de seus direitos e deveres enquanto cidadãos, o mundo do trabalho, sufoca o trabalhador, e o cidadão desempregado, muitas vezes se vê desesperado em buscar o sustento familiar e não busca participar destes espaços de construção de conhecimento, tornam –se subjugados pelo sistema que os obriga apenas a lutar pela sobrevivência, a qualquer custo, abdicando do direito e dever de participar da construção de políticas que podem relativizar ou amenizar o seu sofrimento.

Uma crítica que levantamos é a de que os espaços de atendimento ao cidadão, como os CRAS, por exemplo, poderiam ser usados para instruir, explicar e convencer ao cidadão o quão importante é a participação da população nestes espaços de formulação de políticas, o quão é importante fazer valer o seu conhecimento de vida nestes espaços e que as políticas públicas não se fazem apenas por técnicos e políticos, a participação popular deve ser fomentada pelos órgãos públicos à todo tempo, para que próximas as datas de conferências, a população esteja empoderada para participar efetivamente deste espaço, e não apenas cumprindo quantidade necessária para que a conferência ocorra.

Referências Bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, 2008.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **O Que São Conferências, Perguntas e Respostas**. Brasília, 2013.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Informe CNAS nº2. Brasília, 2017.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. **Serviço social e saúde**. São Paulo: Cortez, p. 111-140, 2006.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, v. 4, n. 7, 2002.

FARIA, Claudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**. n. 07, p. 09-31, 2002.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social **Norma Operacional Básica. NOB/SUAS**. Brasília, DF: O Ministério, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 1982.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Resende de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **CADERNOS EBAPE-BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, art. 3, p. 422-437, set. 2010.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia. **Controle social das políticas públicas**. 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

ANEXOS



ASSISTÊNCIA SOCIAL APUCARANA

REGIMENTO INTERNO DA XI CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CAPÍTULO I DO OBJETIVO, TEMÁRIO

Art. 1º. A XI Conferência Municipal da Assistência Social será presidida pelo (a) Presidente (a) do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e realizada no dia 13 de julho de 2017.

Art. 2º. A XI Conferência Municipal da Assistência Social foi convocada por meio da resolução nº 18/2017 de 19 de maio de 2017.

Art.3º. A XI Conferência Municipal da Assistência Social constitui-se em instância que tem por atribuição a avaliação da política da assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do Sistema Único da Assistência Social –SUAS.

Art.4º. A XI Conferência Municipal tem por objetivo analisar, propor e deliberar com base na avaliação local, reconhecendo a corresponsabilidade de cada ente federado, e eleger Delegados (as) para XII Conferência Estadual de Assistência Social.

Art.5º. A XI Conferência Municipal tem como tema: "Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS", e está organizada em 4 Eixos:

EIXO 1: A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais.

EIXO 2: Gestão Democrática e Controle Social: o lugar da sociedade civil no SUAS.

EIXO 3: Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais.

EIXO 4: A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.

CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO

Art.6º. A XI Conferência Municipal será presidida pelo Presidente do CMAS.

Parágrafo único. Na ausência do Presidente, o Vice-Presidente do CMAS assumirá a Presidência.

Art.7º. A XI Conferência Municipal deverá ser realizada a partir das seguintes etapas:

- a) Abertura e aprovação do Regimento Interno;
- b) Palestra/Painéis sobre o Tema e os 4 Eixos;
- c) Grupos de Trabalhos por Eixos;
- d) Plenária Final/Deliberações a partir das prioridades definidas pelos grupos de Trabalho.

CAPÍTULO III DOS PARTICIPANTES

Art.8º. Poderão se inscrever como participantes da XI Conferência Municipal todos os atores envolvidos na Política de Assistência Social subdivididos nas seguintes categorias:

I - Delegado com direito a voz e voto na conferência:

- a) Representantes governamentais;
- b) Representantes da sociedade civil, considerando os seguintes segmentos:
 - 1. usuários e organizações de usuários;
 - 2. entidades representantes dos trabalhadores do SUAS;
 - 3. entidades ou organizações de assistência social
- c) entidades cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social

II - Convidados: participantes parceiros da Política de Assistência Social indicados pelo conselho de assistência social para a participação na conferência com direito a voz;

III- Observadores: participantes previamente inscritos e selecionados segundo os critérios estabelecidos e o número de vagas disponíveis.

Parágrafo único. Dentre os Convidados deverá ser priorizado a participação de:

- I - gestor da Política de Assistência Social e demais políticas setoriais;
- II - trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- III - representantes de organizações de trabalhadores do SUAS e de outras Políticas que fazem interface com a Assistência Social;
- IV - representantes de entidades e organizações de assistência social;
- V - usuários da Política de Assistência Social;
- VI - representantes de organizações de usuários da Política de Assistência Social;
- VII - representantes de conselhos de políticas setoriais e defesa de direitos;
- VIII - representantes da academia;
- IX - representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Art.9º. São Delegados (as) Natos (as) conselheiros (as) titulares e suplentes do Conselho Municipal de Assistência Social.

CAPÍTULO IV DO CREDENCIAMENTO

Art.10. O credenciamento dos (as) participantes da XI Conferência Municipal será efetuado **até o dia 10/07/2017 as 18 horas** e tem como objetivo identificar os participantes e a condição de participação.

Art.11. As excepcionalidades surgidas no credenciamento serão tratadas pela Comissão Organizadora.

CAPÍTULO V DOS PAINÉIS E PALESTRAS

Art.12. As Palestras/Painéis terão por finalidade promover o aprofundamento do debate dos 4 (quatro) eixos.

Art.13. Deverá um (a) Relator (a) ficar responsável, durante a exposição, pelo resumo escrito da fala do(s) expositor (es) sobre o tema.

Art.14. As intervenções dos (as) participantes será de 05 minutos e poderão ser feitas oralmente ou apresentadas por escrito à Mesa.

CAPITULO VI DOS GRUPOS DE TRABALHO POR EIXO

Art.15. Os grupos de Trabalho serão organizados de modo que cada grupo discuta um dos 4 Eixos da Conferência.

Art.16. Deve-se assegurar que todos os Eixos sejam discutidos por, pelo menos, 1 Grupo de Trabalho.

Art.17. Cada Grupo de Trabalho deve construir no mínimo 5 propostas de deliberação para o respectivo Eixo debatido, das quais: pelo menos uma proposta de deliberação para o próprio município; pelo menos uma proposta de deliberação para o estado; e pelo menos uma proposta de deliberação para a União.

Art.18. As propostas de deliberação construídas devem ser registradas por cada um dos grupos, com a respectiva indicação se são para o próprio município, para o Estado ou para a União.

CAPÍTULO VII DA PLENÁRIA FINAL

Art.19. A Plenária Final é o momento de discussão e deliberação.

Art.20. Na Plenária final terão direito a voto os (as) Delegados (as) devidamente credenciados (as) na XI Conferência Municipal e que estejam de posse do crachá de identificação. Aos demais participantes será garantido o direito a voz.

Art.21. As Deliberações na Plenária Final serão definidas a partir das prioridades estabelecidas pelos Grupos de Trabalho considerando os 4 Eixos da Conferência.

Art.22. As propostas de deliberação construídas pelos Grupos de Trabalho serão apreciadas e votadas pelos delegados, visando à definição das deliberações finais que serão encaminhadas para a sistematização pelo ente estadual.

Art.23. A Plenária Final deve resultar em um conjunto de no máximo 10 deliberações para o próprio município; 4 deliberações para o Estado e 4 deliberações para União.

Art.24. O Produto da Conferência Municipal será encaminhado para o Conselho Estadual em instrumento próprio conforme Informe CNAS nº2 (Instrumental 1).

CAPÍTULO IX DA ELEIÇÃO DOS (AS) DELEGADOS (AS)

Art.25. Na Plenária Final serão eleitos 02 Delegados (as) para participar da XII Conferência Estadual de Assistência Social.

Art.26. Serão candidatos (as) a Delegados (as) para a XII Conferência Estadual de Assistência Social, os participantes elencados no inciso I do artigo 8º deste Regimento.

Parágrafo único. Os (as) candidatos (as) a Delegados (as) para a XII Conferência Estadual deverão apresentar documento de identificação pessoal.

Art.27. A escolha dos (as) 02 delegados (as) para a XII Conferência Estadual, entre participantes da XI Conferência Municipal, será paritária na seguinte proporção:

I - 50% dos (as) representantes da Sociedade Civil, conforme segmentos abaixo relacionados:

- a) dos (as) usuários (as) e Organizações de Usuários do SUAS;
- b) dos (as) trabalhadores (as) do SUAS;
- c) das entidades e organizações de assistência social.

II - 50% de representantes do Governo local.

§ 1º. A escolha dos (as) Delegados(as) para a XII Conferência Estadual se dará em conformidade com o número de vagas destinadas ao município pelo Conselho Estadual de Assistência Social, previamente informada.

§ 2º. Serão eleitos (as) 02 suplentes de delegados (as) para a XII Conferência Estadual paritariamente.

16. As implicações do conceito de estrutura para as ações nãoviolentas

*Wander Luiz Cardioli Rodrigues dos Santos*⁴⁰

RESUMO: O artigo é fruto de uma pesquisa de Mestrado, ainda em curso, sobre as prerrogativas teóricas que compõem e embasam o debate acerca da *nãoviolência*. Mais especificamente, o presente trabalho traz argumentos que alguns dos principais autores da literatura especializada levantam para dialogar acerca dos potenciais e dos limites da teoria política que sustenta a ação direta popular, planejada e avessa à violência. Para tanto, primeiramente serão abordados certos pensadores que forneceram contribuições diretas ou indiretas para estabelecer a nãoviolência em suas características normativas, com o intuito de fixar um pano de fundo aos questionamentos oriundos do conceito de *estrutura social*. Em segundo lugar, as dificuldades socioestruturais impostas ao pensar e ao agir nãoviolento terão enfoque privilegiado. Enfim, o objetivo aqui será delimitar os principais alicerces e as recentes problemáticas comuns a um tema que, apesar de possuir um campo próprio de estudos e dialogar com outras áreas da Academia, extrapola em muito o circuito acadêmico ao ser constantemente interpelado por ativistas, advogados, jornalistas, religiosos e demais interessados no potencial transformador da ação nãoviolenta.

PALAVRAS-CHAVE: Ação nãoviolenta. Estrutura social. Nãoviolência pragmática. Teoria política. Teoria de poder.

GRUPO DE TRABALHO

GT 1. Sociedade Civil, Ação Coletiva e Instituições Políticas.

1. INTRODUÇÃO

A nãoviolência se insere no campo de discussão sobre ação política e sua efetividade. Configura-se num meio singular para intervenção política, seja coletiva ou individual, visando mudanças sociais concretas. A principal preocupação empírica que motivou teorizações acerca da nãoviolência se refere à busca por caminhos viáveis para que pessoas comuns tenham condições de agir direta e politicamente, almejando a abertura política de governos que restrinjam a participação popular. Sua relevância para a conjuntura sociopolítica contemporânea, tanto brasileira quanto internacional, decorre dos crescentes debates sobre

⁴⁰ Graduado em História (2010) e em Ciências Sociais (2015) pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestrando (PGC) em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). E-mail: wanderlcrs@hotmail.com

quais ações diretas podem ser entendidas como democráticas e aceitas por Estados de direito em suas legislações.

Há de se convir que governos autoritários, mesmo aqueles vigentes por décadas, ocasionalmente enfrentam protestos em prol da liberdade de expressão e da reconstrução de um espaço público para diálogos políticos (SHARP, 1973; SHARP, 2010). Sistemas representativos, por sua vez, estão acumulando reivindicações por novos canais para maior participação cívica nos meandros da política legalmente estabelecida. Frequentes demandas pelo alargamento do tipo de democracia praticada pelos sistemas institucionais dos Estados, com a inclusão de novos interlocutores políticos e suas demandas particulares, vem sendo atestadas pela bibliografia da Ciência Política especializada no assunto (LAVALLE & ISUNZA, 2011; PHILLIPS, 2011; YOUNG, 2006).

Inserida em tal panorama, a nãoviolência se traduz como meio de fortalecer grupos e organizações sociais da própria população submetida a governos que recusam maior participação dos cidadãos em suas decisões políticas. Trata-se da busca por uma maneira de criar poderosa força de resistência, capaz de derrubar ditaduras e impedir que outras surjam em seu lugar, com o menor custo possível de recursos materiais e humanos (SHARP, 2010, p. 05-06). A teoria política que embasa o planejamento e as execuções de ações nãoviolentas tem em seu núcleo a ideia de que os governantes dependem do consentimento dos governados para manter a legitimidade e a sustentabilidade de seu governo perante a população (SHARP, 1973, p. 07-11). Tal visão acerca do poder político e de suas implicações pode ser definida como *teoria consentimental do poder* ou *teoria do poder pelo consentimento* (ATAACK, 2006, p. 87-89; MARTIN, 1989, p. 213-214), imbuída de uma concepção relacional e interativa, de cunho individualista e voluntarista (KING, 2008, p. 27-28; MARTIN, 1989, p. 216). Consequentemente, valendo-se das ideias provenientes de abordagens sociopolíticas estruturais, nomes como Brian Martin, Isak Svensson e Mathilda Lindgren têm contribuído para adensar o pensar e o agir nãoviolento com reflexões que ofereçam aos resistentes meios de lidar com os entraves sociais impostos por sistemas estruturados de poder e hierarquia.

Partindo das preocupações de Javier Amadeo (2011), reconhece-se aqui que a Teoria Política deve forjar os instrumentos para interpretação da esfera política e elaborar possíveis meios para um envolvimento prático compromissado com as necessidades de setores socialmente subalternos. Adotando tal ponto de vista, o presente trabalho identifica-se como uma forma de prática política. Na próxima seção, o artigo apresentará e delimitará acepções que permitam melhor captar as características da nãoviolência. Ainda de acordo com autores

da área, a parte seguinte delineará um panorama geral de algumas críticas à teoria política da ação nãoviolenta, priorizando aquelas que possuam o conceito de *estrutura social* como alicerce. O último segmento aglutinará objetivamente tanto os potenciais quanto os limites teóricos da ação nãoviolenta, a fim de produzir uma síntese das ponderações expostas no decorrer do texto.

2. OS FUNDAMENTOS DA AÇÃO NÃOVIOLENTA

Em poucas palavras, a ação nãoviolenta pode ser retratada como um meio para desempenhar pressões políticas, econômicas, sociais, emocionais ou morais contra oponentes que, via de regra, ocupam posições de mando na hierarquia social e recebem consentimento da sociedade para decidir acerca de questões do interesse coletivo. Sua execução abrange estratégias, mecanismos e métodos especificamente voltados para a intervenção concreta na realidade sociopolítica, visando sua transformação (SCHOCK, 2003, p. 705). Nesse sentido, percebe-se que a bibliografia especializada no tema mantém a compreensão da política enquanto conflito de interesses e disputa por recursos, pois a nãoviolência aparece como um meio alternativo à violência para se agir politicamente, porém numa lógica deveras semelhante: influenciar ativamente o comportamento do adversário, por meio de atos distintos, de modo a induzir que certos fatos ocorram de maneira específica à medida que outros deixem de ocorrer (SHARP, 1973, p. 03-04).

Antes de prosseguir e aprofundar o acima exposto, em consonância com o **Dicionário Cambridge** (2016), cabe deixar claro que o termo *nãoviolência*, assim escrito, expressa não apenas a mera ausência ou abstinência de violência visando fins políticos (*non-violence* em inglês, que será exposta aqui com a grafia ordinal: *não violência*); mas compreende também o uso planejado de métodos específicos para causar mudanças políticas, motivo pelo qual se optou pela manutenção de uma tradução mais aproximada e literal do correspondente termo anglo-saxão *nonviolence*. Mais ainda, pode-se aprofundar a distinção fornecida pelo dicionário adicionando-se a percepção de que a nãoviolência se reporta sempre a um ideário normativo, responsável por nortear os agentes políticos no emprego dos métodos nãoviolentos na realidade empírica. Se a *não violência* engloba atos isolados ou esporádicos e sem planejamento, realizados por indivíduos ou grupos desestruturados que resistem politicamente sem causar dano físico a outrem; a *nãoviolência*, por sua vez, requer considerável organização coletiva, ampla consciência das estratégias e dos objetivos por parte de seus integrantes, além de

minucioso planejamento das intervenções políticas, mesmo nas intervenções executadas por somente um indivíduo (SCHOCK, 2003, p. 705-706).

No que se refere ao limiar entre violência e nãoviolência, pode-se dizer que o marco está no fato da violência permitir o dano físico a outrem. Em oposição direta ao posicionamento dos adeptos da nãoviolência, os praticantes da violência aceitam, usualmente como um mal necessário, que seres humanos atentem contra a vida uns dos outros. Na fronteira entre ambos os pontos de vista encontra-se a sabotagem. Referida também como violência contra propriedade, a sabotagem envolve explosão de prédios desabitados, destruição de maquinários ou de documentos, alteração de websites, etc. Geralmente, ativistas nãoviolentos evitam situações que causem dano material ou ambiental excessivo, tanto por causa dos prejuízos coletivos, quanto porque tais situações estão mais propensas a sair do controle e terminar por ferir pessoas (MARTIN, 2006, p. 04-05).

Já no que diz respeito a política institucional e nãoviolência, a distinção ocorrerá de acordo com o estabelecido para a prática política legal no interior dos países. Em uns, a greve é um direito garantido pela legislação e inserido no conjunto de atos políticos tidos por legítimos perante o Estado. Em outros, uma paralisação de trabalhadores com o mesmo perfil será prontamente combatida como crime, porquanto será reconhecida pelas instituições estatais como atitude que ultrapassa as balizas da política convencional. No primeiro caso, a paralisação dos trabalhadores não será classificada como ação nãoviolenta, exceto se a mesma for mantida após ser declarada ilegal pelo Judiciário. No segundo caso, dada sua ilegalidade, a greve é uma ação nãoviolenta desde seu primeiro momento. No mesmo sentido, uma simples panfletagem política contrária ao governo, em sistemas autoritários, pode ser rotulada de subversiva e colocar os envolvidos na ilegalidade; ao passo que sistemas representativos costumam incluir maior quantidade de intervenções políticas que não fazem uso da violência como parte constituinte da política convencional. Enfim, quando uma intervenção política que não se valha de métodos violentos desencadear quaisquer retaliações por parte das autoridades militares, políticas ou judiciárias do Estado, tal intervenção pode ser classificada como uma ação nãoviolenta (MARTIN, 2006, p. 04-05).

Por um lado, as origens teóricas da nãoviolência podem ser atribuídas aos primórdios da tradição anarquista. Segundo Murray Rothbard (2012, p. 04-05), a ação nãoviolenta deve muito ao ensaio seiscentista de Étienne de La Boétie (2017), especialmente sua percepção a respeito da força que o consentimento da população exerce na sustentação e na legitimação do poder político de tiranos. Para Kurt Schock (2013, p. 277), as contribuições de Henry David

Thoreau (2016) também precisam ser ressaltadas, primordialmente sua concepção de que indivíduos devem desobedecer e posicionar-se contra leis injustas, ainda que tal comportamento resulte em punições por parte do Estado. O mesmo pode-se dizer do conjunto das obras de Lev Tolstoy, notadamente seu entendimento acerca do poderio da nãoviolência para alavancar transformações políticas; as reflexões que realizou sobre os escritos de La Boétie; e a influência de seu pensamento nas posteriores teorizações de Mohandas Gandhi (KING, 2008, p. 31).

Por outro lado, a organização dos métodos de ação nãoviolenta como meios peculiares de ação política direta se deve, em grande medida, aos pensadores pacifistas. Na perspectiva de Dustin Howes (2013, p. 428), o pacifismo “[...] se refere a uma posição ideológica distinta na história do pensamento religioso, ético e político. [...]”⁴¹, que faz da participação em cenários violentos algo moralmente inaceitável ao pacifista. Tal asserção ideológica, que condena *a priori* a violência, pode ser traduzida empiricamente em comportamentos sociais ativos ou passivos. Posto que a noção central do pacifismo “[...] é o princípio da rejeição do uso da violência física na vida pessoal e política. [...]” (HOWES, 2013, p. 428), tal noção não implica forçosamente em intercessões políticas diretas. Logo, depende do discernimento de cada pacifista a via pela qual será exteriorizada sua convicção contrária à violência, que varia desde a abstenção da política até o ativismo frequente, como no caso de Mohandas Gandhi. No plano teórico, Gandhi combina e sistematiza com originalidade pressupostos idealistas e religiosos, tanto ocidentais e derivados principalmente da obra de Lev Tolstoy, quanto orientais e oriundos em sua maioria do Hinduísmo. No plano prático, o pacifista e ativista indiano transpõe tais valores espiritualistas de autoiluminação para um objetivo político de âmbito nacional, liderando ações nãoviolentas coletivas e de grande porte (KING, 2008, p. 31; SCHOCK, 2013, p. 278).

Segundo os apontamentos de Kurt Schock (2013, p. 277-282), a esfera de discussão da ação direta avessa à violência compõe-se principalmente por acadêmicos, ativistas políticos das mais diversas profissões e praticantes da nãoviolência; ao mesmo tempo que as raízes teóricas se reportam, em sua maioria, ao pensamento gandhiano e aos primórdios da tradição anarquista. No mais, o foco substantivo tradicional de estudos sobre a ação nãoviolenta envolve primordialmente estratégia, técnicas de ação e mecanismos de transição nãoviolenta. Afinal, pode-se ainda delimitar um horizonte comum de parâmetros para pesquisas na área: o agir nãoviolento representa uma posição distinta da violência e da política convencional; ação violenta e ação nãoviolenta são quase sempre incompatíveis; onde é possível mobilizar

⁴¹ Todas as passagens em línguas estrangeiras são traduções livres de minha responsabilidade.

resistência violenta efetiva, é possível mobilizar resistência nãoviolenta efetiva; reconhecimento de que os meios prefiguram os fins (SCHOCK, 2013, p. 280).

Na contramão dos consensos acima, a partir da década de 1960 tornam-se cada vez mais nítidas duas visões contrastantes que perpassam os trabalhos do campo de debate, expressando motivações, hipóteses e implicações divergentes em maior ou menor medida (STIEHM, 1968, p. 23). De um lado, encontram-se aqueles que defendem uma *nãoviolência de princípios* (*principled nonviolence*), isto é, uma nãoviolência que seja fundamentada teoricamente em premissas religiosas ou metafísicas, responsáveis por guiar moral ou civicamente a utilização dos métodos de ação nãoviolenta; de outro lado, estão os que advogam uma *nãoviolência pragmática* (*pragmatic nonviolence*), ou seja, uma nãoviolência que seja embasada normativamente apenas em pressupostos estratégicos e materialistas, tornando a ação nãoviolenta livre da obrigatoriedade de preceitos filosóficos (CLEMENTS, 2015, p. 02-04; SCHOCK, 2013, p. 279-280).

No prisma de visão dos praticantes da nãoviolência de princípios, a ação direta deverá ser norteada por pressupostos que transcendam a própria disputa política deflagrada pela ação nãoviolenta. As motivações que levam seus simpatizantes à ação política são eminentemente imateriais e importam mais do que um episódio singular de luta nãoviolenta, porque há um fim último e utópico para o conjunto das ações nãoviolentas executadas, como a aceitação coletiva de certos ideais transcendentais para elevação ética da humanidade ou a extinção da violência entre os seres humanos para a racional melhoria da coexistência em sociedade. Seja por temência a forças supra-humanas ou por julgarem-na irracional e desumana, a violência será quase sempre abandonada. Excepcionalmente, como derradeiro recurso para a proteção de inocentes, a violência poderá ter vez (CLEMENTS, 2015, p. 12-14; HOWES, 2013, p. 430).

No outro lado da mesma moeda estão os adeptos da nãoviolência como um instrumento para a metamorfose da realidade histórica em momentos oportunos. Não são aspirações pré-concebidas que movem os apoiadores da nãoviolência pragmática às ruas, mas sim insatisfações de caráter material e concreto. Nenhuma filosofia ou ideologia será previamente requisitada ao praticante da nãoviolência pragmática. Eis a definição da nãoviolência pragmática nas palavras de Gene Sharp:

Ação nãoviolenta é um termo genérico que cobre dezenas de métodos específicos de protesto, não cooperação e intervenção, em todos os quais os agentes conduzem o conflito fazendo – ou se recusando a fazer – certas coisas sem usar violência física. Como uma técnica, portanto, ação nãoviolenta não é passiva. Não é inatividade. É uma *ação* que é nãoviolenta. [...] Qualquer que seja o caso, contudo, e qualquer que seja a escala do conflito, ação nãoviolenta

é uma técnica pela qual pessoas que rejeitam passividade e submissão, e que veem a luta como essencial, podem ordenar seu conflito sem violência. Ação nãoviolenta não é uma tentativa de se esquivar ou ignorar o conflito. É *uma* resposta ao problema de como *agir* efetivamente na política, especialmente como exercer o poder efetivamente (SHARP, 1973, p. 64).

Na avaliação de Sharp (1973, p. 07-11), a preocupação em controlar o poder está no cerne das teorias e das práticas políticas que não pretendem extingui-lo, como é o caso do anarquismo. O autor, ao contrário dos anarquistas, considera o poder como inerente a praticamente todas as interações sociais e define *poder social* como a capacidade que indivíduos ou grupos possuem de controlar o comportamento de outros indivíduos e grupos da sociedade, por meio de atos que os afetem direta ou indiretamente. O *poder político* aparece então como “[...] um tipo de poder social que é aplicado (*wielded*) para objetivos políticos, especialmente por instituições governamentais ou pessoas em oposição a ou em apoio a tais instituições. [...]” (SHARP, 1973, p. 07), açambarcando também a autoridade, a influência, a pressão e a coerção que os empoderados podem empregar para resguardar seus interesses.

Logo, para Gene Sharp (1973), o poder político está assentado socialmente e seus detentores dependem da coletividade para manter seus cargos de mando. Eis porque o *insight* basilar de Étienne de La Boétie (2017) constitui-se como elemento-chave da teoria consentimental do poder. Tanto para Sharp quanto para La Boétie, todo tirano depende do apoio dos submetidos ao respectivo poder para se manter em tal posição hierarquicamente privilegiada, daí a importância do consentimento para tornar efetiva sua autoridade. Destarte, ao entrelaçar o político e o social intimamente, a teoria do poder pelo consentimento sustenta-se por basicamente dois alicerces: (a) a relação de poder entre dominantes e dominados, sendo os dominantes constituídos pelo grupo político governante, pelo aparato estatal e pelos partidários do governo, enquanto os dominados envolvem todos os demais membros da sociedade; (b) o consentimento da dominação efetivada pelos dominantes sobre os dominados, fíncada socialmente por meio do hábito, de obrigações morais, do medo de represálias, por interesse próprio, identificação psicológica com o dominante, indiferença ou mesmo falta de autoconfiança para alterar o *status quo* (SHARP, 1973, p. 19-24).

Visando evidenciar as raízes sociais do poder político, a teoria ordenada por Gene Sharp afirma então que o poder político não se configura monoliticamente nem reside em indivíduos ou posições de poder específicas, mas sim que o poder político é plural e encontra-se disperso socialmente em vários grupos e organizações societais de diversas localidades. Os métodos de ação nãoviolenta configuram-se então como ferramentas para que agentes políticos retirem o consentimento da relação sociopolítica estabelecida entre dominantes e dominados, passando a

usar a parcela de poder que possuem contra os dominantes. Como efeito, o pesquisador estadunidense estabelece uma teoria de poder na qual o poder político é sempre contingente e essencialmente dinâmico, requerendo dos empoderados constantes cuidados para manter suas posições hierarquicamente superiores (MARTIN, 1989, p. 214).

A essência da teoria do poder de Sharp é bastante simples: pessoas na sociedade podem ser divididas entre governantes e populares; o poder dos governantes deriva do consentimento dos populares; ação nãoviolenta é um processo de retirada do consentimento e dessa forma é uma via para desafiar os modernos problemas-chave de ditadura, genocídio, guerra e sistemas de opressão. (MARTIN, 1989, p. 213).

A teoria organizada Sharp, que considera o poder como relacional e heterogêneo, fornece os pilares para o entendimento conceitual da contenda pelo poder político que as ações nãoviolentas deflagram no meio social. Em tais circunstâncias de organização popular visando à transformação da realidade histórica, o movimento social e o governo desafiado disputarão o consentimento e a obediência da população, aspectos que podem ser classificados em seis pontos: *autoridade; recursos humanos; habilidades e conhecimentos; fatores intangíveis; recursos materiais; sanções*. Tais são as *fontes de poder* dos governantes, cujo controle permite a sustentação de um determinado governo no mando político de um Estado (MERRIMAN, 2009, p. 18-20; SHARP, 1973, p. 11-12; SHARP, 2010, p. 18).

Os integrantes do movimento nãoviolento precisam compreender as fontes do poder de seus governantes e os motivos pelos quais sua autoridade é considerada legítima. Como meta de suas ações políticas, deverão retirar o consentimento da população à legitimidade do poder dos estadistas por meio da alteração do comportamento de setores da sociedade, em especial aqueles que executam tarefas relevantes para a manutenção das autoridades públicas em seus cargos. Porém, como os ativistas podem intervir diretamente na realidade sociopolítica, sem utilizar a violência e de modo bem-sucedido, ao ponto de fazer com que seu movimento social passe a obter maior apoio de parcela das organizações populares e das instituições estatais do que o governo? Em 1973, no segundo volume de **The Politics of Nonviolent Action**, Gene Sharp (1973, p. 117-448) sistematizou e exemplificou uma lista de 198 possíveis métodos para tanto, a qual foi resumida posteriormente pelo próprio autor em seu **Da Ditadura à Democracia – Uma Estrutura Conceitual para a Libertação** (2010):

Cerca de duas centenas de métodos específicos de ação nãoviolenta foram identificadas, e há certamente dúzias de outros. Esses métodos são classificados em três grandes categorias: protesto e persuasão, não cooperação

e intervenção. Métodos de protesto nãoviolento e persuasão são demonstrações largamente simbólicas, incluindo paradas, marchas e vigílias (54 métodos). A não cooperação é dividida em três subcategorias: (a) não cooperação social (16 métodos), (b) não cooperação econômica, incluindo boicotes (26 métodos) e greves (23 métodos), e (c) não cooperação política (38 métodos). A intervenção nãoviolenta, por meio psicológicos, físicos, sociais, econômicos ou políticos, tais como jejum, ocupação nãoviolenta, e governo paralelo (41 métodos), é o grupo final. [...] O uso de um número considerável desses métodos – cuidadosamente escolhidos, aplicados persistente e em grande escala, exercitados no contexto de uma estratégia sensata e táticas adequadas por civis treinados – pode, provavelmente, causar problemas graves a qualquer regime ilegítimo. Isso se aplica a todas as ditaduras. (SHARP, 2010, p. 24).

O emprego de cada um dos 198 métodos está diretamente relacionado com a conjuntura na qual transcorre o desafio político⁴², a estratégia pré-estabelecida pelo movimento e o objetivo imediato planejado para a intervenção política em curso. Num contexto em que o regime desafiado politicamente intensifica a repressão das forças de segurança aos resistentes, a utilização de passeatas e manifestações públicas provavelmente será custosa ao movimento nãoviolento e pode-se optar por métodos mais sigilosos, como procrastinação do trabalho em repartições públicas ou produção e divulgação de contrainformação. Se a estratégia envolve ataque às bases econômicas do governo, greves e boicotes aos produtos e serviços estatais podem ser úteis; ao passo que uma imprensa clandestina será de grande valia para minar as bases políticas dos estadistas.

Caso a ação almeje afetar o cotidiano de determinada região, bloqueios rodoviários podem atrasar ou mesmo impedir a chegada de suprimentos para as cidades leais aos governantes, enquanto uma greve seletiva no setor de transportes pode dificultar a circulação interna de pessoas e mercadorias nas ditas cidades. Se a intervenção visa um impacto logístico na cadeia de comando do Estado, a desativação de uma central responsável pelo fornecimento elétrico pode suspender a circulação de informações entre certos setores da burocracia estatal, bem como o ataque virtual de *hackers* pode acessar o conteúdo e depois derrubar o servidor dos computadores de repartições públicas. A possibilidade de colocar em prática tais exemplos

⁴² Termo preferencial de Sharp para se referir à resistência da população perante governos autoritários: “O termo usado neste contexto foi introduzido por Robert Helvey. “Desafio político” é luta nãoviolenta (protesto, não-cooperação e intervenção), aplicada desafiadora e ativamente para fins políticos. O termo surgiu em resposta à confusão e distorção criados por equiparação da luta nãoviolenta ao pacifismo e “não-violência” moral ou religiosa. “Desafio” denota uma oposição deliberada à autoridade, por meio de desobediência, não deixando espaço para submissão. “Desafio político” descreve o ambiente em que a ação é empregada (político), bem como o objetivo (poder político). O termo é usado principalmente para descrever a ação das populações para recuperar o controle de instituições governamentais através do ataque implacável às fontes de poder das ditaduras, e o uso deliberado de planejamento estratégico e operações para o fazê-lo. Neste trabalho, desafio político, resistência nãoviolenta e luta nãoviolenta serão usados como sinônimos, embora os dois últimos termos geralmente se refiram a uma gama mais ampla de objetivos (sociais, econômicos, psicológicos, etc.)” (SHARP, 2010, p. 07, nota de rodapé número um).

depende, em última instância, do conhecimento que os resistentes possuem acerca de suas próprias capacidades e das características do adversário, o que explicita a importância de planejamento estratégico prévio.

Resumidamente, no decorrer da resistência civil, os planos e os atos de um movimento de resistência nãoviolenta deverão ocasionar mudanças de comportamento em indivíduos e grupos da comunidade, em especial naqueles que compõem as instituições mantenedoras dos serviços básicos da sociedade. Em tal contexto de embate as pretendidas alterações comportamentais de setores societários poderão ocorrer por meio de quatro diferentes processos, denominados pela literatura especializada de *mecanismos de mudança*: (a) *conversão* – conjuntura na qual os alvos do desafio político acabam convencidos, por via argumentativa, moral, emocional ou atitudinal, a adotar o ponto de vista dos resistentes; (b) *acomodação* – quando as circunstâncias não levaram os adversários a uma nova forma de pensar, mas os mesmos decidem ser menos custoso ceder a algumas reivindicações do movimento nãoviolento do que manter a defesa da posição assumida anteriormente; (c) *coerção nãoviolenta* – situações nas quais as mudanças políticas buscadas pelos resistentes são conquistadas contra a vontade de seus adversários e por meio de efetiva disputa política, econômica e social; (d) *desintegração* – contexto em que a coerção nãoviolenta não somente incapacita o governo de manter-se e efetivar suas ordens, mas também elimina seus pilares de apoio, fazendo com que muitas das instituições estatais deixem de existir na prática (ACKERMAN & KRUEGLER, 1994, p. 49-51; MERRIMAN, 2009, p. 22-23; SCHOCK, 2007, p. 4460; SHARP, 1973, p. 705-776; SHARP, 2010, p. 26-27).

Todavia, em que pesem os esforços dos autores citados para estabelecer os parâmetros normativos responsáveis por nortear os ativistas no planejamento e na execução da luta nãoviolenta, a teoria política de Gene Sharp deixa de abordar a discussão acerca das dificuldades estruturais que restringem as liberdades – e mesmo os direitos – individuais nas sociedades estatais contemporâneas. Tais limitações socioestruturais, que cerceiam tanto a capacidade de cidadãos voluntariamente retirarem o consentimento ao governo e deixarem de cumprir com seus deveres legais, quanto a livre associação de pessoas em grupos estabelecidos pela comunidade e mantidos sem a supervisão direta do Estado, para ficar em apenas dois exemplos, serão apontadas pormenorizadamente na seção seguinte.

3. A NÃOVIOLÊNCIA SOB O PRISMA DE ABORDAGENS ESTRUTURAIS

A teoria política da ação nãoviolenta, nomeada *teoria consentimental do poder* ou *teoria do poder pelo consentimento*, embora reconheça a importância da presença de consolidadas organizações civis no meio social para desenvolver e fomentar a articulação política da população, enraíza-se na capacidade individual e voluntária do indivíduo de retirar seu consentimento às autoridades estatais para se opor ao poder político vigente. Na intenção de colaborar com ideias que possam aperfeiçoar a sistematização de Gene Sharp (1973) sobre a nãoviolência pragmática e sua teoria de poder, alguns estudiosos do tema procuraram ampliar e aprofundar o debate normativo trazendo novos elementos conceituais, oriundos de autores das Ciências Sociais e de abordagens sociopolíticas que não dialogam diretamente com a temática da nãoviolência, mas que tratam de questões relevantes para a discussão acerca dos fundamentos das ações nãoviolentas.

A noção de *estrutura social* surge como principal conceito articulado até então para se apontar os limites da teoria política que embasa a nãoviolência pragmática. Brian Martin (1989) identifica aspectos individualistas e voluntaristas na teoria de poder em questão, especialmente nos motivos elencados por Gene Sharp (1973) para que a obediência dos cidadãos se prolongue no tempo. Tais motivos, alicerçados na psicologia social, são os seguintes: *hábito*; *medo de sanções*; *obrigação moral*; *interesse pessoal*; *identificação psicológica com o governante*; *zonas de indiferença*; *ausência de autoconfiança entre os cidadãos* (SHARP, 1973, p. 19-24). O principal problema apontado por Martin (1989) reside no fato de que as razões assumidas por Sharp para a obediência pouco se referem aos constrangimentos impostos por conjuntos complexos de relações sociais regulares e organizadas ao ponto de assumirem certa dinâmica própria.

Segundo Martin (1989), as diferentes interações sociais que, ao se inter-relacionarem, constituem e reproduzem estruturas no ambiente social, possuem uma dinâmica que também configura sistemas de poder e hierarquias societais. Para o autor, amparando-se na perspectiva de abordagens macrosociológicas estruturais, não somente a regularidade das inter-relações próprias a uma estrutura social, mas também a correlação entre uma estrutura em particular e outros sistemas de poder, dificultam a organização de uma oposição política aberta e efetiva, nos moldes pensados por Sharp (1973), ao resultar num conjunto imbricado de marcadores sociais (profissão, nível de escolaridade, renda, gênero, etnia, etc.) que engloba todos os indivíduos da sociedade.

O patriarcalismo, o capitalismo, a burocracia e as instituições estatais são exemplos de estruturas sociais, as quais possuem considerável complexidade e cuja introjeção nas pessoas

difícil sobremaneira uma simples rejeição voluntária ao poder oriundo de tais estruturas e a suas manifestações de coerção. Uma articulação entre certas instituições estatais e o capitalismo pode muito bem exemplificar a prévia argumentação teórica:

[...] Em princípio, não há nada que impeça os empregados de uma fábrica de simplesmente deixar seus trabalhos e estabelecer uma produção própria numa diferente localidade. Na prática, se a 'diferente localidade' for propriedade privada de alguém, a polícia poderá ser chamada para retirar à força os trabalhadores e possivelmente haverá pouco apoio da comunidade aos mesmos. Além disso, a fábrica inicial geralmente encontrará poucas dificuldades em contratar novos trabalhadores. [...] (MARTIN, 1989, p. 215).

Da mesma forma que o Estado e o capitalismo, a burocracia e o patriarcalismo também são sistemas sociais de poder e hierarquia que fortemente condicionam padrões de pensamentos, comportamentos, divisões de tarefas e atitudes dos agentes sociopolíticos. Ainda assim, em distintos momentos de seu raciocínio teórico, Brian Martin (1989) expressa sua visão positiva acerca do trabalho de Sharp (1973) e ressalta que alguns aspectos da teoria consentimental do poder tangenciam a questão das estruturas sociais. Apesar de suas observações críticas, Martin não pretende colocar abaixo a teoria política sistematizada pelo ativista, acadêmico e autor estadunidense. Ao contrário, o núcleo de suas críticas objetiva alertar que não se deve esperar da teoria do poder pelo consentimento a capacidade de abranger e interpretar todas as manifestações societárias do poder com as mesmas competência e propriedade. Como toda teoria científica, há conjunturas nas quais a teoria consentimental do poder será de maior valia, enquanto em outras circunstâncias ela provavelmente será preterida em favor de outras teorias sobre o poder.

Para Brian Martin (1989), iniciar o entendimento da relação entre dominantes e dominados por meio da ideia de consentimento resulta numa teoria que melhor interpreta a realidade empírica quando trata das relações de poder nas quais há um opressor evidente, motivo pelo qual “[...] Sharp regularmente se refere ao Estalinismo e ao Nazismo. Seus exemplos de desafios contra a autoridade comumente envolvem situações que são amplamente percebidas como opressivas pelo julgamento político do Ocidente contemporâneo. [...]” (MARTIN, 1989, p. 217). Como desdobramento da não incorporação de estruturas sociais e sistemas hierarquizados de poder em sua dinamicidade, a teoria política sistematizada por Sharp (1973) deixa a desejar no que diz respeito a complexidade das interações horizontais entre os grupos sociais subordinados e também diante das interações verticais entre tais grupos sociais subordinados e os grupos privilegiados da sociedade.

Afinal, a pergunta que sintetiza as dificuldades de operacionalização da teoria de poder que tem em seu cerne a noção de consentimento pode ser assim construída: como fazer para que a teoria em questão possa lidar com restrições estruturais sem tornar-se inviável para os ativistas quando de sua operacionalização? Principalmente a partir dos anos 2000, alguns pesquisadores da nãoviolência debruçaram-se sobre tal problemática, buscando preencher lacunas teóricas e práticas deixadas pela não incorporação efetiva de sistemas estruturados de poder e hierarquia na teoria do poder pelo consentimento. Inserido no panorama brevemente delineado está o trabalho desenvolvido por Isak Svensson e Mathilda Lindgren (2011), um exemplar da recente tendência, no âmbito dos estudos acerca da nãoviolência, de combinar metodologias quantitativas e qualitativas para, partindo de levantamentos de dados empíricos, enriquecer a teoria da nãoviolência pragmática.

Primordialmente, Svensson e Lindgren (2011) tinham em vista identificar se e quais fatores estruturantes das sociedades poderiam reduzir ou elevar a probabilidade de sucesso das intervenções nãoviolentas. Para tanto, a dupla de autores define *legitimidade* no sentido de obediência populacional aos comandos de autoridades governamentais, não simplesmente por motivos de interesse pessoal ou medo, mas também pela crença na legalidade de sua autoridade e na retidão de seus mandos, gerando um sentimento de lealdade às instituições e seus membros. A legitimidade pode então ser partida em duas dimensões: (a) *legitimidade vertical*, que diz respeito ao consentimento da população à autoridade estatal e se respalda na disseminação social do citado sentimento de lealdade; (b) *legitimidade horizontal*, que se refere a capacidade de tolerância e aceitação mútua por parte dos diversos grupamentos sociais constituintes da comunidade, capacidade ligada diretamente ao posicionamento do Estado em reconhecer e se dirigir (ou não) a tais grupos sociais.

Isak Svensson e Mathilda Lindgren (2011) valeram-se do banco de dados NAVCO⁴³ para analisar o período entre 1946 e 2006, delimitando um recorte de 87 conflitos estratégicos nãoviolentos em 57 países e, conforme a categorização do projeto POLITY⁴⁴, somente em

⁴³ *Nonviolent and Violent Conflict Outcomes* (NAVCO). Em português, numa tradução livre: *Resultados de Conflitos Nãoviolentos e Violentos*. Trata-se de um banco de dados publicado em 2008 por Erica Chenoweth e Maria Stephan, oriundo de extensa revisão bibliográfica. Ambas reuniram e sistematizaram informações acerca das mais relevantes *insurreições desarmadas* – para usar a expressão das pesquisadoras – dos séculos XX e XXI, definidas como séries contínuas de ações diretas estrategicamente planejadas tendo por fim objetivos políticos precisos. Foram aglutinadas pelo critério de possuírem amplos e impactantes metas políticas, tais como: mudança de regime político; oposição a ocupação territorial estrangeira; luta por autodeterminação de povos. Mais informações em: <http://www.navcodata.org/>

⁴⁴ Banco de dados para mensurações quantitativas e comparativas, cujo enfoque em questões centrais da escolha do executivo, das restrições à autoridade do executivo e das formas de competição política, entre outros aspectos, tem por finalidade ranquear os regimes políticos dos Estados avaliados numa escala que varia entre -

Estados não democráticos. As justificativas do recorte envolvem a relativa similaridade do sistema internacional para os Estados-nação do globo após a Segunda Guerra Mundial, permitindo um melhor controle de outros efeitos sistêmicos menores e mais localizados; a dificuldade em se comparar movimentos nãoviolentos deflagrados em ambientes políticos democráticos daqueles ocorridos em meios políticos não democráticos; e a literatura pré-existente a respeito da resistência civil em países de governos não democráticos, a qual serviu de base para o autor e a autora. Foram três as hipóteses testadas: (1) resistentes nãoviolentos terão menor probabilidade de sucesso se lutarem por sua autodeterminação territorial, ao invés de lutar pela mudança de poder governamental; (2) ativistas nãoviolentos terão menor probabilidade de sucesso quando sua identidade étnica diferir da identidade étnica dos governantes; (3) rígidas divisões étnicas no seio da comunidade contribuem para reduzir a probabilidade de sucesso das ações nãoviolentas.

Em suas conclusões, a dupla de autores confirmou suas três hipóteses. O sucesso de um enfrentamento estratégico e nãoviolento alcança 22% de probabilidade quando objetiva impactar numa mudança do regime político estatal, sendo que a probabilidade de sucesso cai para 4% nos casos em que as intervenções nãoviolentas tem por finalidade conquistar autodeterminação territorial. No mesmo sentido, nas situações que não apresentam segregação étnica entre governantes e governados, a porcentagem de sucesso dos desafios políticos chega aos 18%, contra 9% quando há polarização étnica entre os desafiantes nãoviolentos e os respectivos mandatários políticos desafiados. Por fim, a ausência ou a aceitação da diversidade étnica num meio societal permite que a probabilidade de sucesso da nãoviolência pragmática chegue a marca dos 24%, enquanto que profundos cortes étnicos no interior da sociedade implicam em meros 8% de probabilidade dos movimentos nãoviolentos atingirem as metas traçadas (SVENSSON & LINDGREN, 2011, p. 21-26).

Pelos dados demonstrados por Svensson e Lindgren (2011), nota-se que fatores estruturantes de ambientes sociais afetam a probabilidade de sucesso da resistência civil em tais ambientes. Em outras palavras, a dupla de autores defende que sistemas de poder e hierarquização da sociedade interferem diretamente nas chances de lutas nãoviolentas obterem sucesso, expandindo ou limitando as possibilidades de atuação da resistência. “[...] Em essência, nossos achados iniciais apoiam o argumento de que insurreições desarmadas não tendem a instigar mudança política quando tem como alvo a legitimidade horizontal do Estado – a

identidade comum de uma comunidade estatal. [...]” (SVENSSON & LINDGREN, 2011, p. 22). Além do mais, o autor e a autora afirmam que a maior parcela dos conflitos nãoviolentos que se tornam violentos tem contendas territoriais ou étnicas envolvidas, porquanto a baixa influência política da população marginalizada faz com que os detentores dos cargos de mando ignorem suas demandas e reivindicações, encaminhando o embate político para cenários extremos (SVENSSON & LINDGREN, 2011, p. 26-29).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nãoviolência pode ser conceituada como métodos para que indivíduos e grupos possam agir politicamente sem recorrer à violência, sendo que tais métodos não se enquadram no rol dos comportamentos políticos usuais legalmente estipulados. Passeatas, bloqueios, vigílias, palestras, greves, boicotes, ocupações, jejuns e a formação de governos paralelos são todos exemplos de possíveis ações nãoviolentas, desde que previamente planejadas e ausentes da política institucionalizada. Contemporaneamente, a principal preocupação política concreta que motivou a teorização acerca da nãoviolência se refere aos caminhos viáveis para se intervir direta e politicamente, almejando a abertura política de governos que restringem a participação popular.

Apesar de terem a mesma validade para manifestações individuais ou coletivas, certamente que o efeito sociopolítico da ação nãoviolenta aumenta conforme o crescimento do número de manifestantes. Diferentemente do que se pode pensar, dependendo da noção de nãoviolência adotada pelo movimento social, os participantes da ação nãoviolenta não precisam aceitar filosofias de vida ou abraçarem o altruísmo. Em suma, a nãoviolência trata de certos atos não convencionais para intervir direta e politicamente que, estrategicamente combinados num plano de ação, fazem com que seus agentes exerçam o poder político que detêm enquanto integrantes de uma sociedade.

Deve-se ter sempre em mente que ações nãoviolentas são meios ativos e diretos de transformação sociopolítica. Sistematizada por Gene Sharp (1973), a teoria de poder vinculada à nãoviolência pragmática combina características da teoria do poder de Étienne de La Boétie com aspectos da visão gandhiana e de certos autores anarquistas sobre as possibilidades empíricas de intervenção política existentes na nãoviolência. Sua aplicação empírica se respalda na ideia de que o poder não está em cargos específicos ou indivíduos especiais, mas sim de que o poder provém da população e se encontra disseminado principalmente em grupos e organizações sociais.

Em última instância, um movimento de resistência nãoviolenta desafiará a legitimidade e a capacidade dos indivíduos momentaneamente detentores dos cargos de mando, intentando mudanças dos padrões de comportamento e obediência das coletividades que compõem a sociedade. Seu objetivo será alterar as relações de poder político entre e no seio de setores e instituições sociais, agindo para convencer e trazer seus integrantes para colaborar na luta nãoviolenta pelas metas almejadas.

Entretanto, o pensar e o agir nãoviolento também participam da dinamicidade do mundo empírico e da contínua construção coletiva do conhecimento humano, não deixando a teoria política da nãoviolência pragmática isenta de reflexões críticas por parte de seus estudiosos. Ao refutar uma interpretação monolítica do poder, que o visualiza como sendo inerente a certos indivíduos ou cargos de mando, Brian Martin (1989) concorda com Gene Sharp (1973) no que se refere a importância de organizações e grupos estabelecidos pela comunidade e mantidos sem a supervisão direta do Estado, que permitem melhor coordenação, comunicação e logística para os opositores ao regime político vigente.

Dessa forma, Brian Martin (1989) constrói sua argumentação apontando que a concepção pluralística de poder proposta pelo ativista, acadêmico e autor estadunidense tem sido de grande valia para a operacionalização da nãoviolência pragmática, devido à sua perspectiva de empoderamento dos resistentes e da população em geral diante de suas autoridades políticas. Contudo, Martin prossegue no mesmo raciocínio teórico de Sharp, aprofundando-o e demonstrando que a complexidade da disseminação dos sistemas de poder e hierarquia pelos múltiplos e heterogêneos grupos sociais que compõem uma sociedade expõe um excesso de generalização ou uma simplificação demasiada da teoria consentimental do poder quando colocada em diálogo com abordagens sociológicas estruturais.

As referidas preocupações normativas de Martin, no tocante ao relativo silêncio da teoria do poder pelo consentimento frente aos constrangimentos estruturais, aparecem empiricamente avaliadas e corroboradas pela análise comparativa de Svensson e Lindgren (2011). Suas considerações finais confirmam que a maior porcentagem de sucesso aparece nos movimentos sociais que empregam a nãoviolência pragmática como estratégia para confrontar politicamente o aparelho estatal e seus integrantes, ou seja, um desafio político contra a legitimidade vertical do Estado. Já as baixas porcentagens de sucesso surgem nos casos de embate por território e por reconhecimento de identidade étnica, isto é, contendidas nãoviolentas contra a legitimidade horizontal do Estado.

Utilizando agora a lógica interpretativa de Martin (1989): o primeiro quadro ilustra uma oposição nãoviolenta a uma estrutura social na qual a disseminação do poder e a cadeia de comando estão explícitas e podem ser facilmente identificadas; o segundo quadro exemplifica um rol de ações nãoviolentas contra sistemas de poder e hierarquização dos grupos sociais que não possuem lideranças declaradas ou centros irradiadores manifestos. Exemplarmente, será menos trabalhoso persuadir funcionários públicos a abdicarem de suas funções em favor de uma causa que trará benefícios a praticamente todos os grupos da comunidade, como se dá quando da mudança de um regime político autoritário para outro que seja democrático; do que persuadir estrangeiros ou pessoas de outras etnias a unir forças em prol de uma causa que será primariamente positiva ao grupo social diretamente responsável pelas reivindicações, como ocorre em cenários por autonomia territorial ou reconhecimento de direitos políticos que comumente se iniciam em grupos sociais distintos.

Em que pesem as muitas e significativas contribuições de Gene Sharp para a nãoviolência pragmática, articular as observações normativas de Brian Martin (1989) com as conclusões estatísticas de Isak Svensson e Mathilda Lindgren (2011) facilita perceber que a própria visão do poder como plural e socialmente alastrado, como consta na teoria de Sharp (1973), implica numa complexidade do vínculo entre dominantes e dominados por sistemas difusos de poder e hierarquização societal, entre os quais o capitalismo e o patriarcalismo. Por sua vez, tais sistemas originam marcadores sociais (profissão, nível de escolaridade, renda, gênero, etnia, etc.) que perpassam transversalmente todos os grupos sociais, incluem toda a população e destacam as desigualdades existentes entre os indivíduos da sociedade. Os obstáculos em destaque complicam deveras a ordenação de uma oposição política, formada por parcelas dos heterogêneos grupos governados, que requer um mínimo de homogeneidade em suas reivindicações para obter a retirada coordenada do consentimento às autoridades governantes.

Ao se ponderar que a interação com um único conceito levou a tal intrincada constatação normativa, fica claro que a teoria política das ações estratégicas e nãoviolentas tem muito a ganhar ao se aproximar de outras correntes de pensamento das Ciências Sociais e Humanas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

•ACKERMAN, Peter; KRUEGLER, Christopher. "Chapter 2: The Principles of Strategic Nonviolent Conflict". In: _____. **Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century**. Westport: Praeger, 1994.

- AMADEO, Javier. “Teoria Política: Um Balanço Provisório”. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, p. 17-34, 2011.
- ATAK, Iain. “Nonviolent Political Action and The Limits of Consent”. **Theoria**. Nova Milford, n. 111, p. 87-107, 2006.
- BOÉTIE, Étienne. **Discurso sobre a Servidão Voluntária**. São Paulo: EDIPRO, 2017.
- CAMBRIDGE DICTIONARY. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/>>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- CLEMENTS, Kevin. “Principled Nonviolence: An Imperative, Not an Optional Extra”. **Asian Journal of Peacebuilding**. Seul, v. 03, p. 1-17, 2015. Disponível em: <http://tongil.snu.ac.kr/ajp_pdf/201505/01_Kevin%20P%20Clements.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- HOWES, Dustin. “The Failure of Pacifism and the Success of Nonviolence”. **Perspectives on Politics**. Cambridge, v. 11, p. 427-446, 2013.
- KING, Mary. “Nonviolent Struggle in Africa: Essentials of Knowledge and Teaching”. **Africa Peace and Conflict Journal**. Cidade Colón, v. 01, p. 19-44, 2008. Disponível em: <http://www.africa-peace.org/images/pdfs/APCJ%20Vol%201%20No%201-ecopy/APCJ_Dec2008_Vol1_Num1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. “A Trama da Crítica Democrática: Da Participação à Representação e à *Accountability*”. **Lua Nova**. São Paulo, n.84, p. 353-364, 2011.
- MARTIN, Brian. “Gene Sharp’s Theory of Power”. **Journal of Peace Research**. Oslo, v. 26, p. 213-222, 1989.
- MARTIN, Brian. “Paths to Social Change: Conventional Politics, Violence and Nonviolence”. In: SUMMY, Ralph (Ed.). **Nonviolent Alternatives for Social Change**. Oxford: Eolss Publishers, 2006.
- MERRIMAN, Hardy. “Theory and Dynamics of Nonviolent Action”. In: STEPHAN, Maria (Ed.). **Civilian Jihad: Nonviolent Struggle, Democratization, and Governance in the Middle East**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2009.
- PHILLIPS, Anne. “O que há de errado com a democracia liberal?”. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 06, p. 339-363, 2011.
- ROTHBARD, Murray. “A Filosofia Política de Étienne de La Boétie”. In: BOÉTIE, Étienne. **Discurso da Servidão Voluntária**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises – Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1197>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

- SCHOCK, Kurt. “Nonviolent Action and Its Misconceptions: Insights for Social Scientists”. **PS: Political Science and Politics**. Washington, v. 36, p. 705-712, 2003. Disponível em: <https://peacelearner.files.wordpress.com/2011/04/schock_nonviolent_action_misconceptions.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- SCHOCK, Kurt. “Nonviolent Social Movements”. In: RITZER, George (Ed.). **The Blackwell Encyclopedia of Sociology**. Oxford: Blackwell, 2007.
- SCHOCK, Kurt. “The Practice and Study of Civil Resistance”. **Journal of Peace Research**. Oslo, v. 50, p. 277-290, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/258155481_The_practice_and_study_of_civil_resistance>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- SHARP, Gene. **Da Ditadura à Democracia**. Boston: Instituto Albert Einstein, 2010.
- SHARP, Gene. **The Politics of Nonviolent Action**. Boston: Porter Sargent Publishers, 1973.
- STIEHM, Judith. “Nonviolence is Two”. **Sociological Inquiry**. Ypsilanti, v. 38, p. 23-30, 1968.
- SVENSSON, Isak; LINDGREN, Mathilda. “Community and Consent: Unarmed Insurrections in Non-Democracies”. **European Journal of International Relations**. Brighton, v. 17, p. 01-38, 2011.
- THOREAU, Henry. **Desobediência Civil**. São Paulo: EDIPRO, 2016.
- YOUNG, Iris. “Representação política, identidade e minorias”. **Lua Nova**. São Paulo, n.67, p. 139-190, 2006.

GT 2 – COMPORTAMENTO POLÍTICO

17. Estatismo e igualitarismo entre elites legislativas

*Anderson de Oliveira Alarcon*⁴⁵

Resumo: Alicerçada na corrente culturalista que relaciona os valores e crenças aos fenômenos políticos, o objetivo do trabalho é averiguar como os parlamentares da 54ª legislatura (2011-2014) posicionam-se acerca de questões que envolvem Estatismo e Igualitarismo, colacionando com seus respectivos partidos e localização no espectro ideológico. A conjectura sobre a existência de uma indiferenciação ideológica entre elites políticas de diferentes partidos propaga-se no senso comum, sendo pauta para análise. Contudo, ainda que a polarização ideológica tenha cedido lugar ao pragmatismo eleitoral, é substancial verificar se existem diferenças fundamentais que distinguem as lideranças políticas. Dessa maneira, buscamos verificar se os parlamentares de legendas partidárias localizadas à esquerda e à direita do espectro ideológico se diferenciam em seus posicionamentos sobre Estatismo (estado mínimo *versus* estado máximo) e Igualitarismo (políticas sociais e distributivistas *versus* meritocracia).

Palavras-chave: Cultura política. Elites políticas. Estatismo. Igualitarismo.

Introdução

Mesmo em democracias já consolidadas, fala-se de uma cidadania crítica ou assertiva que contém um elevado grau de antipartidarismo, apresentando uma possível indiferenciação das legendas, ou seja, as bandeiras dos partidos de direita, esquerda e centro estariam se perdendo na disputa eleitoral, o que dificulta que os eleitores se identifiquem. Em democracias em fase de consolidação, tal como a do Brasil, percebe-se que há uma perda de identidade partidária. Esse argumento está constantemente presente em discursos de atores políticos e na imprensa (RIBEIRO e BOLOGNESI, 2017).

Levantamos a hipótese de que, ainda que a polarização ideológica tenha cedido lugar ao pragmatismo eleitoral, diferenças fundamentais ainda distinguem as lideranças que se posicionam mais à esquerda e mais à direita do espectro ideológico. Partindo desse argumento, o artigo evidencia de que maneira os posicionamentos de lideranças políticas do Legislativo Federal de diferentes legendas partidárias apresentam ou não posicionamentos divergentes em relação a variáveis relacionadas aos temas Estatismo e Igualitarismo, testando o que diz o senso comum sobre a existência de uma indiferenciação ideológica entre as elites políticas.

⁴⁵ Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá, sob orientação do Prof. Dr. Ednaldo Ribeiro. E-mail: contato@andersonalarcon.com.

Existe a expectativa de que partidos localizados à direita busquem um Estado mínimo, com menor intervenção na economia e maior liberdade para a iniciativa privada se autorregular, sendo uma tendência mais individualista e menos igualitária. Já com relação aos partidos que se localizam à esquerda, a expectativa é que o Estado tenha mais intervenção na economia e que vise uma política distributivista como instrumento para redução de desigualdade sociais, sendo uma perspectiva coletivista.

O primeiro tópico destaca a importância da abordagem culturalista e a relevância de se estudar a cultura política de elites. O segundo tópico destaca como a literatura localiza os partidos políticos brasileiro na escala esquerda-centro-direita. Os tópicos seguintes têm como objetivo apresentar os dados produzidos pela Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) de 2013, que visou mapear as atitudes, comportamentos e valores das elites legislativas brasileiras. Apresentaremos as análises com relação à localização dos parlamentares no espectro ideológico e seus posicionamentos no que se refere às questões que nos propomos a verificar.

1. Cultura política e elites

A abordagem culturalista foi institucionalizada por Almond e Verba (1989), sendo uma das vertentes de análise que se preocupa em verificar em que medida a cultura relaciona-se com os fenômenos políticos. O interesse em identificar essa relação entre política e cultura não é recente, visto que clássicos como Platão, Aristóteles, Montesquieu, Maquiavel, Rousseau e Tocqueville já demonstraram a presença de categorias culturais em suas análises políticas. Entretanto, esse debate só se manifestou com intensidade a partir do século XX, por volta dos anos 60 (RENNÓ, 1998; RIBEIRO, 2011; GIMENES, 2011).

O culturalismo entende que a estabilidade democrática não depende apenas das instituições e procedimentos, mas também dos valores e crenças dos cidadãos, que são pilares de sustentação do regime democrático, de modo a estabelecer uma conexão entre as variáveis individuais e as estruturas políticas. Parte-se do pressuposto de que “o conjunto de valores, sentimentos, avaliações e atitudes dos indivíduos que vivem sob um determinado sistema político são relevantes para a explicação dos fenômenos que nele ocorrem” (RIBEIRO, 2011, p. 24).

Almond e Verba (1989) caracterizaram o sistema político democrático ao identificar atitudes e valores relacionados à estabilidade e legitimidade do regime, da avaliação de tal estabilidade, da participação política e de confiança dos cidadãos nas instituições. Consideraram que os padrões de comportamento político dos indivíduos são fundamentados por valores, sentimentos, crenças e conhecimentos. E, considerando isso, analisaram as conjunturas dos Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México com o objetivo de identificar a relação entre o sistema político vigente e as variáveis subjetivas e verificar em que grau as diferentes orientações são congruentes com relação aos sistemas democráticos, construindo uma síntese da cultura política da população das nações estudadas.

Os estudos de cultura política acabaram sendo deixados de lado por um período, devido à “popularização de modelos racionalistas baseados em variáveis econômicas e nos pressupostos da racionalidade dos atores sociais” (RIBEIRO, 2011, p. 40). Ronald Inglehart (1988) foi um dos pesquisadores responsáveis por retomar os estudos de cultura política na década de 1980. O autor se aproxima da tradição de Almond e Verba (1989) com o trabalho *The Renaissance of Political Culture*, em que a análise se volta à relação entre fatores econômicos-sociais e o conjunto de valores culturais. Inglehart argumenta que a cultura cívica seria uma síndrome composta por três indicadores: 1) confiança interpessoal; 2) satisfação com a vida; e 3) apoio à mudança revolucionária. Essa composição tem uma ligação considerável

com o número de anos que as instituições democráticas funcionam e o desenvolvimento econômico está ligado às mudanças socioculturais que aumentam as chances da estabilidade democrática.

Em síntese, a tese defendida por Inglehart (1988) refere-se às diferenças culturais significativas entre as nações, em que as mudanças de valores, principalmente nas sociedades industriais e pós-industriais, estão associadas ao desenvolvimento econômico e reflete alterações profundas “no campo religioso, no mundo do trabalho, nas relações de gênero, nas normas sexuais e na atividade política” (RIBEIRO, 2011, p.66). Os argumentos da teoria do desenvolvimento socioeconômico favorecem o estabelecimento de valores pós-materialistas, o que proporciona a consolidação dos regimes democráticos.

A maior parte dos estudos culturalistas verificam os valores políticos dispersos na população como um todo, entretanto, alguns insistem na importância de focar nos valores políticos das elites, sendo esse “um grupo portador de crenças mais articuladas, que se coloca à frente dos processos decisórios e cuja conduta afeta necessariamente o funcionamento do sistema político” (PERISSINOTTO e BRAUNERT, 2006).

Entendendo a abordagem culturalista como estudos que analisam os valores políticos, é substancial que às atitudes dos ativistas e das elites sejam observadas, visto que impactam diretamente na estabilidade democrática ao atuarem diretamente no sistema político. Um dos fatores decisivos para o êxito ou fracasso de um regime democrático em um país é a existência de orientações subjetivas favoráveis.

Conforme Robert Dahl (1997), “as crenças dos ativistas políticos são um estágio decisivo nos complexos processos pelos quais as sequências históricas ou as clivagens subculturais são convertidas em sustentação de um tipo ou outro de regime” (DAHL, 1997). Segundo o autor, as crenças guiam a ação por estruturarem os pressupostos sobre a realidade, além de influenciarem os valores e metas do indivíduo. Além disso, as crenças individuais influenciam as ações coletivas, o que estrutura o funcionamento de instituições e sistemas.

Ativistas e líderes políticos estariam mais inclinados a desenvolverem sistemas de crenças políticas elaborados, além de agirem guiados por suas crenças e abrangerem uma maior influência sobre os acontecimentos políticos que podem afetar a estabilidade ou transformação dos regimes. Segundo Dahl (1997), as crenças políticas determinam, de alguma maneira, se um sistema será hegemônico ou poliárquico, de maneira que não podemos ignorar o papel das mesmas.

O autor afirma que o espírito reducionista levou os cientistas sociais a deixarem de lado os efeitos das crenças sobre o caráter e comportamento dos diferentes tipos de regimes. Entretanto, recentemente ressurgiu o interesse pelos estudos de cultura política, sendo um “sistema de crenças empíricas, símbolos expressivos e valores que definem a situação em que a ação política acontece” (VERBA, apud DAHL, 1997, p. 159), fornecendo à política uma orientação subjetiva, admite-se hoje que as diferenças de cultura política entre os países justificam as diferenças de seus sistemas políticos.

De acordo com Dahl (1997), sabemos pouco sobre as diferenças nas crenças cognitivas de ativistas políticos em diversos países e tal fato se dá pelos estudos de cultura política focarem em visões estáveis e persistentes, além de se concentrarem nos aspectos mais difusos amplamente partilhados em um país, dando pouco enfoque às crenças de elites e ativistas. O interesse emergido pelos estudos de cultura política possibilitou uma maior compreensão sobre as causas da estabilidade e de mudanças nas crenças de ativistas políticos.

Em síntese, a proposta de Dahl traduz a importância de evidenciarmos as concepções e as crenças das elites, visto que ocupam um importante espaço na difusão dos elementos que compõem a cultura política de uma população. A influência que as elites exercem sobre os processos políticos e os seus valores não devem ser desconsiderados, pois, por estarem no comando do processo decisório, suas decisões afetam grande parte da população. Sendo a cultura política um dos fatores mais importantes para explicar os fenômenos políticos contemporâneos, os valores, crenças e atitudes das pessoas mais ativas e envolvidas nos processos políticos têm importância maior que a dos cidadãos médios (GIMENES, 2011).

É importante considerarmos que as elites políticas existem em todos os momentos históricos, inclusive em pequenas comunidades em que os aspectos regionais influenciam o processo político como um todo (RIBEIRO e BOLOGNESI, 2008). Compreender os valores e as atitudes das mesmas é pertinente, pois são eles que controlam a formulação de políticas.

Estatismo e igualitarismo entre elites políticas

Grande parte dos estudos da abordagem culturalista destacam os valores políticos dispersos na população em geral, entretanto é importante evidenciar também os valores das elites políticas, devido ao impacto que geram na qualidade e estabilidade da democracia (PERISSINOTTO e BRAUNERT, 2006). Como nosso objetivo é evidenciar variáveis da cultura política das elites do Legislativo Nacional, temos que delinear quais são os valores e orientações dessa elite acerca das questões que delimitamos como foco de análise: estatismo e igualitarismo. Para tanto, é necessária uma contextualização geral desses conceitos.

As categorias esquerda-direita surgiram no contexto da Revolução Francesa para indicar preferências políticas. À esquerda do rei sentavam-se os delegados ligados ao igualitarismo e reforma social e à direita os delegados identificados com aristocracia e conservadorismo. Ao longo do século XIX, na Europa, esquerda e direita passaram a ser associados aos conceitos de liberalismo e conservadorismo. Porém, após o movimento operário e a difusão da perspectiva marxista, o conteúdo da posição de esquerda passou a incorporar a defesa dos interesses da classe operária (TAROUCO e MADEIRA, 2013).

Os debates da social-democracia, no final do século XIX, colocaram a burguesia e defesa do capitalismo à direita. Na década 1930, com a emergência do keynesianismo, os estados de bem-estar social e políticas redistributivas reforçaram a oposição entre liberdade de mercado e Estado interventor, com isso o conceito de liberalismo se deslocou para à direita.

O significado que vincula a defesa da igualdade social, herdeira de princípios socialistas, com a esquerda, e a defesa do livre mercado capitalista com a direita parece ter sobrevivido aos rearranjos mundiais do final do século XX (TAROUCO e MADEIRA, 2013, p. 151).

De acordo com Tarouco e Madeira (2013), a crise fiscal do *Welfare State* e a proliferação do neoliberalismo aproximaram do centro tanto a esquerda quanto a direita, mas no sentido geral a luta pelo socialismo e a defesa do capitalismo ainda fazem parte de extremos opostos. Os autores isolam categorias que se referem às aceções econômicas contemporâneas de esquerda e direita, incluindo questões políticas e históricas. A tendência é que as políticas redistributivistas sejam preferidas pelos governos de esquerda, enquanto as de ajuste sejam preferidas pelos governos de centro e de direita. As diferenças político-ideológicas entre os partidos são variáveis independentes que explicam as coligações eleitorais e prioridades orçamentárias, já que as preferências políticas dos partidos podem explicar os gastos sociais do governo, assim como os resultados macroeconômicos.

De acordo com Singer (2002), no Brasil a questão de igualdade não divide a esquerda e a direita como ocorre em países capitalistas centrais. O que diferencia os polos são os meios para alcançar a igualdade, já que a direita reforça que a autoridade do Estado para tal objetivo não cause prejuízo da ordem e a esquerda contesta a autoridade do Estado quando reprime políticas igualitaristas e movimentos sociais, embora demande da sua função redistributiva.

Scheefffer (2016) alega que apesar de alguns autores afirmarem que a clivagem ideológica vem perdendo força entre os partidos políticos, não se pode descartar a valia das categorias direita e esquerda e o fato de que elas garantem certa previsibilidade na arena legislativa e na atuação partidária. O autor afirma que o sentido dos termos esquerda/direita hoje não é o mesmo que foi considerado na Revolução Francesa devido às diversidades de temas que compõem o cenário político atual e argumenta que o uso dos termos precisa ter o significado requalificado.

O impacto da ideologia perpassa a discussão clássica de Estado *versus* mercado, se conectando a temas ligados a questões de bem-estar e pós-materialismo, como as propostas por Inglehart (1988), que evidencia essa mudança de valores humanos a partir da segunda metade do século XX. As clivagens entre esquerda e direita vão além da questão de intervenção econômica e social do Estado e a pauta de “novos” temas passa a fazer parte da composição da arena legislativa, de modo que, de acordo com Scheefffer (2016), são diferenciações ideológicas que impactam consideravelmente o comportamento eleitoral. Sendo assim, não se pode desconsiderar as diferenças ideológicas dos partidos, que são nítidas nos “novos” temas e até mesmo nos “velhos”.

Na Câmara dos Deputados em particular, faz sentido ainda falarmos em esquerda e direita e em ideologia dos partidos políticos. A constatação de que em muitos casos a dicotomia esquerda e direita não dá conta da diversidade de temas ideológicos que são fruto da complexidade das sociedades modernas, não permite inferir que estamos presenciando o fim das ideologias ou mesmo que chegamos ao “fim da história” (SCHEEFFFER, 2016, p. 250).

Sendo assim, para construir uma escala de valores e esquerda e direita no Brasil deve-se considerar todas as ambiguidades sobre as expectativas com relação ao papel do Estado. Considerando os paradoxos da conjuntura do Brasil, Tarouco e Madeira (2013) criaram categorias que indicam posicionamentos à esquerda e à direita, conforme o Quadro 1 nos apresenta.

Quadro 1. Categorias indicativas de posicionamento ideológico

Categorias indicativas de posicionamento à esquerda	Categorias indicativas de posicionamento à direita
Regulação do mercado	Menções positivas às forças armadas
Planejamento econômico	Livre iniciativa
Economia controlada	Incentivos
Análise marxista	Ortodoxia econômica
Expansão do <i>Welfare State</i>	Limitação do <i>Welfare State</i>
Referências positivas à classe trabalhadora	Referências favoráveis à classe média e grupos profissionais (para contrastar com as referências à classe operária)

Fonte: Adaptado de Tarouco e Madeira (2013, p. 159).

Diante de tais considerações, buscamos identificar se partidos de esquerda, centro e de direita possuem concepções diferentes sobre o Estado e com relação à igualdade por meio da análise de valores, atitudes e comportamentos dos parlamentares, a fim de identificar se há distinções. Utilizamos aqui a distribuição dos partidos entre o espectro ideológico apresentada por Ribeiro e Bolognesi (2017, *no prelo*). Dessa forma os partidos políticos estão distribuídos da seguinte forma: centro = PMDB, PSDB, PV e PPS; esquerda = PDT, PSB, PT, PCdoB, PCB, PCO, PPL, PSOL e PSTU; direita = DEM, PL, PP, PR, PSD, PTB, PEN, PRB, PRTB, PSC, PSDC, PSL, PTC e SDD. Ainda, há partidos que não manifestam nenhuma posição ideológica seja em seu programa e não possuem cadeiras suficientes para atuação como bloco legislativo, sendo categorizados como fisiológicos: PHS, PTdoB, PMN e PROS.

Perfil dos parlamentares

Dentre as iniciativas cuja unidade de coleta foram elites políticas, destaca-se a Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), um projeto de *surveys* desenvolvido pelos professores Timothy Power da Universidade de Oxford e Cesar Zucco Jr. da Universidade de Rutgers. O projeto dispõe de sete edições desde 1990, aos quais membros do Congresso Nacional respondem a questões que englobam temas diversos. A pesquisa tem sido aplicada a cada legislatura a partir da 48ª em 1990, proporcionando edições de 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013⁴⁶. Essa última corresponde à 54ª legislatura do Congresso Nacional - período de fevereiro de 2011 a fevereiro de 2015.

Os parlamentares são atores políticos importantes e a forma como se posicionam sobre questões centrais que envolvem estatismo e igualitarismo nos permitirá delinear a cultura política das elites antepostas. É importante considerarmos, assim como Power e Zucco Jr. (2014) evidenciam, que as preferências declaradas podem nos informar melhor a respeito da interpretação dos frios e concisos dados comportamentais.

As autopercepções dos legisladores e suas avaliações da realidade política nacional possibilitam uma rica contextualização – e, às vezes, uma reconsideração – dos comportamentos observados no plenário. Além disso, a racionalização e a justificação para o comportamento, oferecidas pelos próprios congressistas, são parte integral e importante do significado de sua atividade legislativa (POWER e ZUCCO Jr., 2011, p. 15).

A Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) desenvolvida em 2013 contou com a participação de 23,2% dos parlamentares que compunham o Congresso Nacional na 54ª legislatura (2011-2014). Desses respondentes, 30,4% eram da região Sudeste, 30,4% da região Nordeste, 14,9% da região Sul, 13,5% da região Norte e 10,8% da região Centro-Oeste. Com relação à idade dos parlamentares, 75,7% possuíam mais de 50 anos e 24,3% menos de 50 anos de idade. A base de dados não contém informações sobre a escolaridade e o sexo dos deputados.

O Estado na visão dos parlamentares

Contemplando a proposta da pesquisa que busca delinear a cultura política das elites acerca do estatismo, analisamos a frequência de respostas para as variáveis relativas ao Estado. Para tanto, as variáveis selecionadas foram: a) se deve haver mais iniciativa privada ou mais

⁴⁶ O banco de dados está disponível ao público, por meio do repositório de dados do Instituto para Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard (IQSS), acessível no link <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>>;

participação do governo na indústria e no comércio; b) se o governo deve ser responsável pelo sustento de todos ou as pessoas devem ser responsáveis pelo próprio sustento; e c) qual o sistema econômico mais adequado para o Brasil.

Na questão sobre a importância do aumento da iniciativa privada na indústria e comércio versus a maior participação do governo nos setores. Os parlamentares indicaram sua posição tendo uma escala de 1 a 10, sendo 1 a opção “deveria haver mais iniciativa privada na indústria e no comércio” e 10 a opção “deveria haver mais participação do governo na indústria e no comércio”. A média geral das respostas (3,66) indica uma baixa propensão à participação do governo, o que significa que, se generalizarmos as repostas, os parlamentares preferem, majoritariamente, a menor participação estatal nos setores de indústria e comércio.

A tabela 1 nos mostra como se estabeleceram os parlamentares respondentes de cada partido acerca da questão exposta.

Tabela 1. Média dos posicionamentos iniciativa privada e do governo na indústria e comércio

Partido	Média
PCB-PPS	1,67
PMN	2
PFL-DEM	2,1
PDT	2,2
PMDB	2,68
PSD	3,1
PL-PRONA-PR	3,14
PDS-PPR-PDC-PPB-PP2003	3,29
Other	3,33
PSDB	4,31
PSB	4,42
PT	4,56
PSOL	5
PC do B	5
PTB	5,33
PRB	6
PSC	6,2
Total	3,66

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

As médias dos posicionamentos dos parlamentares por partido no indica algumas incoerências, pois partidos localizados à direita como PSC, PRB e PTB se posicionaram a favor de uma maior participação do governo na indústria e no comércio, porém os demais partidos localizados à direita e ao centro posicionaram-se coerentemente ao esperado. Com relação aos partidos de esquerda, apenas os parlamentares do PDT apresentaram incoerência ideológica ao se posicionarem a favor de uma maior participação da iniciativa privada na indústria e comércio, os demais partidos localizados à esquerda posicionaram-se coerentemente ao esperado.

Ao serem questionados sobre a responsabilização do governo para garantir o sustento de todos, contra a responsabilidade das pessoas para garantir seu próprio sustento, percebemos uma média de 5,93 nas respostas, o que indica uma maior tendência de os parlamentares defenderem a responsabilização individual para o próprio sustento. Na questão, os respondentes optaram por uma resposta na escala de 1 a 10, onde 1 dizia que “o governo precisa se responsabilizar mais para garantir o sustento de todos” e 10 “as pessoas precisam se responsabilizar mais para garantir seu próprio sustento”. A tabela 2 nos apresenta como se deu a média de respostas conforme os partidos.

Tabela 2. Média de respostas sobre a responsabilização do estado para garantir o sustento de todos.

PARTIDO	MÉDIA
PSOL	1
PC do B	3,86
PT	4
PSDB	4,5
PDT	5,2
PSB	5,58
PSC	5,8
PCB-PPS	6,33
PL-PRONA-PR	6,57
PRB	6,67
PTB	6,67
Other	6,67
PSD	6,8
PMDB	6,92

PMN	7
PFL-DEM	7,9
PDS-PPR-PDC-PPB-PP2003	8,29
Total	5,93

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

Sendo essa uma questão em que se espera que partidos mais à esquerda se posicionem a favor de uma maior responsabilização do Estado com o sustento de todos e que os partidos mais à direita tenham um posicionamento mais meritocrata, em que a garantia do sustento é uma responsabilidade individual. Percebemos uma coerência ideológica ao que se espera dos parlamentares de cada partido, sem nenhuma incoerência que seja relevantemente destacável.

Com relação ao sistema econômico mais adequado para o país, 54,7% dos parlamentares entrevistados defenderam um sistema econômico em que houvesse uma distribuição equitativa entre uma parte de responsabilidade das empresas estatais e outra das empresas privadas; 35,1% responderam que é mais adequado uma economia predominantemente de mercado com a menor participação possível do Estado e 8,8% acreditam em uma economia em que as empresas estatais e o Estado constituíssem o setor principal, mas sem que a participação da economia do mercado fosse eliminada. Nenhum dos respondentes defenderam uma economia em que o capital privado fosse totalmente afastado dos principais setores econômicos, passando as grandes empresas para o controle estatal.

A tabela 3 mostra a média das respostas de parlamentares de cada partido, sendo 1 a defesa de uma economia com o mercado predominante e 4 o controle total do Estado.

Tabela 3. Média de respostas sobre o sistema econômico mais adequado para o país

PARTIDO	MÉDIA
PSD	1,36
PDS-PPR-PDC-PPB-PP2003	1,43
PCB-PPS	1,5
PSDB	1,53
PFL-DEM	1,55
PDT	1,56
PMDB	1,58
PL-PRONA-PR	1,71

PTB	1,75
PSC	1,8
PSB	1,92
PMN	2
Other	2
PT	2,06
PRB	2,33
PC do B	2,38
PSOL	3
Total	1,83

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

Com relação ao sistema econômico mais adequado para o país a expectativa era que parlamentares de partidos mais à esquerda se colocassem a favor de uma economia nas mãos do Estado, ao passo que parlamentares de partidos mais à direita defendessem uma economia de mercado. Essa questão mostrou coerência ideológica entre os parlamentares de grande parte dos partidos, com exceção ao PRB que se colocou mais próximo à expectativa da esquerda - sendo um partido de direita - e a ao PDT que se posicionou mais a favor de uma economia de mercado, sendo um partido de direita.

A igualdade na visão dos parlamentares

Com relação à igualdade social, a questão que engloba o tema na Pesquisa Legislativa Brasileira foi sobre a renda, se deve ser distribuída de forma mais igualitária (1) ou se as diferenças de renda servem como incentivo ao esforço individual (10). A média total de respostas dos parlamentares foi de 4,22, o que mostra uma tendência maior dos parlamentares se posicionarem a favor da igualdade de renda. A tabela 4 expõe como os parlamentares dos respectivos partidos políticos posicionaram-se nesta questão.

Tabela 4. Posicionamento médio dos parlamentares sobre importância da igualdade de renda

Partido	Média
PSOL	1
PCB-PPS	1,33
PT	2
PC do B	2,57
Other	3,33
PSB	3,83

PMDB	4,04
PSC	4,2
PSDB	4,58
PDT	4,6
PL-PRONA-PR	4,71
PSD	5,27
PMN	5,5
PDS-PPR-PDC-PPB-PP2003	5,71
PRB	6
PFL-DEM	6,7
PTB	7
Total	4,22

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

Com relação a importância da igualdade de renda, espera-se que partidos mais à esquerda sejam a favor de uma maior distribuição de renda e igualitarismo econômico, e partidos mais à direita encontrassem na desigualdade de renda uma forma de incentivo ao esforço individual. Essa variável também mostrou que há diferenças nos posicionamentos entre os parlamentares dos partidos e que indica uma coerência com as ideologias partidárias. A única exceção foram os parlamentares do PDT que – sendo esse um partido de esquerda – tiveram média de posicionamento similar aos partidos de centro e direita.

Considerações finais

Fizemos uma abordagem teórica acerca da importância de observarmos a cultura política das elites do Legislativo nacional, a fim de verificar seus valores e atitudes políticas a respeito de temas centrais relacionados à Igualitarismo e ao Estatismo. Buscamos identificar em que medida os parlamentares de legendas partidárias diferentes se distinguem ideologicamente e com relação a variáveis que se relacionam ao conceito de estatismo e igualitarismo, partindo da hipótese de que parlamentares de partidos mais à esquerda seriam mais propensos a posicionamentos favoráveis a um Estado mais forte e a mais igualdade de renda, ao passo que partidos menos à esquerda seriam mais favoráveis a um Estado menor e mais meritocrata.

Os dados expostos nos mostraram que existe uma relevante diferença nos posicionamentos dos parlamentares de diferentes legendas partidárias acerca da existência de uma indiferenciação ideológica nos partidos políticos do Brasil. Percebemos que existe uma

congruência considerável entre a localização ideológica da maioria dos partidos políticos analisados e seus posicionamentos com relação à igualdade social e aos níveis de estatismo. Com isso podemos afirmar que a ausência de percepção acerca das diferenças ideológicas entre os parlamentares dos partidos não se aplica, sendo possível afirmar que ordinariamente as elites políticas posicionam os seus partidos de forma coerente nos polos ideológicos.

Referências

- ALMOND, G. A., VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. 3. ed. New York: Sage, 1989.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997
- GIMENES, Éder Rodrigo. **Cultura política e democracia: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal do município de Maringá (PR)**. 2011. 179 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.
- INGLEHART, Ronald. **The Renaissance of Political Culture**. *American Political Science Review*, 82, 4. 1988.
- PERISSINOTTO, Renato M. e BRAUNERT, Mariana B. **A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002)**. Opin. Publica. 2006, vol.12, n.1, pp.114-135.
- POWER, T; ZUCCO, C. **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45. jan./jun. 1998. pp. 71-92.
- RIBEIRO, E.; CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. **Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros**. Opinião Pública, vol. 17, no 2, p.333-368, 2011.
- RIBEIRO, Ednaldo A., BOLOGNESI, Bruno. **As elites paranaenses e a democracia: explorando a estrutura dimensional e os determinantes dos seus valores e atitudes políticas**. Revista Tomo, São Cristóvão, n. 12, p. 83-110, jan.-jun. 2008.
- RIBEIRO, Ednaldo A., BOLOGNESI, Bruno. **Ideologia e Representação: valores e atitudes de legisladores municipais. 2017 (NO PRELO)**
- RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil**; prefácio Marcello Baquero. Maringá: Eduem, 2011.
- RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRAO, Yan; BORBA, Julian. **Party feelings and antipetismo: constraints and covariates**. Opin. Publica, Campinas, v. 22, n. 3, p. 603-637, 2016.
- SCHEEFFER, Fernando. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados : faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** / Fernando Scheeffér ; orientador, Yan de Souza Carreirão Florianópolis, SC, 2016. 291 p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

MADEIRA, R.M. & Tarouco, G. da S., 2011. **Esquerda e direita no Brasil: uma análise conceitual.** *Revista Pós Ciências Sociais*, 8(15), pp.1–25.

TAROUCO, G. da S. & Madeira, R.M., 2013. **Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil.** *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), pp.149–165.

SINGER, A. V. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro: A Identificação Ideológica nas Disputas Presidenciais de 1989 e 1994.** 1. Ed. 1. Reimp. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

18. Cultura política e poder local: estatismo segundo os vereadores de Santa Catarina

*Filipe Vicentini Faeti*⁴⁷

*Éder Rodrigo Gimenes*⁴⁸

Resumo: Os estudos sobre elites são pautados pela relevância desse conjunto de atores políticos aos processos democráticos, especialmente baseados no argumento de que, se a cultura política dos cidadãos em geral importa, a cultura política daqueles responsáveis pela gestão do Estado é ainda mais relevante. De modo geral, as pesquisas sobre o tema enfocam elites nacionais ou regionais, como deputados federais e estaduais ou burocratas partidários, mas pouca atenção foi conferida até o momento àqueles responsáveis pelo poder local. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a cultura política de vereadores do estado de Santa Catarina, especificamente com relação às suas opiniões e valores no que se refere ao papel do Estado com relação ao desenvolvimento social e econômico brasileiro. Para tanto, utilizamos o banco de dados decorrente do survey que mapeou, de maneira censitária, as câmaras municipais daquela unidade da federação e cujos rendimentos analíticos foram pouco explorados até o momento. De maneira detalhada, a análise recau sobre aspectos como a redução da miséria *versus* elevação dos empregos, o entendimento de que determinadas áreas de políticas públicas devem ser responsabilidade do Estado *versus* do mercado e a visão dos vereadores sobre o Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Elites; Vereadores; Cultura política; Estatismo; Santa Catarina.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um dos fundadores do elitismo como teoria politológica afirmou que o estudo das minorias politicamente ativas deveria ser a atividade principal dos cientistas políticos (MOSCA, 1992[1896]). Considerando que, invariavelmente, todas as sociedades humanas são divididas entre dirigentes e dirigidos, esse autor acreditava que a análise da composição e atuação desse grupo poderia apresentar informações privilegiadas sobre o funcionamento de qualquer sistema político. Pode-se questionar vários dos pressupostos inerentes à abordagem elitista, mas é muito difícil defender a irrelevância desse estrato politicamente ativo para a configuração de qualquer fenômeno político contemporâneo, mesmo em regimes democráticos

⁴⁷ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Participação Política. Contato: fvfaeti@gmail.com

⁴⁸ Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Participação Política. Contato: ergimenes@uem.br

onde a participação popular é incentivada.

Mesmo tendo passado por períodos de retração, como nas décadas de 1960 e 1970, graças a fortes críticas de orientação marxista, institucionalista e estruturalista, na atualidade uma profícua agenda elitista dá sinais de muita vitalidade nos cenários internacional e nacional (PERISSINOTTO; CODATO, 2008)⁴⁹.

Reconhecendo essa relevância, a presente proposta de pesquisa toma como objeto uma parte dessa elite política nacional que, até o presente momento, tem sido alvo de atenção apenas marginal da literatura nacional: os membros do poder legislativo municipal. Se as elites parlamentares federais (NUNES, 1978; CARVALHO 1996; LIMA; CHEIBUB, 1996; CODATO, 2008; ALMEIDA; LÜCHMANN; RIBEIRO, 2012), as regionais (PERISSINOTTO *et al*, 2007) e até mesmo as não-estatais (GIMENES, 2011) têm sido alvo de análises, permanece pouco estudada a fração da classe política que atua nas Câmaras de vereadores dos municípios brasileiros. Nesse sentido, nossa preocupação se desloca sobre os valores dessas elites.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a cultura política de vereadores do estado de Santa Catarina, especificamente com relação às suas opiniões e valores no que se refere ao papel do Estado com relação ao desenvolvimento social e econômico brasileiro, o que chamamos de estatismo neste *paper*.

Para tanto, além desta seção introdutória, este artigo contempla ainda a discussão sobre elitismo político e estatismo, bem como expõe aspectos metodológicos relacionados ao banco de dados, apresentação e análise dos resultados e se encerra com considerações que, mais do que concluir o trabalho, apontam possibilidades para expansão da agenda de pesquisas vinculadas à temática.

ELITISMO POLÍTICO E ESTATISMO

A análise de fenômenos políticos pelo viés cultural é antiga, de modo que autores como Platão, Aristóteles, Maquiavel e Tocqueville já empregavam esse modelo de leitura da realidade em suas respectivas obras. Porém, a institucionalização desse campo da Ciência Política ocorreu a partir da publicação do livro *The Civic Culture* (ALMOND; VERBA, 1989), no qual a cultura

⁴⁹ No Brasil, essa agenda tem importantes conexões com os estudos sobre carreiras políticas, que buscam produzir diagnósticos sobre as bases de recrutamento das elites políticas no contexto pós-redemocratização (MARENCO; SERNA, 2007; CORADINI, 2007; por exemplo).

política foi definida como uma configuração de padrões de orientação em relação a objetos políticos partilhados por seus membros, sendo que tais orientações estão no cerne das motivações da atuação dos atores sociais no campo da política.

Considerando que o sistema político é classificado como o conjunto de estruturas de encaminhamento e satisfação de demandas, de maneira sintética (ou mesmo simplista), seria possível afirmar que ao funcionamento do sistema político, é necessária a “construção de uma conexão entre variáveis individuais e estruturas políticas” (GIMENES, 2014, p.122). Portanto, a legitimidade de um sistema político passaria pela adesão dos indivíduos no plano abstrato e concreto a um regime, o que é permeada pela divisão em classes e conforme os padrões culturais, políticos, econômicos que definem hierarquias de importância entre as disposições individuais que delimitam ou não a atuação dos distintos grupos que compõem a coletividade.

Nesse sentido, Dahl (1997) destacou a relevância das crenças de ativistas políticos como um dos fatores que favorecem o estabelecimento de regimes democráticos. Em uma frase que sintetiza o conjunto dos seus argumentos sobre o tema, o autor afirma que seria difícil que um regime dessa natureza pudesse vir a existir sem que uma camada politicamente atuante acreditasse nos méritos da democracia e rejeitasse fortemente as demais alternativas de caráter autoritário.

Entendendo que pessoas diferentes provocam efeitos distintos em qualquer sistema político, Dahl (1997) propõe como importante questão a identificação de quem alimenta quais crenças políticas. Apesar de ressaltar que essa abordagem não implica na desconsideração dos valores difundidos entre o restante da população, o autor aponta que o conjunto dos valores das camadas politicamente mais atuantes e envolvidas com as atividades políticas pode ser um importante fator nos estudos sobre poliarquias.

Esses ativistas políticos, diferentemente da maioria das pessoas, teriam sistemas de crenças complexos e ricos, o que poderia ser explicado em grande medida pela associação entre essa sofisticação e os níveis de escolaridade e interesse por política. Ademais, no que diz respeito à dimensão estritamente cognitiva da cultura política, o autor é categórico ao afirmar que é plausível supor que o conhecimento sobre os diferentes aspectos da vida política de um país qualquer seja maior entre os membros dessa elite do que entre a população geral (DAHL, 1997).

Com relação às elites, em toda sociedade existe uma minoria que, por diferentes caminhos e/ou maneiras, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele se encontra privada. Tal observação remonta à construção do método histórico presente na obra

Elementi di Scienza Politica, no qual o clássico Gaetano Mosca (1992 [1896]) analisou as regularidades mais significativas presentes nas sociedades ao longo da história e apontou que em distintas civilizações ocorreu um padrão comum de formação de duas classes distintas classificadas como dominante e massa. Diante de tal constatação, o estudo do arranjo da elite e suas estratégias de atuação possibilitaria aos cientistas políticos reter informações cruciais quanto a estrutura do sistema político.

Apesar das várias críticas elaboradas contra os pressupostos da teoria elitista, dos quais também são considerados clássicos Vilfredo Pareto (1984) e Robert Michels (1992 [1911])⁵⁰, é inegável que mesmo no atual regime democrático existem grupos politicamente ativos que controlam os processos de elaboração e decisão política, ainda que haja maior incentivo à participação popular.

Diante do exposto, corroboramos os argumentos presentes nas obras de autores como Mosca (1992 [1896]), Pareto (1984), Michels (1982 [1911]), Dahl (1997), Grynszpan (1996), Lima e Cheibub (1996) e Perissinotto *et al* (2007), que afirmam que as elites importam e desconsiderar que esse grupo exerce influência no processo político seria, no mínimo, ingênuo. Em consequência, os valores desta elite importam mais do que os da população em geral, pois, querendo ou não, são os seus membros que estão no comando do processo decisório e suas decisões afetam um leque grande de pessoas. Assim, se a cultura política deve ser considerada um importante fator explicativo para os fenômenos políticos contemporâneos, os valores, crenças e atitudes daquelas pessoas que estão mais diretamente envolvidas nos processos políticos possuem uma relevância ainda maior (GIMENES, 2014).

Ainda que reconhecer o papel relevante das elites políticas não implique na negação da importância de outros atores sociais, uma vez que o comportamento daquele grupo ser reativo as pressões advindas de outras classes que compõe a coletividade, a percepção das elites sobre os problemas sociais é uma dimensão crucial e explicativa para compreender as relações desiguais e identificar maneiras para diminuir as desigualdades no âmbito do Estado (REIS, 2000; SCALON, 2007; GIMENES; RIPARI; RIBEIRO, 2013).

Para trabalhar temáticas como pobreza, desigualdade e estatismo a partir da visão da população brasileira de modo geral, é necessário retornar e destacar o trabalho “Justiça, como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro” (SCALON, 2007), que apresenta um panorama acerca das percepções de dois grupos distintos a partir de um mesmo objeto, a desigualdade social. A autora argumenta que o Brasil tem como principal traço as desigualdades

⁵⁰ Para uma revisão sobre as discussões presentes nos textos clássicos da teoria elitista, ver Gimenes (2014).

sociais e aponta que seria frutífero mapear como esse fenômeno surge e se desenvolve em nossa sociedade por fatores políticos, econômicos e sociais, para, de fato, termos noção quanto às condições necessárias para a implementação de políticas sociais com o objetivo de gerar equilíbrio de oportunidades entre os indivíduos.

Em sua pesquisa, a autora considerou como elite os 10% da população com maior renda familiar e justificou sua escolha por critério de classe social com base no argumento de “mobilidade social como mecanismo de transmissão e herança, que passa pela origem determinada do indivíduo por sua classe da família a qual ele pertence” (SCALON, 2007, p.127).

Os resultados apontaram que ambos os grupos (elite econômica/social e massa) responderam que as diferenças de renda são elevadas no Brasil, o que seria reflexo do discurso de justiça social circulado diariamente pelos meios de comunicação, mas, por outro lado, em se tratando de remuneração, a elite entendeu que as disparidades salariais deveriam ser maiores do que se apresentam na prática, especialmente com relação às ocupações com diferentes status e prestígio.

Quanto a temática do estatismo, Scalón (2007) aponta que elite e massa tendem a priorizar a questão social em detrimento àquela individual, o que decorreria do fato de que as perguntas do survey, não deixam nítidas as dualidades como igualdade social *versus* liberdade individual ou a preferência por um Estado de bem-estar social em oposição a um Estado regido pela lógica competitiva do mercado. Sobre quem deveria arcar com a responsabilidade sobre as políticas de distribuição condicionada de renda e aquelas de cunho social, ambos os grupos entendem ser função do Estado.

Esta visão da elite econômica acerca do papel do Estado está em consonância com os achados empíricos de Reis (2000), cujo estudo sobre elites militares, religiosas, intelectuais e econômicas apontou, de modo geral, que a cultura política do grupo é permeada pela percepção de que o Estado seria o principal responsável pelo combate às desigualdades, além da noção de que tanto a população em geral quanto as elites não se reconhecem como agentes políticos capazes de combater, ainda que em distintas medidas, o problema da desigualdade, tanto que o grupo analisado afirmava desejar a igualdade, mas suas manifestações de ações políticas não buscavam a promoção efetiva da mobilidade social, mas a garantia de manutenção do *status quo*.

Segundo a autora, com exceção de poucos estudos sobre estratificação social, na virada do século ainda seria reduzido o número de análises acerca da relação entre as dinâmicas das

estruturas desiguais que compõe a sociedade, e “[...] mais surpreendente ainda, não existem entre nós estudos sistemáticos sobre como os não-pobres e particularmente as elites percebem a pobreza e a desigualdade” (REIS, 2000, p. 144). Nesse sentido, a mesma reforçou o argumento acima exposto de que a compreensão do comportamento e da visão das elites era relevante, uma vez que tal grupo tem papel central na implementação de políticas sociais.

Dentre os resultados, cabe destacar ainda a conclusão de que as elites brasileiras não se sentem responsáveis pelos problemas da pobreza e da desigualdade e entendem que a responsabilidade sobre ambos cabe ao Estado, cuja desorganização torna inoperante. Contudo, os indivíduos que compõem as elites política e burocrática (parlamentares do Congresso Nacional e ocupantes de posições privilegiadas nos órgãos públicos, respectivamente) não se vêem como “Estado”. Assim, a falta de ação política estaria relacionada à omissão da elite, despida de consciência de coletividade, que responsabiliza o Estado pela pobreza, mas retira de si sua parcela dessa responsabilidade, que é coletiva.

Em diálogo com tais resultados, Gimenes, Ripari e Ribeiro (2013) discutiram a percepção de elites políticas não-estatais acerca das noções de desigualdade, de pobreza e do papel do Estado. Dentre seus achados, destacamos que o combate à pobreza não se colocava como questão nacional central ao grupo, composto por gestores de entidades sociais e participantes de conselhos municipais de políticas públicas relacionados à área social, bem como atribuíram a questões estruturais do Estado e a seus administradores a responsabilidade pela pobreza. Quanto à sua percepção a respeito de possíveis medidas para minimizar o problema da pobreza, os membros desse grupo apontaram que a melhor forma de combater o pauperismo seria por meio de iniciativas sem fins lucrativos e com finalidade social, enaltecendo, portanto, a atuação de entidades como aquelas das quais são gestores.

Considerando os resultados das análises expostas, os quais não esgotam a discussão, mas são representativos do debate, constatamos que as questões da pobreza e da desigualdade são parcialmente relevantes às elites brasileiras, mas tal relevância encontra-se relacionada à responsabilização do Estado por tais questões sociais. Nesse sentido, denota-se a relevância de verificar como vereadores, atores da elite política que atuam no âmbito municipal, portanto mais próximos aos problemas sociais do que parlamentares e agentes do Executivo de ordem estadual ou federal, entendem que o Estado deve atuar no sentido de reduzir desigualdades e de combater a pobreza, ao que entendemos ser possível a partir da análise de indicadores de estatismo.

ESTATISMO SEGUNDO OS VEREADORES DE SANTA CATARINA

Os dados analisados neste artigo decorrem da pesquisa “1º Censo do Legislativo Municipal Catarinense”, promovida ao longo da gestão 2013-2016 do poder legislativo local por meio de parceria estabelecida entre a Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A base de dados é ampla, contempla informações sobre as câmaras municipais, servidores e vereadores e foi, até o momento, pouco explorada, de modo que estão publicados apenas um livro (MICK *et al*, 2015) e um artigo em periódico (AYRES; OLIVEIRA; GIMENES, 2017).

Em ambas as pesquisas publicadas há informações descritivas sobre o perfil dos vereadores catarinenses, de modo que nos dedicamos nesta seção a explorar suas percepções acerca do papel do Estado com relação a questões econômicas e de enfrentamento à pobreza e às desigualdades, bem como à tentativa de identificar preditores de posições mais favoráveis à intervenção do Estado em tais temáticas por parte dos vereadores.

Em se tratando dos indicadores de estatismo, primeiramente verificamos que, diante do questionamento acerca de possibilidades de melhoria efetiva das condições de vida do povo, os vereadores foram questionados se o combate à miséria seria mais relevante do que a geração empregos, com o que apenas um quarto dos respondentes concordaram, achado que coaduna os resultados de Reis (2000), Scalon (2007) e Gimenes, Ripari e Ribeiro (2013) no sentido de que redução da pobreza não constitui uma prioridade a ser combatida pelas elites legislativas municipais catarinenses.

Tabela 1. Política de combate a miséria x geração emprego (%)

Afirmação	Concorda	Discorda
Para melhora do país, o combate a miséria e a forma por meio de políticas sociais é mais relevante do que gerar empregos.	25,1	74,9

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Quando interrogados quanto à sua preferência entre a manutenção da taxa de inflação estável com garantia de crescimento, ainda que mínimo do Brasil ou impulsionar o avanço da economia nacional, ainda que baseado, temporariamente, em alta taxa de inflação, a maioria dos vereadores declararam preferência pela garantia da estabilidade da nação, dado que corrobora os resultados de Reis (2000), que apontou a maior preocupação das elites com a taxa

de inflação do que com o combate às desigualdades sociais.

Tabela 2. Inflação x crescimento (%)

Afirmação	Concorda	Discorda
É preferível manter a inflação baixa e garantir a estabilidade, mesmo que momentaneamente com pequeno crescimento, do que fazer economia do país crescer mais rapidamente, mesmo que temporariamente com inflação alta.	56,8	43,2

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Em se tratando de questões de cunho econômico, a posição contrária dos vereadores com relação à privatização da Petrobrás revela posição estatista do grupo, o que não se repete quando verificamos seu posicionamento no que tange à desapropriação de propriedades para fins de reforma agrária. Ainda que a segunda questão esteja sujeita a um viés de respostas por conta do termo “produtiva” em seu enunciado, é indicativo de que, a exemplo do verificado por Reis (2000), Scalon (2007) e Gimenes, Ripari e Ribeiro (2013), o reconhecimento dos problemas sociais por elites não necessariamente implica em alterações na ordem social, uma vez que a resposta não aponta a busca pela superação de desigualdades sociais, mas a manutenção do *status quo* pelo grupo dominante. Por fim, questionados acerca do financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente por fundos públicos, também a maioria dos vereadores declarou-se contrário, o que pode estar atrelado, em alguma medida, à necessidade de contribuições de natureza privada às suas campanhas, especialmente tendo em vista que o estado de Santa Catarina é majoritariamente composto por pequenos municípios, nos quais as relações e interesses pessoais podem influenciar sobremaneira o desenvolvimento das campanhas e o desempenho das candidaturas.

Tabela 3. Questões econômicas (%)

Proposta	Favorável	Contrário
Privatização da Petrobrás.	20,6	79,4
Desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária.	17,5	82,5
Financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais.	36,6	63,4

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Em se tratando de políticas públicas e de prestação de serviços, os vereadores foram questionados sobre a responsabilidade por tais áreas ou atividades. Assim como verificado por

Reis (2000), Scalon (2007) e Gimenes, Ripari e Ribeiro (2013), os legisladores municipais catarinenses entendem que o Estado deve ser responsável por educação, saúde, aposentadoria e previdência social, transporte, fornecimento de água e esgoto e recolhimento do lixo. Contudo, ainda que tais direitos sociais sejam garantidos no texto constitucional como deveres do Estado, o entendimento dos vereadores é de que a intervenção deve ser majoritária por parte do poder público, mas não exclusiva, uma vez que, à exceção de aposentadoria e previdência social, para todas as demais áreas/atividades verificamos maior concentração de respostas na categoria “mais governo do que empresas”, o que considera a responsabilização também do setor privado com relação às referidas políticas públicas.

Tabela 4. Grau de intervenção do governo em políticas públicas (%)

Área/atividade	Só governo	Mais governo do que empresas	Mais empresas do que governo	Só empresas
Educação	44,0	49,1	5,8	1,1
Saúde	44,2	47,7	6,7	1,4
Aposentadoria e previdência social	48,7	40,5	8,4	2,3
Transporte	21,0	41,7	28,7	8,6
Fornecimento de água e esgoto	37,4	41,1	15,7	5,6
Recolhimento do lixo	30,8	37,9	21,4	9,9

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Por fim, nosso último indicador de estatismo diz respeito à opinião dos vereadores com relação ao investimento do Governo Federal em programas sociais, como o Bolsa Família. Com distribuição semelhante entre as percepções, verificamos ligeira maioria entre aqueles que entendem que os recursos utilizados em programas de distribuição condicionada de renda deveriam ser investidos em obras de infraestrutura, as quais poderiam alavancar economicamente o país e produzir empregos, em detrimento daqueles que reconhecem os investimentos em programas sociais como relevantes à economia interna do país e à promoção de qualidade de vida da população mais humilde, sentido denotado por diversas pesquisas realizadas com beneficiários do Bolsa Família, como, por exemplo, Rego e Pinzani (2013).

Tabela 5. Gastos em infraestrutura x políticas sociais (%)

Tais investimentos são necessários para benefícios da população mais humilde e promover economia interna do país.	48,0

Estes recursos deveriam ser aplicados em infraestrutura (hidrelétricas, portos, rodovias e ferrovias), ajudando o país alavancar e produzir emprego.	52,0

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Com vistas a refinar a análise no sentido de identificar possíveis preditores do estatismo entre os vereadores do estado de Santa Catarina, construímos um índice a partir do cômputo dos doze indicadores apresentados nas tabelas 1 a 5, o qual foi possível diante do cumprimento do critério necessário à redução dos dados a uma única medida. Este índice contemplou treze pontos, com medidas de 0 a 12, as quais indicam o quanto os respondentes entendem que o Estado deve desempenhar funções e é responsável pelo combate à pobreza e pela redução de desigualdades⁵¹.

Tabela 6. Índice de estatismo

	%	% acum.		%	% acum.
1,00	0,3	0,3	7,00	13,5	28,6
2,00	0,7	1,0	8,00	18,4	47,0
3,00	1,5	2,5	9,00	23,5	70,5
4,00	2,9	5,4	10,00	18,3	88,8
5,00	2,5	7,8	11,00	8,3	97,1
6,00	7,3	15,1	12,00	2,9	100,0

Fonte: Pesquisa 1º Censo Legislativo Municipal Catarinense.

Os dados da tabela acima demonstram a maior concentração dos vereadores dentre aqueles que consideram o estatismo como forma de ação do poder público. Enquanto, por um lado, verificamos que nenhum respondente assumiu apenas posições contrárias aquela de defesa do papel do Estado como responsável por ações de políticas de combate à pobreza e de busca pela redução de desigualdades, até o ponto médio da escala (6) verificamos apenas 15,1% dos legisladores municipais. A média de estatismo foi de 8,3585⁵², o que reforça a afirmação de que

⁵¹ Consideramos estatistas as respostas concordantes com as afirmações expostas nas tabelas 1 e 2, os contrários às questões de cunho econômico dispostas na tabela 3, aqueles que entendem que a responsabilidade por ações e atividades sociais são de responsabilidade majoritária ou exclusiva do Estado (binarizadas as variáveis constantes na tabela 4) e os que têm percepção de que o investimento em políticas sociais é mais relevante do que o aporte financeiro em obras de infraestrutura (tabela 5). O Alpha de Cronbach de ,515 atende ao critério estatístico para redução de dados (WOOLDRIDGE, 2005), o que possibilitou a redução das variáveis destacadas a uma escala integrada (BOHRNSTEDT; KNOKE, 1989).

⁵² Desvio-padrão de 1,98265.

os vereadores catarinenses aderem ao estatismo, de modo geral.

Com vistas a identificar características relacionadas ao estatismo, construímos modelos de regressão linear, tomando como variáveis independentes aspectos sociais e atitudinais que acreditamos poder contribuir à diferenciação dos respondentes, quais sejam: sexo, faixa etária, status étnico, escolaridade, autoposicionamento ideológico, capital social e experiência como vereador. Para alguns desses aspectos, a expectativa era de indiferenciação por conta do entendimento de que, em se tratando de uma elite política específica, haveria relativa homogeneidade de respostas a despeito do sexo e da faixa etária dos vereadores. Por outro lado, esperávamos, amparados pela literatura de comportamento político, que aqueles com status de minoria étnica e os mais escolarizados fossem mais propensos a posições estatistas, assim como indivíduos localizados mais à esquerda no espectro ideológico e os que dispõem de mais vínculos associativos, constitutivos de seu capital social. Por fim, incluímos a variável que diferencia aqueles em primeiro mandato dos vereadores que já ocupavam tal posto a pelo menos um mandato completo sem expectativa determinada, mas com o intuito de encontrarmos efeitos distintivos.

O modelo linear completo não se revelou significativo de modo geral, assim como nenhum dos preditores apresentou efeito explicativo ao estatismo. Diante de tal resultado, indicativo de que o conjunto de variáveis não explicaria as posições dos vereadores com relação ao papel do Estado frente a questões relacionadas à pobreza e à redução de desigualdades sociais, testamos um segundo modelo, no qual as variáveis são testadas por meio de combinações, a fim de verificar qual conjunto de indicadores tem maior capacidade explicativa para a variável dependente em análise. Tal procedimento retornou um modelo com apenas uma variável, a escolaridade, cujo efeito negativo (-,110 com significância de ,002) nos permitiu inferir que conforme se eleva o nível de escolarização dos vereadores, reduz-se seu entendimento acerca do desenvolvimento do estatismo por parte do poder público.

Nesse sentido, nosso resultado demonstra que aqueles que ocupam posição de centralidade com relação aos recursos cognitivos tendem em menor medida a apoiar ações destinadas à alteração da condição subalterna da parcela com menor acesso às políticas públicas. Ademais, tal resultado denota a hipótese de menor comprometimento político desses vereadores com a redução da pobreza e com o combate às desigualdades, em que não colaborariam para a democratização do acesso dos indivíduos aos direitos sociais mínimos previstos no texto constitucional, o que merece destaque devido ao expressivo conjunto de 43,7% dos vereadores com alta escolarização e de 33,7% com escolaridade média, o que

significa que 77,4% dos legisladores têm menores chances (com intensidades distintas) de manifestar opções favoráveis ao estatismo, frente a 22,6% com até Ensino Fundamental completo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As elites importam. Nesses termos, é importante destacar que além dos fatores que tornam as crenças desse grupo particularmente relevantes, tais ativistas desempenham também papel fundamental nos processos de criação e difusão dos elementos que compõem a cultura política de uma sociedade, afinal são tais indivíduos que operam as instituições e atuam de maneira mais influente no processo de consolidação das democracias modernas.

Nesse sentido, este artigo trata-se de pesquisa inédita, uma vez que remete a resultados do primeiro censo com legislativos municipais realizados para toda uma unidade da federação brasileira, que oferece informações relevantes para a compreensão não apenas da realidade política estadual, mas também acerca os desafios que nossas instituições atualmente atravessam para se fortalecerem em termos de legitimidade e apoio popular, mais especificamente com relação ao estatismo.

Diante de tal contexto, destacamos um conjunto de variáveis pertinentes à temática, cuja análise descritiva permitiu apontamentos referentes à cultura política dos vereadores catarinenses no que tange às suas percepções quanto ao estatismo. Em diálogo com resultados de pesquisas anteriores, nossos resultados apontam que a pobreza não constitui uma prioridade a ser combatida pelas elites legislativas municipais de Santa Catarina, de modo que dentre suas preocupações relacionadas a aspectos econômicos e sociais destacam-se o combate à inflação e os investimentos em políticas públicas de saúde e educação.

Para esse conjunto de indivíduos, a melhoria nas condições de vida dos brasileiros depende do aperfeiçoamento da administração do Estado. No entanto, apesar de reconhecerem a responsabilidade do poder público com relação à redução da pobreza e ao enfrentamento das desigualdades sociais, o que nos permite considerá-la estatista, a prioridade desta elite não é o combate às disparidades, mas a manutenção do *status quo*.

Dado que nos últimos anos o Brasil tem sido palco de ondas de protestos nas quais são recorrentes o descontentamento dos eleitores com a política e com os políticos, bem como as discussões sobre o caráter representativo da democracia nacional, a pesquisa justifica-se também pela possibilidade de análise dos valores dos legisladores municipais catarinenses com

relação ao estatismo. Nesses termos, a menor preocupação daqueles vereadores com mais escolarização em atuar no sentido de promover a intervenção social do Estado reforça o sentido elitista de sua cultura política.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. C. R.; LÜCHMANN, L. H. H.; RIBEIRO, E. A. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8, mai./ago. 2012. p. 237-263.

ALMOND, G. A., VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. 3. ed. New York: Sage, 1989 [1963].

AYRES, C. S. L. da S. A.; OLIVEIRA, R. A. de; GIMENES, É. R. O Legislativo municipal catarinense sob a perspectiva de gênero: origem, trajetória e adesão democrática. **Revista E-Legis**, Brasília, n. 22, jan./abr. 2017. p. 25-43.

BOHRNSTEDT, G. W., KNOKE, D. *Statistics for social data analysis*. 2. ed. Itasca: Peacock, 1988.

CARVALHO, J.M. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

CODATO, A. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 30, 2008. p. 89-105.

CORADINI, O. L. 2007. Engajamento associativo-sindical e recrutamento de elites políticas: tendências recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 181-203

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

GIMENES, É. R. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. **Revista Agenda Política**, v. 2, p. 119-151, 2014.

_____. **Cultura política e democracia**: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal do município de Maringá (PR). 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

GIMENES, É. R.; RIPARI, A.; RIBEIRO, E. A. Desigualdade, pobreza e ações do Estado: a visão de elites políticas não-estatais. **Revista Mediações**, Londrina, v. 18, n. 1, jan./jun. 2013, p. 292-317.

GRYNSZPAN, M. A teoria das elites e sua genealogia consagrada. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 41. jan./jun. 1996. p. 35-83.

- LIMA, M. R. S. de, CHEIBUB, Z. B. Instituições e valores. As dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, 1996. p. 83-110.
- MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento político em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, 2007.p. 93-113.
- MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. CHAUDON, A. (Trad.). Brasília: Universidade de Brasília, 1982 [1911].
- MICK, J.; AYRES, C. S.; CARREIRÃO, Y. de S.; GIMENES, É. R.; LUCHMANN, L. H. H.; BIELLA, J. B. **Por dentro das Câmaras**: o perfil de vereadores, servidores e do Legislativo Municipal de Santa Catarina. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2015.
- MOSCA, G. **La classe política**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992 [1896].
- NUNES LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Alfa Omega, 1978.
- PARETO, V. Tratado de Sociologia Geral. In: RODRIGUES, J. A. (Org.). **Vilfredo Pareto: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984.
- PERISSINOTTO, R.; CODATO, A.; BRAGA, S.; FUKS, M. (Orgs.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: UFPR, 2007.
- PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. Apresentação: por um retorno à Sociologia das elites. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, v. 30, p. 7-15, jun. 2008.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2013.
- REIS, Elisa. Percepção da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, fev. 2000.
- SCALON, Celi. Justiça como igualdade? A percepção da elite e do povo brasileiro. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 126-149, jun./dez. 2007.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Pioneira, 2005.

19. Opinião pública: história e significados

*Paulo Cesar Longen*⁵³

RESUMO

O que é opinião pública? Quais suas origens históricas, transformações e significados? Como se relaciona com os processos políticos? Em que condições é formada e emitida a opinião pública na atualidade? São algumas das indagações às quais se propõe a discutir o presente artigo, procurando elucidar aspectos normativos relevantes para a compreensão desse fenômeno social, com expressivas implicações políticas, que se tornou a opinião pública. Inicialmente, verifica-se o processo histórico de formação da ideia de opinião pública sob duas perspectivas distintas: a teórica e conceitual, averiguando as contribuições de alguns dos principais filósofos e cientistas políticos; e a sociocultural, com ênfase às formas de expressão da opinião pública e sua recepção pela classe política. Em seguida, analisa-se a influência da opinião pública sobre política e suas estreitas relações com os regimes democráticos, explorando as condições de sua expressão e obtenção. Após examinar alguns dos possíveis significados, à luz da Ciência Política contemporânea, atribuídos à ideia de opinião pública – a partir de posicionamentos teóricos contrapostos – apresentam-se, de forma sucinta, proposições, também contraditórias, sobre o papel dos meios de comunicação de massa no processo de formação da opinião pública.

Palavras-chave: Opinião pública. Política. Mídia.

1 INTRODUÇÃO

Os processos de mudança social observados no século XVIII na Europa e na América ocasionaram profundas transformações na ordem política do ocidente, especialmente nos sistemas de governo. Mesmo para os teóricos que questionam a natureza democrática do regime emergente, há certo consenso quanto ao mérito da participação popular, não somente pelo voto, como também pela manifestação de suas preferências. Para Manin (1995, p. 11) “Desde o final do século XVIII, prevalece a ideia de que um governo representativo supõe que os governados possam formular e expressar livremente suas opiniões políticas”.

Nesse contexto, a ideia de opinião pública passa a exercer uma influência sem precedentes no jogo político. Mas afinal, o que é opinião pública? Quais suas origens históricas, transformações e significados? Como se relaciona com os processos políticos? Em que condições é formada e emitida a opinião pública na atualidade? São algumas das indagações às quais se propõe a discutir o presente artigo, procurando elucidar aspectos normativos relevantes para a compreensão desse fenômeno social, com expressivas implicações políticas, que se tornou a opinião pública.

A presença constante da expressão opinião pública nos debates, dos meios políticos, mas também dos cidadãos comuns, pode apontar uma aparente obviedade para a resolução das

⁵³ Economista e historiador. Mestrando em Sociologia Política (UFSC).

questões mencionadas anteriormente. Segundo Champagne (1998, p. 43), “Uma noção tão conhecida como a de ‘opinião pública’ é de tal modo fácil de aprender que, por esse motivo, talvez, seja mais difícil de analisar”.

Contudo, um olhar mais refinado sobre o tema, revela uma ampla gama de possibilidades, o que se buscou evidenciar neste trabalho através de uma retrospectiva histórica, teórica e sociocultural, e de diversas análises que circundam a ideia de opinião pública.

A utilização da opinião pública como mecanismo de legitimação política, intensificada nos regimes democráticos, é apontada por Dahl (2012, p. 211), “É claro que praticamente todas as pessoas pressupõem que a democracia requer o domínio da maioria, no sentido frágil de que o apoio da maioria deve ser necessário [...]”. Dessa forma, amplia-se a necessidade de uma reavaliação de suas definições, relações com a política e as democracias modernas, além de uma verificação de seu processo de formação e possíveis vinculações com os meios de comunicação de massa.

2 HISTÓRIA DA OPINIÃO PÚBLICA

Analisar a ocorrência histórica da opinião pública, sob diversas perspectivas, pode fornecer as condições necessárias para a verificação do desenvolvimento e transformações dessa ideia ao longo dos séculos, além de ampliar sua compreensão através de pontos de vista distintos. Nesse sentido, afirmam Glynn et al. (1999, p. 37-38, tradução minha), “Primeiro, e mais óbvio, uma compreensão da história nos permite compreender o presente – como é as coisas ficaram do jeito que são [...]. Em segundo lugar, a história nos dá um senso de possibilidade”.

Embora a utilização da expressão “opinião pública” seja um fenômeno da modernidade, conforme apontam Glynn et al. (1999, p. 39, tradução minha), “A expressão ‘opinião pública’ não foi amplamente utilizada antes do século XIX”, sua ocorrência histórica é anterior, assim como sua estreita relação com os processos políticos. De acordo com Patrick Champagne (1998, p. 50), “a noção de ‘opinião pública’ apresentou-se, de saída, como um poderoso princípio de legitimação política”.

A necessária retrospectiva histórica da gênese e metamorfoses do que conhecemos como opinião pública, no entanto, pode tomar direcionamentos distintos, de acordo com os pontos de vista analisados. Para Glynn et al.,

Há duas abordagens para investigar a história da opinião pública. Pode-se examinar a história intelectual do próprio conceito, numa tentativa de acompanhar os debates teóricos sobre a natureza da opinião pública. A história intelectual se concentra em como filósofos e teóricos têm pensado sobre a opinião pública em épocas diferentes. Como alternativa, pode-se prosseguir o estudo da história sociocultural da opinião pública, dando especial atenção às técnicas que as pessoas têm usado para comunicar suas opiniões e as formas que líderes tentaram avaliar essas crenças expressas. Nenhuma abordagem é "melhor". Pelo contrário, essas duas formas de análise histórica se complementam (GLYNN et al., 1999, p. 35, tradução minha).

Nesse sentido, busca-se averiguar de forma sucinta os processos históricos, tanto sob um olhar teórico e conceitual, quanto sob sua percepção sociocultural, que culminaram na construção da atual noção de opinião pública, que, para Champagne (1998, p. 43), “tornou-se uma instituição social”.

2.1 A PERSPECTIVA TEÓRICA: DA ANTIGUIDADE AO INÍCIO DO SÉCULO XX

Uma das primeiras menções teóricas sobre a ideia de opinião pública repousa em Platão. O filósofo grego do século IV a.C. demonstra certo interesse a esse respeito, ao defender que a vontade do público deveria ser atendida, embora questionasse a sabedoria da pessoa comum, argumentando que o Estado deveria ser governado pelo rei-filósofo. Aristóteles, mais otimista em relação ao valor da opinião pública, acreditava que canalizadas e moderadas por instituições, como escolas e tribunais, por exemplo, poderiam ser eliminadas irracionalidades e tornadas coerentes as opiniões (GLYNN et al., 1999, p. 39).

Para os romanos, a ideia de opinião pública importava mais no caso dos líderes políticos, em relação à sua popularidade, princípio que orientou essa dimensão política estreita (GLYNN et al., 1999, p. 42).

Após permanecer latente durante a Idade Média, a temática é retomada na modernidade, com relevância, a partir da obra de Nicolau Maquiavel. Para Glynn et al. (1999, p. 39, tradução minha), “[...] nada mais significativo teoricamente sobre opinião pública ocorreu até que Nicolau Maquiavel, o estadista e escritor italiano, comesse a escrever no começo do século XVI”. Sobre a contribuição do autor, afirmam Glynn et al,

Maquiavel acreditava que os seres humanos são tão obcecados com os seus desejos imediatos e conforto que eles não podem governar a si mesmos: devem ser governados por um ditador benevolente. Maquiavel foi respeitoso da opinião pública, mas apenas porque era uma força política que poderia trazer prejuízos para o príncipe e para o Estado, não porque a opinião pública tem valor inerente (GLYNN et al., 1999, p. 43, tradução minha).

Partindo de uma perspectiva contratualista, entre o público e o Estado, representado pelo soberano, Thomas Hobbes, que escreveu no século XVII, aponta em sua obra clássica “O Leviatã” como crucial o papel do público na formação do Estado. Após esse processo, no entanto, Hobbes vê como pequena a necessidade de participação política dos cidadãos, apoiando a ideia de um governante com poderes absolutos (GLYNN et al., 1999, p. 42).

John Locke, contemporâneo de Hobbes, aparenta ser mais otimista em relação à natureza humana e às possibilidades de participação política dos cidadãos. Nesse sentido, afirmam Glynn et al. (1999, p. 45, tradução minha), “Ele era, como muitos filósofos do seu tempo, um pouco cético à opinião popular, embora acreditasse fortemente na articulação da opinião pública como uma parte crítica da política”.

A emergência do Iluminismo trouxe consequências significantes no quadro político americano e europeu, conforme atestam Glynn et al. (1999, p. 45, tradução minha), “O século XVIII foi um tempo de imensa mudança: é o século das revoluções Francesa e Americana, e ambas foram fundamentadas na filosofia política”. Destaque para o pensamento de Jean-Jacques Rousseau, que define a opinião pública como agregação de opiniões individuais, reconhecendo a capacidade dos indivíduos e sua relevância no campo político. Segundo Glynn et al.

Embora a discussão da vontade geral de Rousseau seja um pouco complexa e até mesmo confusa, por vezes, ele faz o argumento de que a opinião pública é tanto uma agregação de opiniões individuais e uma força mais orgânica enraizada em valores e atitudes compartilhados. Para Rousseau, então, os cidadãos pensam sobre si mesmos e suas necessidades, mas também são capazes de pensar sobre o bem geral da sociedade (GLYNN et al., 1999, p. 46, tradução minha).

Dentre os utilitaristas, a primeira menção à ideia de opinião pública encontra-se em Jeremy Bentham, citando-a como uma força que mantém a sociedade em equilíbrio. Ao enfatizar a importância da opinião da maioria, John Stuart Mill acreditava, assim como Bentham, que as leis só eram necessárias quando a “lei da opinião” não funcionasse de forma eficaz (GLYNN et al., 1999, p. 48).

O francês Alexis de Tocqueville, por sua vez, ao analisar a democracia na América, verifica uma relação causal entre o fenômeno igualdade política e uma certa percepção social crédula sobre a opinião pública, levando os homens a confiarem no “julgamento do público”. Para Tocqueville,

Não apenas a opinião comum é o único guia que resta para a razão individual entre os povos democráticos, como possui, entre esses povos, uma força infinitamente maior

do que em qualquer outro. Nos tempos de igualdade, os homens não têm nenhuma fé uns nos outros, por causa da sua similitude; mas essa mesma similitude lhes proporciona uma confiança quase ilimitada no juízo do público, porque não lhes parece verossímil que, tendo todos luzes idênticas, a verdade não se encontre na maioria (TOCQUEVILLE, 2004, p. 11).

Sob uma perspectiva crítica, Marx, para Glynn et al. (1999, p. 49, tradução minha) “acreditava que a democracia (como outras formas de governo) foi sujeita a corrupção pelas forças do capitalismo”. Apesar de não utilizar a expressão “opinião pública”, Marx e Engels evocam a ideia de falsa consciência das massas, afirmando que o pensamento dos cidadãos comuns é, na verdade, determinado pela classe dominante, detentora dos meios de produção, também intelectuais. Nesse sentido, segundo Marx e Engels,

Os pensamentos da classe dominante são também em todas as épocas, os pensamentos dominantes [...]. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante (MARX; ENGELS, 1998, p. 48).

James Bryce, considerado o primeiro teórico da opinião pública da era moderna, por seu trabalho sociológico e empírico, estudou as relações entre opinião pública e as instituições, partidos, legislativo e meios de comunicação nos Estados Unidos. Para Glynn et al. (1999, p. 51-52, tradução minha), “Bryce acreditava que os meios de comunicação eram incrivelmente poderosos no fim do século na América e deveriam ocupar um lugar entre nossas outras instituições (Congresso, tribunais) como um moldador da opinião pública”.

No início do século XX destaca-se o francês Gabriel Tarde, que, ao relacionar as atividades dos jornais e as discussões interpessoais, desenvolve um modelo unidirecional de formação de opinião, relacionando mídia, conversação, opinião e ação (GLYNN et al., 1999, p. 52-53). Após o início do século XX as perspectivas teóricas sobre a opinião pública se tornam mais diversificadas e complexas. Nas palavras de Glynn et al. (1999, p. 53-54, tradução minha), “após Tarde ter escrito, uma variedade de outros teóricos políticos abordou questões fundamentais sobre a opinião pública – o que isso significa, como funciona e qual sua relação com as instituições e cultura política”.

2.2 A PERSPECTIVA SOCIOCULTURAL: DO SURGIMENTO DA EXPRESSÃO “OPINIÃO PÚBLICA” ÀS SONDAGENS DE OPINIÃO

Apesar de mencionada de forma indireta ao longo da história do pensamento, é apenas no século XVIII que se adotará de forma consolidada a expressão “opinião pública”, concebida, inicialmente, como artefato dos meios parlamentares no combate ao absolutismo monárquico. Inicialmente, a opinião pública reconhecida como legítima restringe-se à dos parlamentares, conforme observa Champagne,

O adjetivo “público” que, progressivamente vai se colar no século XVIII, à noção de “opinião” [...], inscreve-se no movimento de contestação do absolutismo e arbitrário régio. Com efeito, a “opinião pública” é, antes de tudo, a dos meios parlamentares porque tornam “públicas” suas opiniões a respeito das questões do reino (CHAMPAGNE, 1998, p. 47).

Num contexto histórico e social de ampla valorização às artes, ciências e à razão, as elites burguesas, esclarecidas e letradas, encontrarão abrigo no primeiro alargamento do público considerado apto a emitir opinião. Referindo-se a esse contexto, reitera Champagne (1998, p. 48), “Somente a opinião das elites esclarecidas pode ser decretada, senão infalível, pelo menos, universal e impessoal porque está baseada na razão”.

As profundas transformações ocorridas nas sociedades ocidentais durante o século XIX, especialmente o surgimento dos movimentos operários, provocou novas modificações na percepção sobre os porta-vozes autorizados a se manifestarem. Segundo Champagne (1998, p. 50-51), “a ‘opinião pública’ não podia continuar sendo a das minorias esclarecidas (os ‘sábios’). Sob a pressão de uma verdadeira corrente revolucionária [...] ela deveria se alargar e tornar-se a de uma parcela muito mais numerosa do povo (os ‘cidadãos’)”.

A opinião pública legítima passa assim, ao longo do século XIX, por uma nova expansão, agora entre as classes populares, sendo acompanhada pela ampliação do sufrágio e pelo surgimento de outras instituições, como sindicatos e partidos de massa. De sua parte, as classes superiores viam nesse fato uma possibilidade de eliminarem as manifestações, potencialmente violentas dos operários. Nesse sentido, afirma Champagne,

A classe dominante não vê necessidade de as classes populares terem o direito de se manifestar já que o sufrágio universal (masculino) que vem de ser instaurado é considerado como um meio suficiente de expressão política “das massas” até então excluídas da vida política [...]. Assim, com a instauração do sufrágio universal (masculino) e o desenvolvimento correlativo, durante a segunda metade do século XIX, de novas formas de ações coletivas enquadradas por organizações “de massa”, como os partidos políticos ou sindicatos, assistimos a uma lenta transformação da noção de “opinião pública” (CHAMPAGNE, 1998, p. 60-63).

Concomitantemente ao desenvolvimento das organizações de massa, e à ampliação da participação das classes populares no processo político, através da percepção mais abrangente estabelecida sobre a opinião pública e do sufrágio universal, é possível verificar um processo de expansão e nacionalização da imprensa, atestado por Champagne (1998, p. 66), “Antes do desenvolvimento de uma imprensa nacional, não existia ‘uma’ opinião, mas ‘várias’ opiniões locais fragmentadas”. Com a centralização dessas opiniões e a formação de um público nacional, os jornalistas passam a ocupar um papel protagonista no jogo político. Prossegue Champagne (1998, p. 68), “Os jornalistas são verdadeiros líderes de opinião e participam cada vez mais estreitamente das manifestações, contribuindo para a fabricação desses novos grupos que são os públicos [...]. O público age por intermédio dos publicistas”.

A transformação sociocultural subsequente de maior expressão sobre a opinião pública ocorrerá na década de 1960, com a consolidação dos institutos de pesquisa, aprimoramento metodológico e o consequente desenvolvimento das sondagens de opinião. Segundo Champagne (1998, p. 82), “Aparentemente, todas as concepções anteriores a respeito da opinião pública foram como varridas pela tecnologia das sondagens de opinião que, no final dos anos 60, se impôs definitivamente com seus diversos satélites”.

Dessa forma, para Champagne (1998) a percepção social sobre a ideia de opinião pública, que no início século XIX indicava um posicionamento de consenso entre a elite burguesa, passou, ao longo dos séculos seguintes a ser fruto de uma intensa luta de diversos grupos sociais, a partir da inserção de novos atores no jogo político, sobretudo por uma definição que trouxesse maior legitimidade aos interesses desses atores, respectivamente.

3 OPINIÃO PÚBLICA NA ATUALIDADE

A opinião pública é fenômeno de imensa expressão política na atualidade, exercendo um papel importante na formulação de políticas públicas, sobretudo nas democracias modernas, embora não se restringindo a essas, afetando diretamente representantes e representados. Para Glynn et al. (1999, p. 4, tradução minha), “A opinião pública ainda desempenha um papel extremamente importante em debates – em ambos os assuntos, domésticos e estrangeiros, de políticas públicas e privadas – entre nossos legisladores”.

Ainda se referindo às relações entre a elaboração de políticas nas democracias representativas, a participação popular através da opinião pública e sua relevância, afirmam Glynn et al. (1999, p. 6, tradução minha), “Embora teóricos da democracia têm discordado

sobre o papel que o público deve desempenhar na concepção de políticas públicas, quase todos acreditam que as pessoas devem ter algo a dizer na forma como eles são governados” e Champagne (1998, p. 43), “Embora não seja prevista enquanto tal por nenhuma Constituição, a ‘opinião pública’ está, no entanto, estreitamente associada aos regimes de democracia [...]”.

A própria manutenção dos regimes democráticos pode ser, de alguma forma, atribuída à existência da opinião pública. Segundo Glynn et al. (1999, p. 7, tradução minha), “Compreensão e respeito à opinião pública não é salvaguarda absoluta contra a ascensão de um ditador, mas a opinião pública é um dos poucos controles potencialmente eficazes nas lideranças disponíveis em uma democracia”.

Parece haver certo consenso entre os estudiosos citados, no que se refere à importância da opinião pública na atualidade, resta, portanto, exprimir algumas considerações sobre algumas das formas de obtenção mais habituais da opinião pública na atualidade.

3.1 AFERINDO A OPINIÃO PÚBLICA

Conforme apontado anteriormente, a introdução das pesquisas de opinião por meio de questionários, sobretudo a partir da década de 1960, configura-se, atualmente, como uma das principais referências sobre a opinião pública, conforme avaliam Glynn et al. (1999, p. 3, tradução minha), “um dos indicadores mais óbvios da opinião pública é o inquérito por amostragem ou sondagem [...]. Outra fonte de informação sobre a opinião pública é a contagem após as eleições ou referendos”.

As preferências dos cidadãos, no entanto, podem ser verificadas, além dessas técnicas mais evidentes, através dos programas de rádio e televisão, na retórica do jornalismo, comícios, reuniões e na internet, por exemplo (GLYNN et al., 1999, p.4).

Embora haja certa convergência nos teóricos sobre a importância do que se tornou a opinião pública na atualidade, o mesmo não pode ser dito em relação a suas interpretações e significados, o que será explicitado a seguir.

4 SIGNIFICADOS DE OPINIÃO PÚBLICA

Indicando a luta social que se impõe pela definição legítima de opinião pública, dentro de um determinado contexto histórico e cultural, afirma Bouza (2004, p. 7, tradução minha),

“Em geral, as tentativas para definir a opinião pública têm interesses derivados de sua própria expressão cultural em um momento histórico determinado”.

Apontando a imprecisão conceitual e divergentes interpretações acerca da ideia de opinião pública, observam-se algumas possibilidades de definições: a opinião pública é uma agregação de opiniões individuais; a opinião pública é um reflexo das crenças da maioria; a opinião pública encontra-se no confronto de grupos de interesses; a opinião pública é a opinião da mídia e da elite; e a opinião pública é uma ficção (GLYNN et al., 1999).

Outros estudiosos da opinião pública, no entanto, indicam sua preferência por precisar uma definição específica, como Erikson e Tedin (2011, p. 8, tradução minha), “Nós preferimos manter a nossa definição curta e simples. Nós definimos opinião pública como as preferências da população adulta em questões de relevância para o governo”.

4.1 PERSPECTIVAS CRÍTICAS

A diversidade de interpretações conceituais acerca da ideia de opinião pública é apontada por Erikson e Tedin (2011, p. 7, tradução minha), “A opinião pública é notoriamente difícil de definir. Há dezenas, se não centenas, de variações sobre uma definição”, encontrando, possivelmente, no sociólogo francês Pierre Bourdieu uma de suas avaliações mais críticas. Bourdieu contesta as pesquisas de opinião pública, questionando o que considera seus três postulados implícitos:

Qualquer pesquisa de opinião supõe que todo mundo pode ter uma opinião; ou, colocando de outra maneira, que a produção de uma opinião está ao alcance de todos [...]. Segundo postulado: supõe-se que todas as opiniões têm valor [...]. Terceiro postulado implícito: pelo simples fato de se colocar a mesma questão a todo mundo, está implícita, a hipótese de que há um consenso sobre os problemas, ou seja, que há um acordo sobre as questões que merecem ser colocadas. (BOURDIEU, 1982, p. 137).

Para o autor, nem todos os indivíduos tem uma opinião formada sobre os temas inquiridos, além de que suas opiniões têm valores sociais desiguais, que seriam nivelados viciosamente pelas sondagens.

Em sua análise, afirma, em relação às pesquisas de opinião pública: introduzem vieses na formulação das questões; colocam pessoas para responder perguntas que elas não se perguntaram; a elaboração das questões apresentadas pelos institutos são determinadas por demandas particulares; a imposição da problemática, cujo objetivo é organizar a ação política, é dominada de forma desigual por diferentes classes sociais; a pesquisa de opinião sonda o

indivíduo no isolamento, diferentemente de uma situação real, onde opiniões são exprimidas em meio a conflitos de força entre grupos (BOURDIEU, 1982, p. 137-151).

Dessa forma, conclui Bourdieu (1982, p. 151), “O que digo é apenas que a opinião pública na acepção que é implicitamente admitida pelos que fazem pesquisas de opinião ou utilizam seus resultados, esta opinião não existe”.

Patrick Champagne, que foi próximo de Bourdieu, amplia o catálogo de críticas às pesquisas de opinião. Qualificando-as como “falsa ciência”, o autor ataca a ideia de que as sondagens podem, efetivamente, representar a opinião do público, além de sugerir uma relação perniciosa entre os executores das pesquisas e as classes dominantes:

O paradoxo da situação criada pelo desenvolvimento da tecnologia das sondagens é que nunca os atores dos campos político e jornalístico gastaram tanto dinheiro para saber o que pretende “o povo” e, no final das contas, nunca o souberam tão mal. Seria fácil mostrar que essa técnica de pesquisa, tal como é utilizada pelos profissionais das sondagens, limita-se a ser um eco, longínquo e deformado, das representações sociais efetivas [...]. Sem qualquer dúvida, os futuros historiadores encontrarão, nas sondagens, um material seletivo sobre nossa época, se souberem tratá-las não como instrumentos privilegiados de conhecimento da “opinião pública” – conforme pensam alguns atualmente – mas como catálogos das preocupações das classes dominantes. Os que têm a possibilidade de encomendar as questões e têm assim poder de colocá-las em público e, portanto, impô-las a todos como questão a ser colocada, manifestam, pelo menos, sua visão do mundo social, seu ponto de vista e sua maneira de colocar os problemas da sociedade (CHAMPAGNE, 1998, p. 181).

Dessa forma, atribui à classe dominante o exercício de um determinado controle social sobre a opinião pública. Para Champagne (1998), trata-se de uma forma mais elaborada de dominação simbólica, mais difícil de ser percebida e, portanto, combatida.

5 O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

Analisando a formação da opinião pública, diversos teóricos têm apontado a influência da mídia nesse processo. Ao apontar, nesse contexto, a crescente importância da opinião pública em relação à política, afirmam Glynn et al. (1999, p. 49, tradução minha), “Essa percepção é particularmente relevante em uma época de comunicação de massa, onde é possível para todas as pessoas recolher grandes quantidades de informações sobre os assuntos públicos sobre os quais podem basear suas opiniões”.

O desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, observado com pujança a partir da segunda metade do século XX, apresentam-se acompanhado de diversas análises teóricas, muitas divergentes entre si, algumas das quais serão brevemente analisadas na sequência.

5.1 A TEORIA DO AGENDA-SETTING

A partir da década de 1970, estabeleceu-se um dos principais referenciais na pesquisa das relações entre a mídia e a formação da opinião pública, o modelo do agenda-setting⁵⁴, proposto pelos pesquisadores americanos McCombs e Shaw. A proposta consiste em cruzar dados entre tópicos considerados como de grande visibilidade, apresentados pelos meios de comunicação de massa – agenda da mídia; e temas relevantes discutidos pelos indivíduos (audiência) – agenda do público. O referido processo é descrito por Azevedo:

O procedimento metodológico padrão do modelo é o confronto entre a agenda da mídia e a agenda do público, tendo como pressuposto que: a) as duas agendas configuram a agenda-setting de um determinado período; b) a comparação entre elas permite verificar as possíveis correlações entre ambas e qualificar os eventuais efeitos dos meios de comunicação sobre a audiência (AZEVEDO in: RUBIM, 2004, p. 43).

Os resultados obtidos através da aplicação do modelo nas últimas décadas, para Azevedo (2004, p. 44), “vem reforçando consistentemente a tese de que a mídia de massa é capaz de estruturar e organizar imagens, ao mesmo tempo contingentes e permanentes, tanto no plano sociológico [...] como político”.

5.2 A NOVA ERA DA COMUNICAÇÃO

Para Jacobs e Shapiro (2011), as recentes inovações no mundo da comunicação, características deste início de século XXI, como a expansão da internet, a consolidação do mecanismo de busca *Google* e a emergência das redes sociais, como o *Facebook*, *Twitter* e o *YouTube*, têm afetado não só os grupos de mídia tradicional, como o noticiário político e a própria opinião pública. O indivíduo comum, visto anteriormente como um passivo receptor de notícias, passa a ser coprodutor da informação. Sobre as transformações na entrega e consumo de informações e suas motivações, afirmam os autores:

O fornecimento de informações e comentários não é monopolizado pelas organizações de notícias [...]. A segunda mudança que revolucionou a comunicação política é o aumento capacidade e motivação dos indivíduos comuns para encontrar e consumir extensas e diversas informações *online*. [...] há uma crescente demanda por notícias políticas. A terceira mudança tem sido o avanço tecnológico na produção e distribuição de informação (JACOBS; SHAPIRO, 2011, p. 4-5, tradução minha).

⁵⁴ Citado frequentemente no Brasil como “agendamento”.

Dessa forma, Jacobs e Shapiro (2011), apontam quatro características da opinião pública, nesse contexto de intensas transformações: os indivíduos não são “folhas em branco” quando expostos à informação política; a informação é processada diferentemente, em diversos níveis de impacto, por indivíduos diferentes; a genética parece ter influência nas atitudes públicas e formação de opinião, embora ainda seja uma dimensão pouco explorada; a opinião pública ainda envolve padrões comportamentais que variam por domínio de política, além de questões partidárias e ideológicas.

Em oposição à ideia de controle da formação da opinião pública pelos meios de comunicação de massa, concluem Jacobs e Shapiro (2011, p. 13, tradução minha), “A durabilidade das atitudes públicas e crenças tornam-nas difíceis de mudar rapidamente, o que apresenta uma barreira para a manipulação de curto prazo da opinião pública”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da ocorrência histórica e desenvolvimento da ideia de opinião pública revela, além do mais evidente, a evolução teórica e conceitual em si, sua ampla utilização como instrumento de dominação política, fato pelo qual, a busca pela definição legítima de opinião pública origina um processo de disputa social, principalmente a partir da decadência do absolutismo monárquico e nos séculos subsequentes.

O estabelecimento de regimes democráticos, alicerçados no apoio popular – demonstrado pelo voto, mas também pelas preferências manifestadas – aliado à emergência de organizações de massa, como sindicatos e partidos, e à ampliação do sufrágio, promove um alargamento no público considerado apto a expressar sua opinião.

O surgimento de uma mídia de massa e sua propagação, percebida com maior intensidade a partir da inserção de diversos avanços tecnológicos, além da introdução das pesquisas (ou sondagens) de opinião, que se consolidam a partir da década de 1960, proporcionam alterações significativas na percepção social sobre a opinião pública.

O complexo cenário que se observou na segunda metade do século XX, político e social, envolvendo o conceito de opinião pública, trouxe à discussão diversas considerações teóricas, incrédulas, críticas ou mais próximas da possibilidade de que a opinião pública, exprimida principalmente pelas sondagens de opinião, seja expressão da realidade social.

O processo de formação da opinião pública, analisado por teóricos da comunicação e cientistas políticos, assim como a própria definição conceitual de opinião pública, não apresenta consenso. Enquanto pesquisas embasadas no modelo do agenda-*setting*, que se tornou muito influente a partir da década de 1970, apontam certo grau de interferência dos meios de comunicação de massa no desenvolvimento da opinião pública, estudos recentes questionam a capacidade de “manipulação” da mídia, sobretudo a partir das transformações correntes no mundo da comunicação, originadas pela expansão da internet e das redes sociais.

A volatilidade do quadro social que envolve a temática abordada – meios de comunicação tradicionais em decadência, surgimento de novas formas de sociabilidade e expressão das preferências políticas – neste início de século XXI, parece indicar novos desafios para a compreensão da opinião pública e dos próprios regimes democráticos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando. **Agendamento da política**. In: RUBIM, Antônio A. (org). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador/São Paulo: EDUFBA/Ed. Unesp, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **A opinião pública não existe**. In: THIOLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1982.

BOUZA, Fermín. **Desventuras de un concepto claro y distinto: Opinión Pública**. 2004. Disponível em: < [https://www.ucm.es/data/cont/docs/471-2013-11-05-opiesp%20\(1\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/471-2013-11-05-opiesp%20(1).pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião**. O novo jogo político. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1998.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ERIKSON, Robert; TEDIN, Kent. **American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact**, 8th Edition. London: Longman, 2011.

GLYNN, Carrol; et. al. **Public Opinion**. Boulder: Westview Press. Boulder: Westview Press, 1999.

JACOBS, Lawrence; SHAPIRO, Roberts. **Informational interdependence**: Public opinion and the media in the New Communications Era. In: **The Oxford Handbook of Public Opinion and the Media**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Rev. bras. Ci. Soc. v.10 n.29 São Paulo out. 1995.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: Sentimentos e opiniões: De uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

20. A democracia digital e a participação política através da inovação, na América Latina

André Costa Lucena⁵⁵

RESUMO: A pesquisa teórica objetiva discutir as novas formas de interação entre cidadãos e instituições políticas, na América Latina, a partir do desenvolvimento de novos canais de participação política, na internet. A pesquisa tem como problema saber de que maneira a internet tem impactado no comportamento político das pessoas, no contexto da América Latina, e se os seus canais de participação informal têm servido para diminuir os custos da participação política. A pesquisa apresenta o debate teórico acerca do fenômeno da democracia digital. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, analisando o caso da organização sem fins lucrativos Update Politics.

Palavras-chave: Participação Política. Democracia Digital. América Latina. Inovação.

INTRODUÇÃO

As instituições políticas formais dos sistemas democráticos da maioria dos países latino-americanos não têm sido capazes de responder às múltiplas demandas de uma sociedade diversificada e historicamente desigual. Essa mesma sociedade tem vivenciado o crescimento do potencial da internet e das tecnologias da informação como ferramentas de expressão política, arenas de debates políticos e canais de organização de movimentos populares. A insatisfação generalizada com as instituições políticas formais e com um modelo de democracia representativa que, na prática, tem sido substancialmente incapaz de fazer com que grupos sociais distintos sejam, de fato, representados é um fenômeno que diz respeito a fatores não apenas políticos, mas de diversas arenas.

O fortalecimento de democracias que se prestem à inclusão política exige que as instituições políticas não sirvam como instrumentos de obtenção de benefícios privados das elites políticas, mas coloquem os(as) cidadãos(as) como eixo central das suas atenções. Não é demais lembrar que praticamente metade da população de países como o Brasil, por exemplo, não confia nas suas instituições (IBOPE, 2017, p. 4-5), conforme pesquisa que também aponta que apenas 17% da população confia nos partidos políticos, 18% confia no Congresso Nacional e 35% confia nas eleições e no sistema eleitoral.

Somada aos baixos índices de confiança nas instituições políticas, a abstenção em eleições formais é marcante no contexto político brasileiro, da mesma forma que também é alta

⁵⁵ Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP – da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG.

em países como Colômbia, Paraguai e México, no atual contexto latino-americano (IDEA, 2016).

Por outro lado, os últimos anos têm revelado, na contramão da falsa ideia de desinteresse generalizado das pessoas pela política, o crescimento de “um ciclo renovado de manifestações populares em diferentes continentes” (Orofino e Lago, 2017, p. 47-48), com diferentes grupos de pessoas se manifestando não apenas nas ruas, mas nos espaços virtuais. A pergunta que se apresenta, assim, é se seria correto falar em “crise da política”, na atualidade, ou se essa hipotética crise não estaria, na verdade, mais atrelada ao fato de os desenhos institucionais não servem àqueles que deveriam ser os maiores interessados: as pessoas. No mesmo sentido, as possibilidades de participação política para além do voto tornam-se mais amplas e diversificadas, em razão da internet, das redes sociais, das tecnologias de informação e da presença de mídias independentes.

O presente trabalho se propõe, portanto, a discutir as novas formas de participação política não-institucionalizadas e os mecanismos de inovação política que pretendem renovar o modelo representativo, dentro do campo teórico da inovação política e da democracia digital, no contexto da América Latina. Busca saber assim, como o comportamento político pode ser afetado pelo uso da internet, e de que maneira os mecanismos desta podem servir para reduzir a distância cidadãos e governos, a partir de um processo de distribuição de poder.

A hipótese da pesquisa é de que a internet pode servir para diminuir os custos de participação política, ampliando as possibilidades de expressão política, de ativismo, de aquisição de informação política e de controle de partidos políticos e representantes políticos tradicionais.

A pesquisa pretende analisar o caso específico da plataforma *online* Update Politics, que visa mapear o ecossistema de práticas políticas emergentes na América Latina, em vinte e um países da região. A plataforma disponibiliza mais de setecentas iniciativas de atores da esfera da inovação política. Após a apresentação da discussão teórica sobre a democracia digital e a participação política por mecanismos da internet, portanto, será analisado o caso da plataforma Update Politics.

1 DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO POLITICA NÃO INSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA

As instituições políticas apresentam problemas em reagir às demandas articuladas e apresentadas pelos indivíduos. Na medida em que o conjunto de demandas se converte em uma indignação generalizada contra a política tradicional - expressada em representantes profundamente desconectados com as necessidades reais daqueles que afirmam representar -, por meio de canais desenvolvidos pela internet e pelas tecnologias de comunicação, parece surgir um cenário no qual a participação política se consolida como algo além do voto.

Juntamente com a menor representatividade dos políticos tradicionais, cresce o processo de erosão da fidelidade dos eleitores aos partidos políticos, na arena eleitoral (Manin, 2013). A própria noção de participação política passa, então, a ampliar os seus horizontes para se revelar em manifestações populares mais intensas, em articulações organizadas pela internet e pelas redes sociais, em ocupações de prédios públicos, em assinaturas de petições públicas, na ampliação do debate político através das arenas criadas pela internet, e pelas mais diversas organizações populares descentralizadas.

Em razão não apenas da demora, mas da ineficiência em apresentar soluções exigidas pela maioria das pessoas (bastando observar, no caso brasileiro, o quão rígido é o processo de alteração do texto constitucional, por exemplo, ou o quão morosa tem sido a possível aprovação de uma reforma política significativa que altere o sistema eleitoral, no Brasil), as instituições políticas formais acabam por ser incapazes de acompanhar a dinâmica de uma sociedade que, crescentemente, tem tido acesso às informações políticas de maneira menos verticalizada, que tem conseguido se articular de maneira mais instantânea e que, inevitavelmente, passa a demonstrar a sua insatisfação com um modelo de democracia representativa que tem sido, em sua essência, incapaz de representar a diversidade de setores sociais.

A criação de um discurso que aponta para o desinteresse da população, de maneira geral, pela própria política ignora o fato de que as manifestações sociais espontâneas e as iniciativas políticas independentes têm crescido de maneira expressiva, em todo o mundo, a exemplo das manifestações ocorridas no Brasil, em meados de 2013; e no Egito, em 2011; os protestos dos *Indignados de España*, em 2011; a criação do WikiPartido no México, em 2013, na recente greve geral na Argentina, entre outros exemplos.

O ativismo, como uma articulação própria do dissenso (Orofino e Lago, 2017, p. 54), não apenas revela as tensões sociais, como, ao ser exercido de maneira mais intensa, torna-se essencial para as negociações e as tomadas de decisões democráticas. Entretanto, tais negociações, nesse contexto, resultam do choque público e devem ser realizada de maneira clara:

El disenso siempre lleva a una negociación, pero no aquella aludida por la imagen clásica de algunos hombres a puertas cerradas tejiendo acuerdos secretos. La negociación social que proviene del disenso, es una negociación que resulta del choque público de fuerzas y que se hace a las claras, de manera pública. (Orofino e Lago, 2017, p. 54)

A conjuntura põe em choque um modelo em esgotamento, com forte apego ao formalismo e à manutenção de estruturas de poder, e uma diversidade de demandas apresentadas por indivíduos mais interessados em soluções reais e acessíveis por parte das instituições políticas do que pelas barreiras formais que estas costumam apresentar.

Fato inegável é que sistemas democráticos são construídos e desenvolvidos pelo comportamento das suas instituições políticas (Przeworski, Cheibub e Limongi, 2003), de maneira que negá-las é, em alguma medida, afirmar opções não-democráticas. A literatura tem apontado (Bianchi, 2017) que as manifestações populares recentes, especialmente na América Latina, dirigem-se, de fato contra o modelo de democracia representativa em crise, mas não significam uma negação da democracia, em si.

Novak (2017, p. 111) observa:

En América Latina estos movimientos sociales alternativos plantean desafíos formidables a las formas de interpretar y actuar en el mundo y acompañan estos desafíos con una proliferación de acciones de resistencia en muchos niveles y en muchos lugares. Además, estas prácticas implicadas en el activismo producen un sentido innovador de participación política y reinventan los imaginarios políticos. (Novak, 2017, p. 111)

Por essa razão, a urgência é por alternativas democráticas que sejam capazes de renovar o modelo, como um todo, a partir de novas práticas políticas mais abertas, transparentes e capazes de aproximar cidadãos e governos. O aumento da participação política não institucionalizada significa a ineficiência do modelo representativo, também, porque fortalece mecanismos que permitem uma cobrança mais direta dos cidadãos aos tomadores de decisão. Manin (2013, p. 125) analisa o fenômeno:

Finalmente, ao participar dessas ações coletivas, os cidadãos pressionam por suas reivindicações diretamente os tomadores de decisão. Nisso, a participação política não institucionalizada parece se desviar dos princípios da democracia representativa, e talvez pô-los em risco. Na verdade alguns analistas interpretaram o aumento desse tipo de participação como um sinal de crise na representação política (Manin, 2013, p. 125)

É preciso superar a falsa ideia de que o aumento da participação política é um risco ao sistema, quando, na verdade, é um fenômeno que significa a sua própria renovação da democracia (Norris, 2002). Do ponto de vista da ação coletiva, os repertórios têm mudado na direção de formas de participação política não institucionalizada, conforme aponta Manin (2013, p. 124).

Os diversos problemas políticos das democracias latino-americanas, em geral, demandam soluções que, para que seja possível medir até que ponto podem ser exitosas ou não, precisam ser experimentadas. Soluções que apresentem novas formas de aproximar cidadão e governos, e de ampliar os mecanismos de controle daqueles em relação a estes.

A relação entre democracia representativa - desde as suas falhas e acertos - e participação política - mais ampla ou mais restrita - não está apenas no fato de que ambas são elementos que contribuem para a maior ou menos qualidade de sistemas democráticos. A relação entre esses dois fatores é, fundamentalmente, mais intensa. É preciso ir além, portanto, observando a questão, por exemplo, a partir da colocação elaborada por Luis Felipe Miguel (2017, p. 90): “a ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação”.

A renovação das práticas políticas e democráticas - e das próprias instituições políticas - nos sistemas latino-americanos deve levar em conta as peculiaridades da região, como, por exemplo, a histórica desigualdade social. Significa dizer que um eventual redesenho institucional que se proponha a, de fato, fortalecer os espaços participativos, deve ser elaborado levando em conta o compromisso de fazer com que os custos de participação política sejam diminuídos.

Entretanto, a análise da questão não pode se deixar levar por qualquer espécie de ingenuidade que pressuponha que mudanças nas práticas políticas possam vir a ser realizadas por atores políticos tradicionais que não possuem, em geral, qualquer interesse em mudar o *status quo*. A necessidade de renovação não é apenas sistemática, mas orgânica, de maneira que as lideranças também devem ser outras. Naturalmente, trata-se de uma visão normativa, e a análise empírica da questão requer algum grau de ceticismo, pois a história recente mostra que o aumento da participação política nos processos de decisão, na verdade, “encobria uma estrutura representativa paralela”, bem como “conduziu a uma renúncia crescente ao ideal de presença direta na tomada de decisões” (Miguel, 2017, p. 85).

Uma maneira de explicar o fato de que os sistemas políticos costumam reduzir a importância da participação política é partir do pressuposto de que diminuir a inclusão política

não é apenas uma consequência do sistema, mas a sua própria condição. Para que se mantenha “estável”, um sistema não pode sofrer uma explosão de demandas sociais, vindas dos mais diferentes grupos, pois a governabilidade passa a estar em xeque e as instituições formais tornam-se absolutamente incapazes de fornecer respostas satisfatórias à multiplicidade de causas. Essa concepção, que concebe a democracia pelo seu viés mais elitista, é uma das bases de teoria de Schumpeter (1961) e tem sido reproduzida ao longo de décadas, tanto por teóricos norte-americanos quanto latino-americanos.

Analisando os estudos iniciais de Milbrath (1965) sobre graus de participação política, Miguel (2017, p.85-86) chama a atenção para o seguinte fato:

A participação, portanto, é integralmente enquadrada pela organização do sistema político e só conta como participação política aquilo que se dirige a esse sistema. Sob tal perspectiva, é impossível inquirir como o controle de diferentes recursos materiais, simbólicos e informacionais ou as clivagens de classe, gênero e raça afetam as possibilidades de participação, mas há pouco espaço para colocar em questão o processo geral de tomada de decisões políticas. (Miguel, 2017, p. 85-86)

Percebe-se, então, que ficou estabelecido que a participação política deveria ser, obrigatoriamente, um procedimento realizado dentro dos limites do Estado. No entanto, como já exposto, os mecanismos de participação política informais, a partir do ativismo desenvolvido na internet, por exemplo, formam uma realidade dentro de um contexto político e social que não pode ser desconsiderada pelos entes estatais.

Neste ponto, é preciso esclarecer: quando, no presente trabalho, admite-se o crescimento da participação política para além dos limites institucionais do Estado, não se está ignorando o fato de que caminhos não institucionais podem ser confundidos com caminhos ilegais. A modalidade de participação política aqui considerada é aquela que resulta da insuficiência e da pouca legitimidade social dos mecanismos de participação formal, e que ocorre através de iniciativas de indivíduos, grupos de pressão, ativistas, etc. Aliás, o modelo de democracia participativa com maior expressão no campo teórico da ciência política - elaborado por Pateman (1992) - leva em conta, justamente, os procedimentos democráticos de participação para além das instâncias formais do Estado. As atividades ilegais, em matéria de política, ensejam outro enfoque teórico, diverso daquele adotado no presente trabalho.

Seguindo, cumpre analisar o papel da internet diante da participação política, em sistemas democráticos. Os anos 1990 trouxeram diversas contribuições teóricas sobre um fenômeno que se costumou nomear de “democracia digital”, ciber-democracia”, ou “democracia virtual”. Os primeiros apontamentos teóricos indicaram um considerável

entusiasmo dos autores em relação ao impacto da internet nas dinâmicas democráticas (Rheingold, 1993; Buchstein, 1997), disseminando a crença do papel mesmo revolucionário da internet, com potencial para redefinir a representação, possibilitar a deliberação e a tomada direta de decisões por indivíduos. O passar do tempo, porém, foi revelando análises mais céticas em relação ao verdadeiro papel da internet nas democracias, sobretudo porque o universo virtual seria essencialmente excludente, de maneira que, do ponto de vista político, também seria uma arena predominantemente dominada por elites (Wilhelm, 2000; Polat, 2005).

Uma série de perguntas também está atrelada à discussão sobre democracia digital, como, por exemplo, qual seria o papel daqueles que não têm acesso à internet, ou, ainda, se a internet seria, por si só, capaz de estimular a participação política e a aquisição de informação política. Ainda, haveriam duas vertentes fundamentais na discussão sobre qual o papel da internet no contexto político, expostas por Silva, Bragatto e Sampaio (2016, p. 17):

Os estudos que se enquadram na vertente social têm em comum a preocupação com a formação e as aptidões políticas da cidadania no ciberespaço. Questionam como a internet e suas ferramentas podem propiciar locais adequados para a formulação de preferências, para o fortalecimento das ligações entre grupos de interesse, para a organização de demandas sociais e para o amadurecimento de posições políticas e ideológicas. Em suma, voltam-se para questões relativas à construção da cidadania, mas sem vinculação direta e explícita com as instituições do sistema democrático (partidos políticos e poderes executivo e legislativo, em especial). Já a vertente institucional direciona-se a discussões referentes ao impacto da internet no modo de relacionamento entre o sistema político e o cidadão. (Silva, Bragatto e Sampaio, 2016, p. 17)

A organização de demandas sociais por meio da internet, com os seus impactos nos sistemas democráticos é objeto de estudo de Castells (2013), ao observar que a organização de manifestações populares recentes é potencializada pela internet, incluindo um fator muito importante: o crescimento de mídias independentes, distantes dos grupos tradicionais de comunicação. Assim, para Castells (2001, p. 55), os “movimentos de rede” articulam-se em quatro pontos:

- 1) A construção de vínculos e conexões horizontais entre diversos elementos autônomos;
- 2) A circulação livre e aberta de informação;
- 3) A colaboração através de uma coordenação descentralizada e uma tomada de decisões mediante democracia direta;
- 4) A prática de redes auto-geridas e auto-gestadas. (Castells, 2001, p. 55)

Aqui se adotará a visão de que a internet, bem como as tecnologias de informação e as redes sociais, de maneira geral, servem como ferramentas para se promover uma renovação no

sentido de uma democracia mais participativa. As mudanças reais para o exercício mais efetivo da cidadania dependem muito mais do uso que é feito da internet – por instituições e pessoas – do que dela, por si só. O fato de alguém dispor de acesso à internet não implica, necessariamente, que fará uso dela para fins de participação política.

Do ponto de vista institucional, algumas iniciativas de governos de países latino-americanos têm buscado promover a aproximação entre pessoas e instituições, por meio da internet, a partir de uma disseminação da ideia de democracia digital. Essas iniciativas dizem respeito, em geral, à possibilidade de cidadãos votarem em propostas de elaboração de políticas públicas, de acompanhar os orçamentos de prefeituras, câmaras legislativas; e de votar contrária ou favoravelmente a propostas de lei em discussão nas assembleias legislativas.

A Argentina tem desenvolvido, desde 2012, o *software* DemocracyOS, que visa estimular o debate político e decisões coletivas através destes debates (LATINNO, 2017). O Chile, por sua vez, tem desenvolvido, desde 2008, o projeto Contas Públicas Participativas, que busca ampliar a prestação de contas de instituições públicas para a sociedade civil, permitindo aos cidadãos participarem do processo pela internet; assim como, desde 2016, tem desenvolvido a plataforma digital *Vecinos Conectados*, permitindo que moradores de uma determinada zona relatem problemas das suas comunas às autoridades locais (LATINNO, 2017).

A Colômbia, por sua vez, realizou a Cruzada Antiprocedimentos, em 2011, um mecanismo de participação pela internet para que os cidadãos expressassem os procedimentos mais inúteis da burocracia estatal do governo, a fim de que fosse possível identificar pontos sensíveis de corrupção (LATINNO, 2017). O Uruguai, possivelmente a democracia mais desenvolvida da América Latina, tem disponibilizado, pela via institucional, a plataforma virtual *Por Mi Barrio*, na capital Montevidéu, visando possibilitar as denúncias de descuidos com as ruas da cidade, funcionando da seguinte forma: para denunciar, deve-se marcar um ponto no mapa e adicionar, assim, o comentário e/ou a fotografia. Essa plataforma, aliás, permite informar ao denunciante o progresso da denúncia e a resolução, se for o caso, do processo (LATINNO, 2017). Demais iniciativas no Perú, na Costa Rica e no México seguem a mesma lógica (LATINNO, 2017).

No Brasil, algumas iniciativas estatais têm buscado permitir a maior participação política. O Marco Civil da Internet (2009), por exemplo, foi uma proposta pioneira na criação de leis através de processos *online*. O governo federal disponibiliza, desde 2013, a plataforma Participa BR, que se propõe a promover consultas públicas (LATINNO, 2017). A Câmara dos

Deputados tem desenvolvido, por sua vez, o portal *e-Democracia*, que se propõe a permitir que cidadãos participem do processo legislativo.

Essas iniciativas institucionais, sem prejuízo de outras que se desenvolvem no contexto latino-americano, esbarram no desafio de serem realmente capazes de, primeiramente, permitir que o maior número possível de pessoas participe e, em segundo lugar, que tenham as suas opiniões e críticas verdadeiramente consideradas no momento da formulação de políticas públicas ou de votação de projetos de lei.

Dahlgren (2005), por exemplo, é cético em relação à possibilidade de que as esferas de decisão pública levem, de fato, em consideração as discussões promovidas no espaço virtual. Parece claro que a internet seja uma ferramenta, não sendo demais ressaltar que o fator determinante não é a internet, em si, mas o seu uso. Tanto por parte dos indivíduos e grupos de interesses, quanto por parte das instituições. Se, historicamente, as instituições locais não costumam levar em consideração as demandas populares, da mesma forma em que não foram apresentados mecanismos realmente satisfatórios de prestação de contas, não há razão para crer que a internet possa mudar esse panorama, ao menos do ponto de vista institucional. Afinal, conforme observa Gomes (2005, p. 28), “recursos tecnológicos são instrumentos à disposição de agentes sociais, estes sim com capacidade de fazer promessas ou de frustrar esperanças.”

Por outro lado, a contribuição da internet é consideravelmente alta quando enxergado o seu potencial como uma ferramenta de participação política não institucional. Manifestações de massa de grande expressão no contexto recente da América Latina, surgidas de movimentos como *Vem Pra Rua* (Brasil) e *Ya Me Cansé* (México), foram organizadas, desenvolvidas e potencializadas por conexões realizadas na internet e nas redes sociais.

Bianchi (2017, p. 23) analisa de maneira crítica o fato de que, cotidianamente, têm sido visto movimentos e expressões políticas que defendem práticas abertas, estruturadas horizontalmente e em rede; e, contrariamente, os governos têm se isolado diante desse fenômeno, buscando verticalizar o poder de maneira intensa:

Cotidianamente vemos movimientos y expresiones políticas, en América Latina y en el resto del mundo, que defienden prácticas abiertas, se estructuran horizontalmente y en red, y que crecientemente poseen esquemas de comunicación y acción distribuidos [...] Lo lamentable es que, ante el descontento social, los gobiernos se atrincheraron en las oficinas, concentrando y verticalizando aún más el poder, cooptando otras instituciones y medios y resistiendo con furia a cualquier tipo de matiz. Es decir, estamos ante la presencia de un paradigma político en donde están surgiendo actores políticamente movilizados que entienden y ejercen el poder de manera diferente a la política tradicional, y allí reside una parte importante de la crisis política actual. (Bianchi, 2017, p. 23)

Os comportamentos políticos podem ser influenciados pela internet e pelo dinamismo das redes sociais, mas é precipitado afirmar que estes elementos são determinantes para se estabelecer um novo padrão de comportamento, sobretudo das instituições. Enquanto as instituições políticas formais mantiverem estruturas, processos e práticas resistentes às mudanças, permanecerá a crença de que a participação política por mecanismos formais não é capaz de influenciar nos processos de tomada de decisão política. Sob esse ângulo, a internet não representa um fator exatamente favorável à motivação. Antes de se considerar as possíveis mudanças que a internet pode promover, em matéria de política tradicional, é preciso que os comportamentos políticos tradicionais rejeitados pela grande maioria das pessoas sejam modificados.

Por outro lado, o impacto da internet na participação política não institucional, servindo de arena de debates e expressão de preferências, bem como conectando indivíduos e grupos na articulação de manifestações populares, são imediatos. A redução dos custos da participação política na internet deve-se ao fato de que a participação, nesse contexto, é direta e consideravelmente menos burocrática do que aquela exercida por mecanismos formais. As novas formas de interação proporcionadas pela internet, pelas tecnologias de informação e pelas redes sociais permitem a troca de informação, a expressão das preferências políticas a um ritmo que as instituições ainda não têm sido capazes de acompanhar.

2 UPDATE POLITICS

A plataforma brasileira *Update Politics* é uma iniciativa que pretende retratar o ecossistema de práticas políticas emergentes que buscam reduzir a distância entre a sociedade civil e o poder público, em vinte e um países da América Latina. A plataforma, que teve início em 2016, busca permitir que o público tenha acesso ao universo das novas práticas políticas na região, a partir da apresentação de um mapeamento das práticas.

Basicamente, as informações são separadas em *hubs* e sinais. Segundo o site, os *hubs* são os atores do sistema (Update, 2016). Os sinais, em consequência, são as práticas e projetos realizados pelos *hubs*, que podem ser organismos – institucionalizados ou não – que “desenvolvem ações e funcionam como emissores dos sinais de inovação” (Update, 2016).

A plataforma permite, por exemplo, explorar resultados de múltiplas combinações de filtros de pesquisa, personalizando a análise. As pesquisas podem ser feitas através dos

seguintes temas: comunicação independente, controle social, cultura política, governo 2.0, participação cidadã, e transparência e *accountability*.

Interessante destacar que a plataforma mapeia iniciativas institucionais, elaboradas e promovidas por governos nacionais, assembleias legislativas e prefeituras; assim como iniciativas não-institucionais, como eventos, plataformas colaborativas, ocupações artísticas, escolas e cursos, etc.

No total, *Update Politics* mapeia setecentas iniciativas em toda a região. A respeito da emergência de práticas no campo da inovação política, a plataforma expõe:

Essas práticas atuam na fronteira dos processos democráticos, expandindo os limites da interação entre a sociedade civil e o poder público. Em todo o mundo, os atores do campo da inovação política estão desenvolvendo experimentos de diferentes formas e em diferentes contextos. Na América Latina, observamos que esses experimentos apontam possibilidades de caminhos para atualizar a política do século XXI. (Update, 2016)

Analisando a iniciativa da plataforma brasileira a partir do contexto teórico apresentado no presente trabalho, nota-se uma abordagem que considera a política para além dos seus mecanismos formais, levando em consideração as iniciativas que ampliam a participação política não institucional, assim como se pretende a analisar as iniciativas institucionais.

Do ponto de vista da teoria da democracia digital, a plataforma não apenas é resultado desse fenômeno, mas uma propagação, através dos mapeamentos realizados, dos efeitos contributivos da internet na arena política. A plataforma considera, conforme a análise aqui realizada, que a política é realizada tanto por governos, quanto por cidadãos, de forma que o século XXI demanda, cada vez mais iniciativas que aproximem os dois.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por não disporem de mecanismos satisfatórios para participar da política além dos canais formais das eleições, as populações têm buscado nas alternativas não institucionais os caminhos para manifestar suas insatisfações generalizadas contra o modelo de democracia representativa que não tem sido capaz de atender às diversas demandas de sociedades heterogêneas. Buscam, através de manifestações populares organizadas pela internet, da aquisição e disseminação de informações produzidas por mídias independentes, da formação

de redes de ativismo *online*, e das ocupações de espaços públicos, expressar os seus anseios de influenciar na maneira como são tomadas as decisões políticas.

Quando analisada do ponto de vista da participação política não institucional, a internet é um fator que (1) impacta no comportamento político dos cidadãos e (2) reduz os custos da participação política. Inúmeras são as críticas tecidas à representatividade dos sistemas democráticos contemporâneos, mas as soluções devem ser elaboradas e implementadas no sentido de permitir que os cidadãos supervisionem os representantes. A internet também pode contribuir nesse sentido, pois as críticas e as manifestações de pressão são direcionadas diretamente, no caso das redes sociais, diretamente nos perfis dos representantes.

Por fim, a combinação entre o crescimento de iniciativas políticas surgidas no campo da participação política não institucional e a internet, com seus mecanismos de ampliação das informações e suas arenas virtuais que permitem as articulações de indivíduos e grupos, é capaz de diminuir os custos da participação, criando um fenômeno crescente e, seguramente, fundamental na dinâmica política do século XXI.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHI, M. (comp.) 2017. **Recuperar la política: Agendas de Innovación Política en América Latina**. Buenos Aires. Asuntos del Sur. Democracia en Red.

IBOPE. **Índice de Confiança Social 2017**. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/ICS%202017.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

BUCHSTEIN, H. **Bytes that bite: The Internet and deliberative democracy**. Constellations, 4 (2), 1997.

CASTELLS, M. **La sociedad Red: una visión global**. Madrid: Alianza Editorial. 2011.

_____, M. **Redes de indignação e de esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

DAHLGREN, Peter. **The Internet, Public Spheres and Political Communication: Dispersions and Deliberation**. Political Communication, 22, p. 147-162, 2005.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista da FAMECOS**. Porto Alegre, v. 27, p. 1-33, 2005.

IDEA. **Voter Turnout Trends around the World**. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

LATINNO. **Inovações para a democracia na América Latina**. Disponível em: <https://www.latinno.net/pt/>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. Novos estudos. – CEBRAP, n. 97, São Paulo, Nov. 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política. **Lua Nova** [online]. 2017, n.100, pp.83-118.

NORRIS, Pippa. **Democratic phoenix: reinventing political activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

NOVAK, Melisa Gorondy. Movimientos sociales, productores de imaginarios políticos. In: BIANCHI, M. (comp.) 2017. **Recuperar la política: Agendas de Innovación Política en América Latina**. Buenos Aires. Asuntos del Sur. Democracia en Red.

OROFINO, Alessandra; LAGO, Miguel. Nuevas Fuentes de Poder: ¿Qué significa articular la potencia a partir de una infraestructura de movilización ciudadana? In: BIANCHI, M. (comp.) 2017. **Recuperar la política: Agendas de Innovación Política en América Latina**. Buenos Aires. Asuntos del Sur. Democracia en Red.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

POLAT, Rabia K. The internet and Political Participation: Exploring the Explanatory links. **European Joournal of Communication**, Londres, v. 20, n. 4, p. 29-48, mar. 2005.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracy and culture: a non-culturalist view. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.58, p. 9-35, 2003.

RHEINGOLD, H. **The virtual community**. Philadelphia: Perseus Books, 1993.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Sivaldo Pereira da.; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

WILHELM, Anthony. **Democracy in the digital age: challenges to political life in cyberspace**. New York: Routledge, 2000.

21. Congruência ideológica entre eleitores e parlamentares do PT, PSDB E PMDB (2011-2014)

Ana Paula Brito Maciel⁵⁶

Resumo

Considerando a importância dos estudos que verifiquem a correlação entre representantes e representados no Brasil, o presente trabalho visa colaborar com estudos empíricos que analisam o grau de congruência política entre parlamentares e eleitores, verificando se os partidos políticos os representam ideologicamente. Com o objetivo de analisar a congruência ideológica entre três partidos mais expressivos (PT, PMDB e PSDB) e seus respectivos eleitores, fizemos um recorte cronológico que corresponde ao período da 54ª legislatura (2011-2014) dos parlamentares federais brasileiros. Os posicionamentos dos parlamentares foram levantados pela Pesquisa Legislativa Brasileira de 2013, que consiste na aplicação de *surveys* aos parlamentares federais que se autoclassificam em uma escala esquerda-direita. Os posicionamentos dos eleitores no espectro ideológico foram medidos a partir da pesquisa de opinião pública empreendido pelo *Latin American Public Project* de 2014. Os resultados contribuem para os estudos empíricos de representação no Brasil, ao identificar em que medida há congruência ideológica entre os eleitores e os parlamentares dos três maiores partidos do país.

Palavras-chave: Representação. Congruência ideológica. Partidos políticos

Considerações iniciais

Os estudos empíricos de representação constatarem em que medida os cidadãos e seus representantes concordam no que tange aos posicionamentos políticos e ideológicos. São análises importantes ao considerarmos que em uma democracia representativa há a expectativa de que os interesses, opiniões e preferências dos cidadãos sejam, de alguma maneira, contemplados pelos representantes eleitos.

Carreirão (2013) mapeou a literatura existente sobre análises empíricas de representação política e identificou que no Brasil, apesar de termos consideráveis estudos que avaliam normativamente a representação política, poucos analisam especificamente o grau em que o

⁵⁶ Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (PGC/UEM/CNPq).
E-mail: anapaulajrn@hotmail.com

Legislativo brasileiro representa o eleitorado. Considerando a importância do avanço de estudos que verifiquem a correlação entre representantes e representados no Brasil, a presente artigo tem como propósito colaborar com estudos empíricos que analisam o grau de congruência política entre parlamentares e cidadãos.

Os partidos políticos têm, no processo de representação, uma importância fundamental para o tipo de investigação proposto. É possível, dentro dos estudos de congruência, verificar se os partidos representam ideologicamente os seus eleitores e se há conformidade nos posicionamentos em relação a políticas públicas específicas (CARREIRÃO, 2014a). No sistema político brasileiro, a análise de representação política não pode ser entendida sem os partidos políticos, considerando que são organizações através das quais os eleitores canalizam suas demandas (SARTORI, 2005).

O objetivo do trabalho é verificar a congruência entre as posições dos parlamentares dos partidos mais expressivos do nosso sistema político em termos de espectro ideológico – sendo eles o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) - com relação aos seus eleitores, conforme se declaram simpatizantes a esses partidos.

O texto está dividido em três partes: a primeira delinea a conceituação de representação e congruência política. Na segunda apresentamos como se estruturou o nosso sistema partidário, justificando a escolha dos três partidos, além de apresentarmos como os mesmos estão localizados no espectro ideológico pela literatura especializada. A terceira e última traz a apresentação dos dados para análise de congruência ideológica entre os parlamentares e como os eleitores se posicionam.

Representação e congruência política

Os estudos de representação política exploram os principais aspectos do conceito e sua relação com a democracia, sendo um dos debates mais expressivos dentro da teoria política contemporânea. Pitkin (1967) discute o conceito de representação e seus paradoxos, propondo que a conceituação deve ser centrada nas intenções e atos dos indivíduos, sendo, portanto, de uma atividade social. Nesse sentido, o aperfeiçoamento da democracia representativa deve incluir a participação dos cidadãos para além do voto e não reduzindo as esferas de decisões para os representantes. O conceito de representação construído por Pitkin está no “agir substantivo”, enfatizando duas dimensões: a equivalência recíproca entre representante e representado e a exigência de que o representado deve estar de alguma maneira presente. Sendo assim, para a autora é importante que haja reciprocidade, definindo representação como *responsividade* do representante às preferências dos representados.

Alguns autores consideram que a representação e a democracia possuem a mesma origem, tal como defende Urbinati (2006) ao alegar que a democracia representativa não deve ser vista como menos democrática que a democracia direta, visto que a efetuação de uma democracia direta não garante que todos tenham voz, podendo ser uma participação passiva apesar da presença. A autora defende que a representação democrática é um modo de participação política que pode ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos, sendo um processo circular entre as práticas sociais e as instituições estatais. O representante precisa ser constantemente recriado, na busca de uma harmonia contínua com a sociedade para aprovar leis legítimas.

Segundo a autora, a democracia representativa não exclui a participação. É uma forma de participação que pode ativar uma variedade de formas de controle e de supervisão por parte dos cidadãos. Uma teoria da democracia representativa marca o início da política como “uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo” (URBINATI, 2006, p. 193). A autorização eleitoral é essencial para determinar os limites e a responsabilidade política, entretanto apesar das eleições esboçarem a representação não significa que elas produzam um governo efetivamente representativo.

O controle dos eleitores sobre as decisões dos políticos tem sido ineficaz na maioria das democracias existentes. O poder do voto nas eleições é o instrumento do cidadão de “controlar” as decisões, porém não é possível o controle de milhares de metas com apenas um instrumento, diante disso as eleições não são meios suficientes para que os cidadãos possam assegurar que

os governantes buscarão, de fato, maximizar seu bem-estar (MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. 1999).

De acordo com Carreirão (2014a), a literatura tem mostrado a importância de vínculos programáticos e ideológicos entre representantes e cidadãos para uma efetiva *accountability*⁵⁷ e até mesmo para a confiança dos cidadãos no sistema. A existência de ligações entre cidadãos e seus representantes e como eles trabalham no sistema político tem sido considerada uma das principais dimensões para alcançar a qualidade da democracia.

Otero-Felipe e Zepeda-Rodríguez (2010) afirmam que os estudos sobre representação política verificam em torno de qual eixo os regimes políticos democráticos giram, sendo duas as abordagens teóricas predominantes: a análise de representação por meio de eleições e a análise empírica que verifica em que medida os políticos correspondem às preferências dos cidadãos, chamada de congruência política. Segundo Converse e Pierce (1986), comparar a preferência das elites políticas e dos cidadãos é uma questão central nos estudos de representação, pois através das análises podemos observar em que medida os representantes consideram as opiniões e preferências daqueles que representam. Destarte, congruência não pode ser comparada com representação, embora uma maior ou menor correspondência entre as opiniões dos cidadãos e seus representantes sejam um indicador de responsividade dos governos às demandas dos governados.

Embora haja diversos estudos teórico-normativos que debatam a respeito da democracia representativa, as discussões normalmente voltam-se para a problemática de que os eleitores/cidadãos nem sempre são efetivamente representados pelos parlamentares eleitos. Apesar do interesse desse tipo de trabalho ser levantado nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, Otero-Felipe e Zepeda-Rodríguez (2010) ponderam que poucos estudos de representação política conceituados como congruência foram desenvolvidos com foco na região da América Latina. Diferentes fatores ajudam a explicar essa circunstância, tais como o processo de consolidação democrática, períodos de instabilidade partidária e especialmente a ausência de evidências empíricas até recentemente.

Nos últimos 50 anos, os Estados Unidos e países europeus produziram uma ampla literatura sobre representação política por meio do eixo de análise empírica designado como “congruência política”. Carreirão (2014a) salienta que o termo aludido abrange todos os estudos

⁵⁷ O conceito de *accountability* foi destacado pela brasileira Ana Maria Campos no artigo publicado em 1988 “*Public service accountability: a comparative perspective*” ao qual ela debate sobre a dificuldade de traduzir o termo. O *accountability* refere-se às ações de pressão e fiscalização da sociedade sobre os representantes.

que visam a identificação da coerência entre as preferências dos cidadãos com relação às dos parlamentares, políticas aprovadas pelo Legislativo ou implementadas pelo Executivo e posições dos partidos sobre políticas públicas, com base em seus manifestos.

Em grande parte dos estudos sobre representação política, o primeiro apontamento para uma boa representação é se os políticos eleitos agem de acordo com as preferências do seu eleitorado. Em estudos transversais, esse critério é chamado *policy congruence*, *issue congruence* ou *ideological congruence*, ao qual também englobam o debate sobre quais sistemas eleitorais - majoritários ou de representação proporcional - produzem maior congruência (ANDEWEG, 2011).

Segundo Carreirão (2014a), é possível dividir os estudos sobre congruência política em dois tipos: 1) por meio da comparação entre preferências/opiniões dos eleitores com as preferências dos representantes ou com as promessas dos partidos votados e 2) por meio da comparação entre preferências/opiniões dos eleitores com as políticas efetivamente aprovadas. Independentemente do tipo de congruência analisada há sempre a tendência de compreender a representação como um processo, pois deve-se avaliar a congruência como modelos dinâmicos de representação. Os estudos mostram a proximidade das preferências dos representantes e políticas implementadas e das preferências políticas dos cidadãos, ao longo do tempo (CARREIRÃO, 2014a).

Conceituar congruência depende se o foco está em um cidadão ou muitos cidadãos e um representante ou muitos representantes. É possível estabelecer três tipos de relações de congruência, assumindo uma única dimensão ideológica: 1) um cidadão e um representante (*one-to-one relationships*); 2) um cidadão e muitos representantes (*many-to-one relationships*) e; 3) muitos cidadãos e muitos representantes (*many-to-many relationships*) (GOLDER E STRAMSKI, 2010).

A análise de congruência aqui proposta que tem como foco verificar se o corpo coletivo de representantes reflete as preferências ideológicas dos cidadãos, com o propósito de verificar o quão representativo é a legislatura como um todo, o que seria a chamada "*many-to-many relationship*" que, segundo Golder e Stramski (2010) é interessante quando o estudo deseja saber se "as legislaturas substantivamente representativas aumentam os níveis de legitimidade democrática e responsividade, satisfação com a democracia, participação política ou eficácia pessoal e confiança no processo político" (GOLDER e STRAMSKI, 2010, p. 95).

As preferências dos eleitores são normalmente medidas por meio de *surveys*, numa escala geral de esquerda-direita ou questões específicas. Comumente não são medidas de forma

direta, mas são consideradas em concordância com a opção partidária relevada, uma vez que os eleitores de um partido assumem estarem de acordo com o manifesto do mesmo, uma estratégia que acaba polarizando os resultados para que haja mais congruência (ANDEWEG, 2011). Há o problema de que o eleitorado/constituinte e o parlamento/governo/partido não são atores unitário, mas são muitos indivíduos que costumam expressar uma variedade de preferências. A solução é, muitas vezes, reduzir a variedade, comparando tendências centrais (a média ou mediana). O reducionismo final é comparar a posição do eleitor mediano com a posição do legislador mediano.

Já as preferências dos representantes são, em alguns casos, medidas por meio da análise de conteúdo dos manifestos eleitorais, assumindo o ideal de que todos os representantes de um partido estão de acordo com todas as propostas do manifesto do partido. Para abordar o manifesto é importante considerar frases e palavras de políticas específicas, medindo a importância que o partido dá a cada questão e o posicionamento do partido. Alternativamente, também é presumível empregar *expert surveys* para medir as posições políticas dos partidos políticos, considerando que não há variação entre os representantes de um partido. Também é considerável medir a posição dos representantes da mesma maneira que a dos eleitores, por meio de perguntas direitas, em um *survey*, usado escalas de esquerda/direita ou questões específicas (ANDEWEG, 2011).

Sendo assim, uma dimensão possível para as medidas consiste em calcular a distância entre a posição média (ou mediana) da posição do partido e a posição dos eleitores do partido ou a diferença entre o cidadão comum e o governo ou legislador. As duas medidas indicam que quanto maior a distância, menor a congruência entre representantes e constituintes e vice-versa.

Utilizaremos aqui *surveys* aplicados diretamente aos representantes e aos representados, em que os mesmos se autoclassificam ideologicamente para que, por meio da comparação de médias, possamos verificar em que medida há congruência entre os parlamentares e eleitores dos partidos políticos referidos. Nos termos de Moisés e Carneiro (2015), a abordagem que discute qualidade da democracia estabelece que a eficácia da representação política depende dos modos específicos que os partidos políticos estruturam sua relação com a sociedade, especialmente com os eleitores. É característico da democracia que instituições como os partidos políticos torne efetiva a soberania dos cidadãos.

Sendo o objetivo da pesquisa medir a congruência ideológica entre parlamentares e eleitores, o próximo tópico desenvolverá a estruturação do nosso sistema partidário e como a literatura especializada os localiza no espectro ideológico em uma escala de esquerda-direita.

Para construir uma escala de valores entre esquerda e direita no Brasil é importante retomar como se estabeleceu a estruturação no nosso sistema partidário.

Os partidos políticos mais expressivos: PT, PSDB e PMDB

Atualmente são três os partidos políticos que mais se destacam no nosso sistema partidário, sendo que tem predomínio nos níveis subnacionais o PMDB e os que polarizam as disputas majoritárias são o PT e o PSDB. Para entender a razão da expressividade dos três partidos políticos é necessário um resgate histórico sobre nosso sistema político desde a abertura política subsequente ao fim do regime militar.

O regime militar (1964-1985) no Brasil substituiu o pluripartidarismo pelo bipartidarismo com o Ato Institucional 2 (AI-2), decretado em 1965, que dificultava a criação de novos partidos devido aos pré-requisitos exigidos, tal como ter um número mínimo de 120 deputados e 20 senadores. Com isso, entre 1966 e 1979 tivemos apenas dois partidos: o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Em resposta à atuação oposicionista do MDB ao militarismo e à onda de manifestações e protestos, o período mais fechado e repressivo do regime militar brasileiro foi entre 1968 e 1974. O bipartidarismo – que ora parecia viável – passou a unir forças oposicionistas. Em 1974 o país contou com uma eleição que consagrou o MDB nas urnas, inviabilizando a base de apoio parlamentar dos projetos dos militares (reformas liberalizantes), o que resultou na “necessidade” de dissolução do bipartidarismo em 1979.

Naquele ano, ocorreu a promulgação da Lei nº 6.767 que findou o bipartidarismo e extinguiu o MDB e a ARENA, possibilitando o surgimento de outros partidos políticos, muitos deles ainda compõem o sistema partidário atualmente. Além disso, também foram implementadas medidas que consolidaram o 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 direitas e a promulgação de uma nova Constituição” (GIMENES, 2017, no prelo). De acordo com Kinzo (1990), o realinhamento partidário resultante da reforma de 1979 teve pouca relação com o sistema partidário que existia no período democrático anterior a 1964.

Com o fim do bipartidarismo em 1979, tivemos a emergência de alguns partidos que compõem nosso sistema partidário atual. Com a extinção do MDB e da ARENA, iniciou-se um processo de pluripartidarismo que inicialmente ocorreu de forma moderado, com onze partidos criados. Com o retorno do governo civil, a criação e registro de novos partidos se tornou mais fácil, o que resultou em 40 (quarenta) partidos registrados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

em 1991 (FLEISCHER, 2007). Não cabe aqui abordarmos as especificidades do surgimento de cada partido político que compõe o nosso sistema, restringimo-nos, assim, a apontar como surgiram apenas os três mais expressivos e supracitados: PMDB, PSDB e PT.

O PMDB se compôs basicamente com as lideranças do antigo MDB, excluídas as de centro-direita que migraram em grande maioria para Partido Progressista (PP). O MDB surgiu em 24 de março de 1966, resultado do AI-2 que extinguiu os partidos políticos e instaurou o bipartidarismo. Precisaram da adesão de 120 deputados e 20 senadores para registrarem a legenda. Só conseguiram eleger o primeiro deputado em 1970: Chagas Freitas, no Rio de Janeiro. Elegeram Tancredo Neves e José Sarney para a presidência da república e governadores em 22 estados, além de grande parte dos parlamentares federais, garantido ao partido o controle dos Executivos e Legislativos federal e estaduais.

Com o fim do bipartidarismo e transição de MDB para PMDB, 97% dos deputados federais que aderiram ao partido em 1980 vieram do MDB, ou seja, já eram parlamentares de destaque. O PMDB foi responsável pelo protagonismo da transição democrática e, desde a abertura política e tem garantido o controle dos Executivos e Legislativos federal e estaduais. Tornou-se coadjuvante no cenário político, sendo sempre um importante aliado dos governos federais, sendo o maior partido em número de candidatos e coligações.

Já o PSDB surgiu em 25 de junho de 1988, elegendo 18 prefeitos e coadjuvou a primeira eleição direta para a presidência. Surgiu durante o processo constituinte (1987/88) por parlamentares descontentes do PMDB com relação aos posicionamentos do partido em votação das Assembleia Nacional Constituinte. Especialmente com relação à escolha do sistema de governo – presidencialismo ou parlamentarismo – e com relação à duração do mandato do presidente José Sarney. Dos 37 deputados na Câmara dos Deputados na sua fundação (NICOLAU, 1996).

Diferentemente do PSDB, o PT surgiu como uma novidade, não tendo nenhuma continuidade com o antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), mas sim ligado a uma emergência de movimento sindical independente, constituindo uma oposição ao MDB. O partido surgiu estruturado em um forte componente de base popular e de proposta socialista, em seu início. Contribuíram em sua criação lideranças do novo sindicalismo do ABC paulista, setores ligados às comunidades eclesiais de base da Igreja Católica, além de grupos intelectualizados de esquerda.

O Brasil experiencia o maior período de democracia de sua história e conta hoje com 35 legendas partidárias constituídas, porém, desde 1994 temos um padrão de disputa eleitoral

polarizado entre PT e PSDB, sendo que, desde 1989, os dois partidos são os únicos que apresentaram candidatos em todos os pleitos majoritários e que concentraram ao menos dois terços dos votos válidos nas últimas seis eleições.

Evidencia-se que o sistema partidário brasileiro possui três partidos fortes, embora apenas dois polarizem as distas 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. (GIMENES, 2017, no prelo)

Em dessa razão da expressividade foram os três partidos selecionados para a análise de congruência política e ideológica. O quadro 1 nos mostra o número de parlamentares em atividade, considerando Deputados e Senadores federais, na 54ª legislatura que corresponde ao período de 2011 a 2014. Percebemos que os três partidos correspondem a quase 45% do total de cadeiras ocupadas, enquanto pouco mais de 56% ficam a cargo de outros 32 partidos políticos.

Quadro 1 – Porcentagem de parlamentares na 54ª legislatura

PARTIDOS	PORCENTAGEM DE PARLAMENTARES
	NA 54ª LEGISLATURA (2011-2014)
PT	15,99
PMDB	17,08
PSDB	10,82
OUTROS PARTIDOS	56,11
	100

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Classificação ideológica dos partidos políticos selecionados

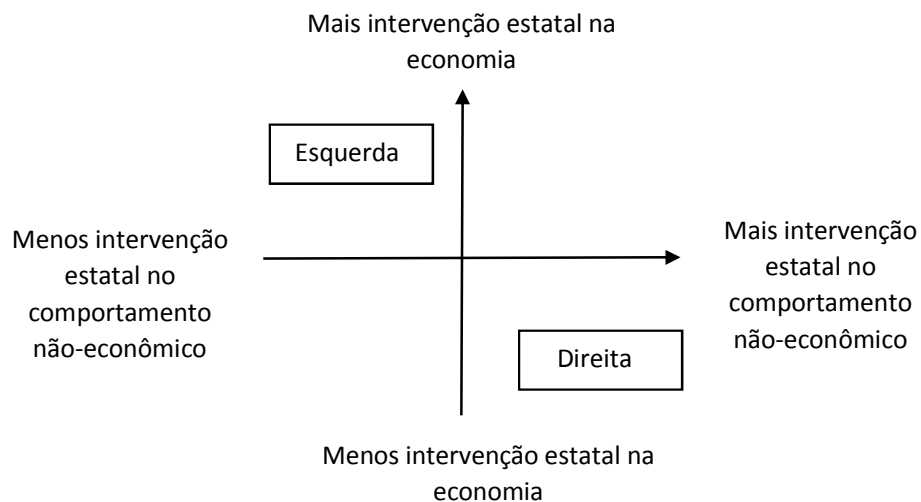
Durante a Revolução Francesa, os termos “esquerda” e “direita” tinham um sentido diferente de hoje. O enfoque era primordialmente econômico e significavam que nas reuniões dos Estados-Gerais em 1799 quem sentava à esquerda tinha preferência por igualdade e propriedade comum, e à direita apoiava a meritocracia e à propriedade privada. No período entre guerras do século XX os termos ficaram associados ao capitalismo e ao socialismo. Em torno dos anos 1960 o panorama ideológico passou por transformações, com o surgimento das “novas” ideologias. As aspas indicam que elas não são efetivamente novas, pois são questões

que apontam origem desde o século XIX, porém a notoriedade no debate ideológico se dá em meados do século XX.

De acordo com Scheeffter (2016), existem três modos de visualizar a diade esquerda-direita: 1) com o sentido que tinha na Revolução Francesa; 2) não vendo mais sentido nas nomenclaturas ou 3) atualizando os significados dos termos, como a maioria dos autores sugerem. Sendo, portanto, termos que representam significados diferentes de quando surgiram.

A literatura especializada de economia e ciência política destaca duas dimensões dentro de debate sobre esquerda e direita: e econômica e a de costumes. Quando se trata da questão econômica, associa-se à direita a diminuição da intervenção e regulamentação estatal e o oposto à esquerda. Em contrapartida, quando se refere aos “costumes” a intervenção do Estado é associado à direita, pois se trata de questões como a criminalização do aborto, regulação de comportamentos sociais e culturais. E ser contra o Estado regular tais comportamentos está associado à esquerda. O Diagrama 1 fomenta a ilustração dessas dimensões, considerando que o núcleo do debate está entre o intervencionismo *versus* não intervencionismo estatal e à ação individual *versus* ação coletiva (ALMEIDA, 2001).

Diagrama 1. Dimensões de esquerda-direita



Fonte: Adaptado de Almeida (2001)

De acordo com Heywood (2010) as ideologias estão presentes na política desde o século XVIII, porém o seu conteúdo vem se transformando desde o século XX, quando as “velhas”

ideologias cedem lugar para as “novas”. O autor considera o feminismo, multiculturalismo, ecologismo e fundamentalismo religioso como as chamadas “novas” ideologias, que se originaram das tradicionais, como o socialismo, o nacionalismo e o liberalismo. O autor argumenta que o processo de transformação se deu por três fatores: a) pela transição das sociedades industriais às pós-industriais; b) pelo colapso do comunismo e a transformação da ordem mundial; e c) pela globalização. A premissa é que as sociedades pós-industriais superaram a luta pela subsistência material e, com isso, os indivíduos passaram a ter preocupações associadas à qualidade de vida e questões pós-materiais, como justiça política, moralidade, satisfação pessoal.

A *teoria do desenvolvimento humano* desenvolvida por Inglehart e Welzel (2005) identifica essa mudança nos valores humanos, que estaria associada ao desenvolvimento econômico que ocorreu a partir da metade do século XX nas sociedades pós-industriais. O argumento é que as mudanças na economia alteraram os sistemas de normas e valores, com foco em questões pós-materiais, como citamos.

A teoria pondera que o desenvolvimento material possibilita a especialização do trabalho e aumenta os níveis educacionais e de renda, o que transforma a cultura e impacta diretamente em valores e comportamentos, relações de gênero, normas sexuais etc. As mudanças se dão de formas diferentes em cada nação, considerando as particularidades históricas e culturais.

O desenvolvimento econômico é acompanhado por uma mudança significativa nos valores sociais em uma direção previsível, porém esta mudança se processa por caminhos relativamente estabelecidos por tradições culturais específicas, formadas ao longo da história de cada país e região, com alto poder de permanência. (RIBEIRO, 2011, p. 69).

A mudança dos valores não depende do nível econômico objetivo dos indivíduos de uma sociedade, mas sim do sentimento subjetivo de segurança material. Além disso, existe a questão geracional, pois a teoria de Inglehart (2001) considera que apenas as gerações que apresentaram melhores condições materiais durante a juventude sentem o impacto da mudança valorativa. O fato de uma sociedade pós-industrial se tornar “pós-materialista” caracteriza que a sociedade está atribuindo valores a outras metas, como sociais, estéticas e intelectuais (RIBEIRO, 2011).

Trazendo para o debate as questões dos “novos” temas pós-materialistas dentro da polarização dos eixos ideológicos “esquerda” e “direita”, o quadro 2 nos revela como a literatura tem diferenciado os polos acerca de seus posicionamentos. Percebemos que a

esquerda tende a um liberalismo e a direita ao conservadorismo, em se tratando de questões comportamentais.

Quadro 2. Divergência em relação a “novos” temas

Fonte: Adaptado de Scheeffer, 2016, p.61.

Esquerda	Direita
Descriminalização do aborto.	Aborto ilegal.
Liberação do uso da maconha.	Uso ilegal da maconha.
Legalização da união entre pessoas do mesmo sexo.	Proibição da união matrimonial de duas pessoas do mesmo sexo.
Defesa de ações afirmativas para grupos considerados desprivilegiados.	Ações afirmativas tidas como medidas discriminatórias.
Prioridade para a problemática ambiental.	O uso restrito da natureza impede o crescimento econômico.

As diferenciações atribuídas aos eixos ideológicos pela literatura embasam o debate de congruência ideológica entre os parlamentares, os partidos e os eleitores que virão posteriormente. É importante destacar como a literatura especializada tem classificado os três partidos que nos propomos a analisar.

De acordo com Tarouco e Madeira (2013), as análises sobre ideologia partidária quase invariavelmente sempre classificam o PT na esquerda e PMDB e PSDB no centro do espectro ideológico.

Os partidos brasileiros têm sido classificados na dimensão esquerda-direita sem grandes controvérsias entre autores e analistas políticos e também sem que tenha sido travado nenhum debate mais aprofundado sobre os fundamentos desta classificação. A disposição do PT e do PDT na esquerda, PMDB e PSDB no centro, e PDS, PPR, PPB, PP, PTB e PFL/DEM na direita, que costuma ser admitida em estudos de diversas áreas, pode ser verificada nas classificações adotadas por vários autores que se dedicaram ao estudo dos partidos brasileiros (TAROUCO e MADEIRA, 2013, p.2)

Dias, Menezes e Ferreira (2012) fazem uma análise de conteúdo dos projetos de Lei apresentados pelo líder de cada bancada às assembleias legislativas e à Câmara Federal, com o objetivo de classificar os partidos políticos em uma escala de esquerda-direita, com base na 51ª legislatura. Identificaram uma aglomeração dos partidos no centro da escala. Estando o PMDB bem ao centro, o PSDB um pouco à esquerda e o PT como centro-esquerda.

Congruência ideológica entre parlamentares e eleitores

O procedimento metodológico para o desenvolvimento da pesquisa terá como base a metodologia já utilizada em outros estudos sobre a temática e que foram citados anteriormente. Em síntese, a literatura tem apresentado duas possibilidades de análise: por meio da preferência dos cidadãos e de seus representantes a partir de dados de *surveys*, que os posicionam em uma

escala esquerda-direita (*ideological congruence*) ou por meio dos posicionamentos em relação a questões específicas (*issue congruence*).

O propósito da investigação aqui proposta é identificar a congruência ideológica em uma escala que corresponde ao espectro ideológico. Para o desenvolvimento do estudo foi feito um recorte cronológico que corresponde ao período da 54ª legislatura dos parlamentares brasileiros, entre 2011 e 2014, que terão seus posicionamentos comparados aos dos cidadãos, com base em *surveys* realizados nesse mesmo período. Os posicionamentos dos parlamentares foram levantados pela Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), projeto iniciado em 1990 por Timothy Power, da Universidade de Oxford, que consiste na aplicação de *surveys* aos parlamentares nacionais. No Brasil já foram realizadas sete ondas da pesquisa⁵⁸, às quais responderam 1146 diferentes parlamentares.

Com o objetivo de delinear o posicionamento dos parlamentares eleitos da 54ª legislatura, a análise foi feita com base nos dados desenvolvidos na última onda, em 2013, que tem um número total de 148 respostas, correspondendo a uma amostra que abrange 23,2% da população total formada pelos parlamentares do Congresso Nacional. No questionário legislativo foi verificado como os parlamentares respondentes dos partidos estudados se localizam em uma escala de 1 a 10, sendo 1 “muito de esquerda” e 10 “muito de direita”.

Os posicionamentos dos eleitores no espectro ideológico foram medidos a partir da pesquisa de opinião pública empreendido pelo instituto internacional de pesquisa *Latin American Public Project* (Lapop), realizada em 2014 com amostras representativas da população nacional. O projeto teve 1500 respondentes, porém apenas 334 afirmaram que se identificavam com algum partido político, o que corresponde a 22,3% do total da população entrevistada. Destes respondentes que possuem alguma simpatia partidária serão analisados os eleitores que identificam com o PT, PSDB e PMDB e como se localizam numa escala geral de esquerda-direita de 1 a 10, sendo 1 “esquerda” e 10 “direita”.

Selecionar apenas os três partidos se deve ao fato de serem os mais expressivos nacionalmente, como prova disso os dados mostram que a maior parte dos parlamentares e cidadãos fazem parte ou possuem simpatia por um dos três. A Tabela 2 e Gráfico 1 nos revela que mais de 40,5% dos parlamentares respondentes são filiados ao PT, PMDB ou PSDB. Ao passo que 82,2% dos cidadãos respondentes que possuem alguma simpatia partidária identificam-se com um dos três partidos supracitados.

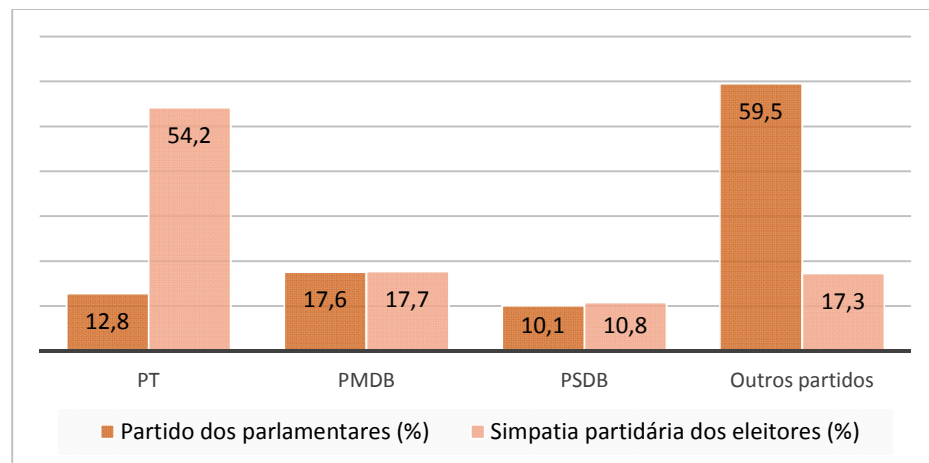
⁵⁸ Os anos de aplicação da pesquisa no Brasil foram: 1990, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013. O banco de dados de todas as ondas está disponível no link <<http://hdl.handle.net/1902.1/14970>> por meio do Instituto de Ciências Sociais Quantitativas da Universidade de Harvard.

Tabela 2. Frequência de respostas por partidos políticos

Frequência	Partido dos parlamentares (%)	Simpatia partidária dos eleitores (%)
PT	12,8	54,2
PMDB	17,6	17,7
PSDB	10,1	10,8
Outros partidos	59,5	17,3
Total	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e Lapop (2014)

Gráfico 1. Frequência de respostas por partido político



Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e Lapop (2014)

Os parlamentares foram inquiridos a posicionarem-se ideologicamente em uma escala esquerda-direita e a classificarem os partidos políticos nessa mesma escala. A partir disso, verificamos se existe congruência ideológica entre o posicionamento individual dos parlamentares e dos seus respectivos partidos políticos e identificamos, conforme a tabela 3 e o gráfico 2 nos mostram, que coerência entre a forma em se localizam dentro do espectro ideológico e localizam seus partidos.

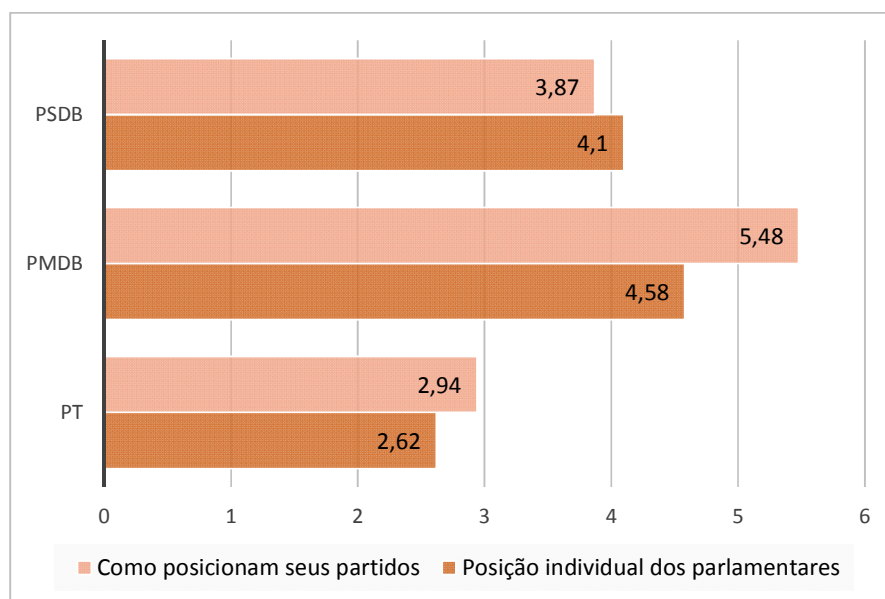
Tabela 3. Média do posicionamento ideológico (parlamentares)

Média do posicionamento ideológico	Posição individual dos parlamentares	Como posicionam seus partidos
PT	2,62	2,94
PMDB	4,58	5,48
PSDB	4,10	3,87

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

Os parlamentares do PT classificaram-se mais à esquerda da escala, com uma média de 2,62. A média de como posicionam seus partidos também se revelou mais à esquerda, com 2,94. Os parlamentares do PSDB e do PMDB tiveram médias parecidas com relação ao autopoicionamento, com médias de 4,10 e 4,58, respectivamente, localizando-se como centro-esquerda. Porém ao posicionarem seus partidos, o PMDB teve uma média mais voltada para centro-direita, com 5,48. Já os do PSDB colocaram seus partidos um pouco mais à esquerda, mas mantendo-se na escala de centro-esquerda.

Gráfico 2. Média do posicionamento ideológico (parlamentares)



Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013)

Podemos afirmar, a partir dos dados expostos, que a forma como que os parlamentares se auto localizam e localizam seus partidos políticos são coerentes, além de ser coerente com a

literatura especializada. Havendo, portanto, uma coerência com a forma em que os parlamentares se classificaram e o debate teórico vigente.

A tabela 4 repete o autoposicionamento dos parlamentares no espectro ideológico, porém compara com o autoposicionamento dos eleitores que se identificam com os respectivos partidos. Os parlamentares do PT que tiveram uma média voltada para a esquerda (2,62) apresentaram uma baixa coerência com o posicionamento dos cidadãos que se identificam com o partido. Esses últimos tiveram uma média de 6,09, que na escala trabalhada indica um posicionamento centro-direita. Revela-se uma baixa congruência política na média das respostas.

Já os parlamentares do PMDB apresentaram uma alta congruência com seus eleitores, visto que a média de ambos estão bem próximas, sendo 4,58 e 5,83 respectivamente, o que mostra um posicionamento mais localizado ao centro.

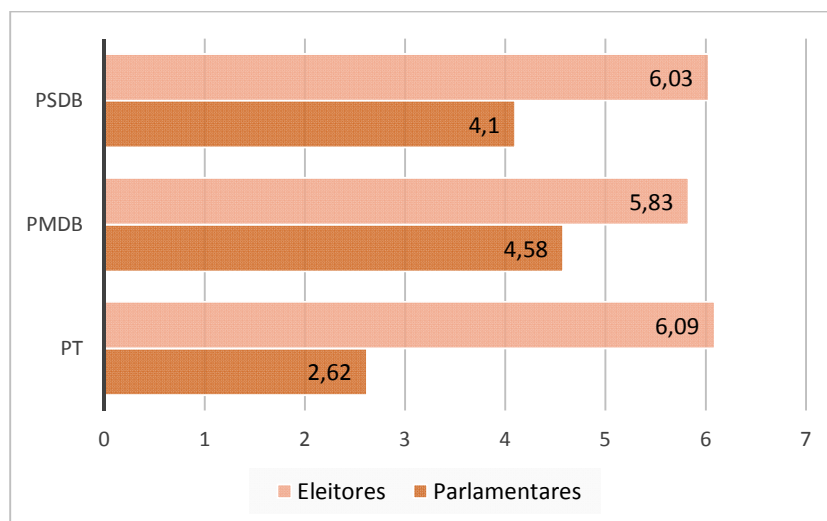
O PSDB também revelou uma congruência considerável, embora menor que o PMDB. Os parlamentares identificaram-se com uma média de 4,10 e os eleitores com 6,03. Ambos estão mais voltados para o centro, entretanto os parlamentares estão ligeiramente mais à esquerda que os cidadãos.

Tabela 4. Média do posicionamento ideológico (parlamentares e eleitores)

Média do posicionamento ideológico	Parlamentares	Eleitorado
PT	2,62	6,09
PMDB	4,58	5,83
PSDB	4,10	6,03

Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e Lapop (2014)

Gráfico 3. Média do autoposicionamento ideológico



Fonte: Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e Lapop (2014)

Considerações finais

Apresentamos inicialmente a importância de estudos empíricos sobre representação política no Brasil e como a congruência pode ser medida. Em seguida conceituamos como se estabelece nosso sistema partidário brasileiro e os partidos políticos que foram escolhidos para a análise. Posteriormente, expomos como se estabelece a escala ideológica de esquerda-direita e como a literatura especializada tem localizado esses partidos. Os dados da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013) e da *Latin American Public Opinion Project* (2014) foram apresentados no último tópico, com foco em como os parlamentares e seu eleitorado se localizam no espectro ideológico.

Verificamos que, embora haja um notável debate acerca do papel da ideologia no nosso sistema partidário e sua coerência (Zucco, Jr. 2011, Lucas e Samuels, 2011, Melo e Câmara, 2012), as diferenças de posicionamentos, opiniões e comportamentos entre os deputados federais brasileiros de diferentes partidos mostra que existe um certo grau do que Carreirão (2014b) chama de “resistência ideológica”. Com isso, ainda faz sentido dizer que a dimensão ideológica estrutura nosso sistema partidário, havendo diferenciação entre os partidos políticos e congruência entre os parlamentares e seus respectivos eleitores com relação ao reconhecimento da localização no espectro ideológico em uma escala esquerda-direita.

Referências

- ALMEIDA, A. C. *Ideologia e comportamento eleitoral: evidências de que a ideologia não é importante para explicar o voto*. Trabalho apresentado no 25º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2001
- ANDEWEG, R. *Approaching perfect policy congruence: measurement, development, and relevance for political representation*. In: ROSEMA, M.; DENTERS, B.; AARTS, K. How democracy works. Political representation and policy congruence in modern societies. Amsterdam: Pallas Publications, 2011.
- BOBBIO, N. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.
- CARREIRÃO, Y. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº14. Brasília, pp. 255-295, 2014b.
- CARREIRÃO, Y. *Representação política como “congruência” entre opiniões e políticas: uma revisão dos estudos empíricos na literatura internacional*. Águas de Lindóia, 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013.
- CARREIRÃO, Yan. *O debate metodológico na literatura internacional sobre representação política como “congruência política” entre representados e representantes*. Caxambu, 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014a.
- CONVERSE, Philip E., e PIERCE, Roy, 1986. *Political Representation in France*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- DIAS, M.R. Um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus projetos de lei “ A quem serve o Graal ?” , pp.209–235, 2012.
- FLEISCHER, David. *Os Partidos Políticos*. In: Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Organizadores: Lúcio Avelar e Antônio Octávio Cintra [2. Ed.] Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- GIMENES, É. R. Partidarismo, mobilização cognitiva e participação política no Brasil. In: MARTELLI, C. C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. Araraquara: Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2017 (no prelo).
- GOLDER, Matt; STRAMSKI, Jacek. Ideological Congruence and Electoral Institutions. *American Journal Of Political Science*, v. 54, n. 1, p.90-106, jan. 2010.
- HEYWOOD, Andrew. *Ideologias políticas: do feminismo ao multiculturalismo*; tradução Janaína Marcoantonio, Mariane Janikian. – 1. Ed. São Paulo: Ática, 2010. 2v.

- INGLEHART, R.; WELZEL, C. *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- KINZO, M. D. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.
- MANIN, Bernard. *Los Principios del Gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Eleições e representação*. Lua Nova, n. 67. 2006
- MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Sobre o enraizamento dos partidos políticos brasileiros. Interesse Nacional. Janeiro/Março, 2015.
- NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúli Vargas, 1996.
- OTERO-FELIPE, P. E RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J. *Measuring representation in Latin America: A study of ideological congruence between parties and voters*. Paper presented at the 106th Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington DC, September 2-5, 2010.
- PITKIN, H. O conceito de representação. In CARDOSO, F. H e MARTINS, C. E. (orgs) *Política & Sociedade*. Volume 2. SP: Cia. Editora Nacional. 1967.
- RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. *Valores pós-materialistas e cultura política no Brasil*; prefácio Marcello Baquero. Maringá: Eduem, 2011.
- SCHEEFFER, F. *Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?* Programa de Pós-graduação em Sociologia Política - Tese. Florianópolis: UFSC. 2016
- TAROUCO, G da S. & MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Revista Civitas*, Poroto Alegre, v. 15, n. 1, e24-e39, 2015.
- TAROUCO, G. da S. & MADEIRA, R.M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 21(45), pp.149–165.2013
- TAROUCO, G. e MADEIRA, R. *Esquerda e direita no Sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 93-114, maio-ago. 2013.
- URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova, 67. 2006.
- WEISSBERG, Robert. Collective vs. Dyadic Representation in Congress. *The American Political Science Review*, Vol. 72, n. 02, pp. 535-547.

ZUCCO, C., 2011. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In T. Power & C. Zucco, eds. *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 37–60.

22. Influência da filiação partidária no desenvolvimento social dos municípios paranaenses

Laurel Gilberto Martins⁵⁹

Resumo: Este trabalho, desenvolvido no âmbito da disciplina Pesquisa em Ciências Sociais, objetiva identificar se o índice de filiação partidária tem algum impacto no grau de desenvolvimento social e na forma de atuação dos poderes Executivo e Legislativo dos municípios paranaenses. Em uma tentativa de conjugar as ações dos representantes eleitos e dos cidadãos para o alcance do desenvolvimento social, procuramos descobrir se uma das modalidades de participação política – a filiação partidária – traz alguma consequência neste sentido. Para tanto, partindo do conceito de capital social como sendo a capacidade dos membros de uma comunidade de cooperar entre si para a melhoria da qualidade de vida de todos, conceito este que faz da participação política um de seus fatores constitutivos, procuramos, a partir de índice de filiação partidária e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM dos municípios paranaenses, verificar se há correlação entre tais índices, além de analisar tal resultado.

Palavras-chave: filiação partidária, desenvolvimento social, municípios, Paraná

Considerações Iniciais

Se entendermos o desenvolvimento social da comunidade como um dos objetivos da política, espera-se, então, que os representantes eleitos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, trabalhem em prol de tal meta.

Por outro lado, em sendo interesse direto dos cidadãos uma sociedade com menores problemas sociais, vislumbra-se alguns caminhos para que esses cidadãos contribuam com o desenvolvimento.

Em uma tentativa de conjugar tanto as ações dos representantes eleitos quanto dos cidadãos para o alcance do desenvolvimento social, procuramos descobrir se uma das modalidades de participação política – a filiação partidária – traz alguma consequência neste sentido.

Tendo por base, inicialmente, a obra *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália modera*, de Robert D. Putnam, procuramos demonstrar como o conceito de capital social e um de seus fatores constitutivos, nossa variável independente, impactam na forma como os

governos legislam e administram, no sentido de que se produza uma sociedade com menores necessidades para os seus participantes.

Putnam, ao analisar o desempenho das instituições, apresenta a ideia de que estas agem de acordo com o contexto social em que estão inseridas. Assim, as demandas sociais acabam por condicionar o desempenho institucional, no sentido de que a noção de êxito ou fracasso das instituições, pela sociedade, decorre da ação que praticam em prol das necessidades da população.

Na esfera política, os partidos políticos e outros grupos da sociedade civil organizada articulam os interesses dos cidadãos para que as autoridades deliberem sobre o que fazer. Desta forma, uma instituição democrática que seja sensível às demandas sociais e eficaz no uso dos recursos para atender essas demandas, tende a ser considerada como de bom desempenho.

Recorrendo a Platão e a Tocqueville, Putnam, ao tratar da importância dos fatores socioculturais no desempenho das instituições democráticas, entende que os governos variam de acordo com a disposição de seus cidadãos, que há conexão entre os costumes de uma sociedade e suas práticas políticas.

Nesta mesma toada, baseamo-nos em pesquisas realizadas no Brasil contemporâneo, tal qual a realizada por Borba, Furriel, Gimenes e Ribeiro, que concluem pela importância do partidarismo e pela necessidade de compreensão da identificação partidária por parte do eleitor.

Mesmo sendo o conceito de identificação partidária bem mais abrangente do que o de filiação, subconjunto do primeiro, entendemos que é a partir daquela que esta se opera, pelo menos na parcela dos partícipes partidários com maior capacidade de cognição política.

Já da tese de doutorado de Éder Gimenes, apreendemos, entre outras, importantes ferramentas sobre a relação dos eleitores com os partidos políticos, ferramentas estas que acreditamos serem fundamentais para a construção de nossa questão. O autor aponta a necessidade de incremento na “análise do comportamento político dos cidadãos com relação aos partidos políticos, instituições centrais aos regimes representativos” (GIMENES, 2015, P. 29), notadamente nas democracias em processo de consolidação.

Ao analisar, mais adiante, os níveis de mobilização cognitiva entre o eleitorado, Gimenes conclui que o aumento do número de eleitores com maior capacidade de entender o “mundo político” tende a melhorar o desempenho dos partidos políticos, tanto junto aos eleitores, quanto ao governo, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade da democracia.

Russel Dalton, Ian McAllister e Martin Wattenberg, por sua vez, afirmam que o partidarismo, entendido como o sentimento de identificação que os eleitores têm com os partidos políticos, “proporciona um quadro de referência para a avaliação e interpretação da informação política; o partidarismo orienta a tomada de decisões políticas e estimula o envolvimento do público com as instituições e processos da democracia representativa”. (DALTON, R.; McALLISTER, I; WATTENBERG, 2003).

O conceito de capital social, fundamental para a análise dos efeitos da participação social e política no desenvolvimento social, foi cunhado pelo sociólogo James Coleman na década de 1980, e aperfeiçoado por Robert Putnam e Francis Fukuyama no decêndio seguinte.

Piedad Restrepo, em artigo publicado em 1998, nos traz o conceito de Coleman para capital social

[...] Coleman define el capital social como la capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes. Esa capacidad de asociación depende, en gran medida, del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo (RESTREPO, 1998, p. 39)⁶⁰.

Em seguida, aborda o conceito de Putnam, para quem capital social seria, entre outros elementos, em tradução livre “um conjunto de orientações da organização social, tais como: os sistemas, as normas e a confiança que facilitam a coordenação e a cooperação para benefício mútuo” (RESTREPO, 1998, p. 40).

Trabalha Restrepo, ainda, o conceito de Fukuyama, ao apresentar a ideia de que capital social seria a capacidade surgida em decorrência do predomínio da confiança em uma sociedade. A confiança promoveria vínculos associativos mais estáveis e perenes do que aqueles eventualmente surgidos em consequência de normas legais.

Já o sociólogo francês Pierre Bourdieu nos conta que capital social é o conjunto de recursos de que dispõe um grupo social que está unido por ligações úteis baseadas em trocas materiais e simbólicas (BOURDIEU, 1980, p. 1).

Robert Putnam, para explicitar que o capital social é resultado de certas características da sociedade, tais como confiança e solidariedade, por exemplo, o que tornaria possível a cooperação social e a consequente melhoria no desempenho das instituições, inicia sua caminhada tratando da comunidade cívica, ou seja, aquela em que há grande participação dos

60 Tradução livre: Coleman define o capital social como a capacidade dos indivíduos de trabalhar junto aos outros, em grupos e organizações, para alcançar objetivos comuns. Essa capacidade de associação depende, em grande medida, do grau em que os integrantes compartilham normas e valores, assim como de sua facilidade para subordinar os interesses individuais aos mais amplos do grupo.

cidadãos nos negócios públicos, onde as relações entre os cidadãos se dão de forma horizontalizada/não hierarquizada, em que valores como solidariedade, confiança e tolerância se sobressaem. Para ele, certas práticas sociais, como a participação em associações, por exemplo, contribuem para o desenvolvimento das comunidades cívicas, tanto porque “as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público” (PUTNAM, 2005, p. 103), quanto porque “uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social [...] numa comunidade cívica as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribui para um governo democrático eficaz” (PUTNAM, 2005, p. 104).

Ora, sendo o capital social a capacidade dos membros de uma comunidade de cooperar entre si para a melhoria da qualidade de vida de todos, e considerando que os partidos políticos têm, entre seus objetivos, a congregação de eleitores que, além de comungarem as mesmas formas de entender o “mundo político” usam as mesmas práticas para o alcance dos objetivos da associação, entendemos ser oportuno verificar se a filiação partidária, um dos elementos do capital social, tem a condição de ser um indicador do alcance do desenvolvimento social, seja influenciando os representantes eleitos dos poderes Executivo e Legislativo, seja trabalhando por eleger representantes de sua legenda para a perseguição da melhoria das condições de vida da população.

Putnam aborda a filiação partidária como um dos elementos indicativos de civismo comunitário. Contudo, afirma que na sociedade italiana, seu objeto de estudo, apesar do engajamento na política partidária se dar no mesmo patamar tanto nas regiões menos cívicas, quanto nas em que o civismo é preponderante, a filiação partidária e o engajamento político têm diferentes significados em cada uma destas regiões, uma vez que o mais importante nas regiões menos cívicas é a obtenção do favor dos poderosos, decorrência de relações verticalizadas de dependência e dominação.

Apoia-se Putnam, ao tratar dos maiores partidos políticos de massa italianos das primeiras décadas do século XX, o socialista e o católico, na ideia de que ambos tiveram origens sociológicas comuns, calcadas na solidariedade e horizontalidade. Esses partidos tiveram participação mais relevante exatamente nas regiões onde a comunidade cívica era pujante, ou seja, onde as reações não estavam prioritariamente subordinadas à hierarquia e ao clientelismo.

Afirmando que os sistemas horizontais de participação cívica auxiliam seus participantes a encontrar soluções para os problemas da ação coletiva, Putnam infere que

A filiação a grupos horizontalmente organizados [...] deve estar positivamente relacionada com o bom desempenho governamental. [E que] Como a realidade

organizacional dos partidos políticos varia de um partido para outro e de uma região para outra (vertical em certos lugares, horizontal em outros), é de se esperar que a filiação partidária não guarde relação com desempenho governamental.. (PUTNAM, 2005, p. 185)

E é justamente sobre esta conclusão de Putnam que este trabalho pretende analisar: os dados coletados a confirmarão, ou permitirão conclusões diversas.

Por que o estado do Paraná tem municípios com grandes diferenças de desenvolvimento econômico e social? Quais fatores fazem com que alguns municípios tenham Índice de Desenvolvimento Humano elevado, enquanto outros sofrem com o subdesenvolvimento? O capital social de uma comunidade pode contribuir para tais disparidades? A filiação partidária, um dos componentes do capital social, impacta nesses índices?

Esta pesquisa procura descobrir se o percentual de filiação partidária tem influência sobre o desenvolvimento social dos municípios parananenses, uma vez que tal variável está compreendida no conceito de capital social e que a ampliação deste capital tem reflexos positivos sobre a qualidade da administração pública, conforme demonstrado por Putnam.

Desta forma, pretendemos identificar se maiores níveis de filiação a partidos políticos têm algum impacto no desenvolvimento social dos municípios paranaenses e, em caso positivo, que influências seriam essas.

Justificativas

Cientistas políticos têm se debruçado sobre o papel do capital social e do partidarismo e suas consequências sobre municípios, regiões e países. Contudo, a literatura ainda é carente de desdobramentos dos fatores que compõem aqueles conceitos. Desta forma esperamos, com este trabalho, trazer à luz os efeitos de uma relação que entendemos ser fundamental entre os partidos políticos e os eleitores – seus filiados, e entre estes conjuntos de participantes da sociedade e seu grau de desenvolvimento social.

Da mesma forma, há carência de pesquisas que relacionem índices de filiações partidárias e grau de desenvolvimento social que compreendam todos os municípios do estado do Paraná. Este trabalho pretende, também, suprir tal lacuna.

Acreditamos que o estudo dos elementos constitutivos do capital social, dentre eles a participação política, da qual a filiação partidária é integrante, contribui para uma melhor

compreensão de fatores que possam influir no seu incremento, ampliando-se, assim, as ferramentas que possibilitem o aumento da qualidade de vida da população.

Metodologia

O presente trabalho abrange, além de pesquisa bibliográfica sobre o tema e os conceitos abordados, a coleta de dados sobre o eleitorado, o número de eleitores filiados a partidos políticos e o índice de desenvolvimento humano de cada um dos 399 municípios paranaenses.

A partir dos dados coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE para o ano de 2010, elaboramos índices de filiação partidária para cada município paranaense, bem como efetuamos cruzamentos de tais percentuais com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal, a fim de que tenhamos um mapeamento completo de todos os municípios do Paraná. Optamos pelo ano de 2010 porque, apesar de haver dados mais recentes referentes à filiação partidária, população e eleitorado, o último IDHM elaborado foi referente àquele ano.

Utilizamos, para auxiliar na análise das relações entre filiação partidária e desenvolvimento social, testes de correlação estatística, bem como lançamos mão do uso de tabelas para apresentação dos dados.

Resultados

A tabela 1 anexa apresenta informações relativas ao Índice de Desenvolvimento Humano municipal – IDHM, à população, à quantidade de eleitores e de filiados, bem como o percentual de filiados em relação à população e o percentual de filiados em relação ao eleitorado de cada um dos municípios do estado do Paraná.

Em termos gerais, podemos observar significativa variabilidade dos índices. De acordo com a classificação do IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano municipal leva em consideração três dimensões: longevidade, educação e renda, e classifica-se em muito baixo (valores entre 0 e 0,499), baixo (valores entre 0,500 e 0,599), médio (valores entre 0,600 e 0,699), alto (valores entre 0,700 e 0,799) e muito alto (valores entre 0,800 e 1). Encontramos desde municípios com baixo desenvolvimento humano, como é o caso dos municípios Doutor

Ulysses (IDHM 0,546), Cerro Azul (IDHM 0,573), Laranjal (IDHM 0,585) e Guaraqueçaba (IDHM 0,587), até municípios com desenvolvimento humano muito alto, como Maringá (IDHM 0,808) e Curitiba (IDHM 0,823). Da mesma forma, o percentual de filiados em relação à população varia entre 4% e 51%, e o percentual de filiados em relação ao eleitorado, entre 6% e 44%.

Estabelecendo a correlação estatística entre os índices supracitados, temos os gráficos abaixo:

Gráfico 1. Diagrama de dispersão e Correlação entre o percentual de filiados em relação à população e IDHM

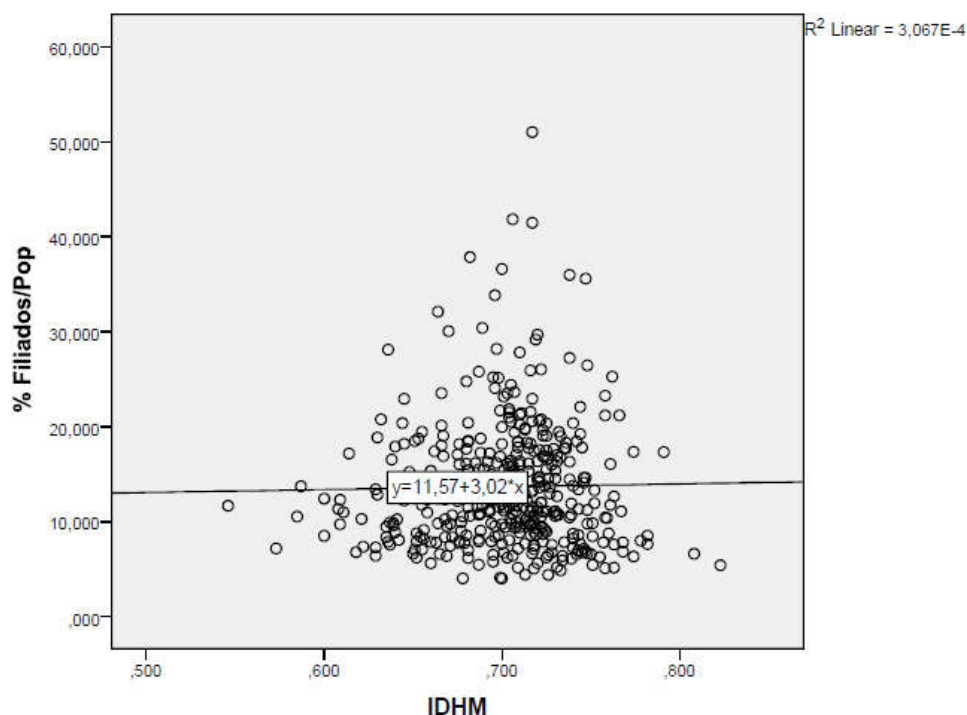
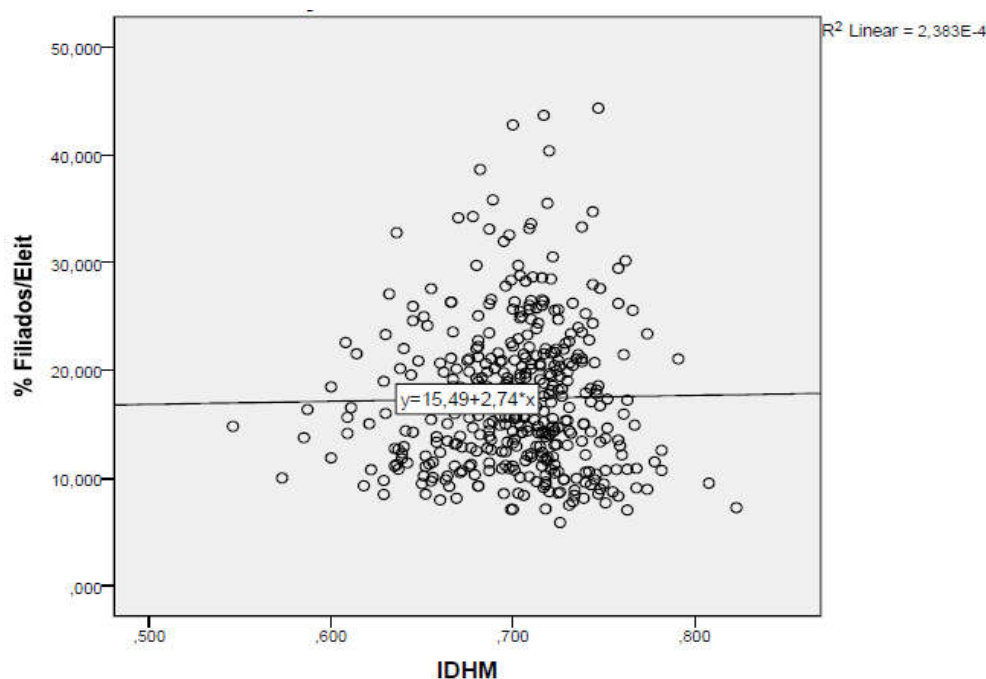


Gráfico 2. Diagrama de dispersão e Correlação entre o percentual de filiados em relação ao eleitorado e IDHM



Cada um dos pontos incluídos nos gráficos 1 e 2 representa um município paranaense e a sua localização depende dos valores que ele possui em cada variável (percentual de filiados em relação à população e IDHM no Gráfico 1, e percentual de filiados em relação ao eleitorado e IDHM no Gráfico 2).

A pequena inclinação nas linhas demonstra que há pouca relação entre as variáveis. Por outro lado, há muitos pontos distantes das linhas, indicando pequena correlação. Essa mesma afirmação pode ser obtida pelo r^2 que aparece no canto superior direito de cada gráfico. Extraindo-se a raiz quadrada do r^2 encontramos o coeficiente r (coeficiente de correlação de Pearson). Tal coeficiente varia de -1,00 a +1,00 e, quanto mais próximo de 1 (ou de -1), indica haver maior correlação entre as variáveis.

O coeficiente de correlação de Pearson para o Gráfico 1, que compara o percentual de filiados em relação à população e o IDHM, é 0,237, confirmando a pequena correlação apresentada. Por sua vez, o coeficiente de correlação de Pearson para o Gráfico 2, que compara o percentual de filiados em relação ao eleitorado e o IDHM, é 0,209, explicitando uma correlação ainda menor.

Observamos, desta forma, que os coeficientes são muito baixos para indicar um r de Pearson significativo.

Considerações Finais

Os resultados encontrados não nos permitem afirmar que há relações relevantes entre filiação partidária e desenvolvimento social, no tocante às variáveis estudadas, quais sejam, percentual de filiação partidária em relação à população, percentual de filiação partidária em relação ao eleitorado e Índice de Desenvolvimento Humano municipal dos municípios paranaenses.

O que nosso estudo indica é que o componente “filiação partidária” do capital social demonstrou pequena capacidade de indicar o desenvolvimento social, em 2010, nos municípios do estado do Paraná. Ou seja, apesar da relação positiva existente entre capital social e desenvolvimento, não é o elemento filiação partidária que explica essa relação.

Desta forma, faz-se necessária realização de pesquisas com outros componentes do capital social a fim de que se possa descobrir qual(is) dele(s) é(são) passível(eis) de estabelecer tal relação.

Referências

BARBETTA, Pedro A. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

BORBA, Julian; CARREIRÃO, Yan; RIBEIRO, Ednaldo A. Sentimentos partidários e atitudes políticas entre os brasileiros. **Revista Opinião Pública**, v. 17, n. 2, nov. 2011. p. 333-368.

BORBA, Julian; FURRIEL, Wesley O.; GIMENES, Éder R.; RIBEIRO, Ednaldo A. Partidarismo no Brasil: análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária. **Revista Debates**, v.10, n. 2, mai./ago. 2016. p.121-148.

BORBA, Julian; GIMENES, Éder R.; RIBEIRO, Ednaldo A. Os determinantes do ativismo partidário na América Latina. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, n. 5, 2015. p. 13-47.

_____. Bases sociais, atitudinais e comportamentais do apartidarismo brasileiro. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 101, mar. 2015. p. 27-55.

BOURDIEU, Pierre. Le capital social. In **Actes de la recherche em sciences sociales**. Vol. 31, janvier 1980. p. 2-3.

DALTON, R. J.; McALLISTER, I.; WATTENBERG, M. P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Revista Analise Social**, v. 38, n. 167, p. 295-320, 2003.

GIMENES, Éder R.. **A relação dos eleitores com partidos políticos em novas democracias: partidarismo na América Latina**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RESTREPO, Piedad. Capital social, crecimiento económico y políticas públicas. **Revista Lecturas de Economía**, n. 48, Medellín, enero-junio 1998.

SPECK, Bruno Wilhelm. Nem ideológica, nem oportunista; a filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 14, n. 2, p. 37-60, jun. 2013.

Tabelas

Tabela 1. Informações sobre Índice de Desenvolvimento Humano, População, Eleitorado e Filiação Partidária nos municípios do estado do Paraná

Nº	Município	IDHM	População	Eleitorado	Filiados	Percentual	Percentual
						Filiados na População	Filiados no Eleitorado
1	Abatiá	0,687	7.764	5.546	634	8,166	11,432
2	Adrianópolis	0,667	6.376	4.571	1.078	16,907	23,583
3	Agudos do Sul	0,660	8.270	6.141	1.270	15,357	20,681
4	Almirante Tamandaré	0,699	103.204	59.818	4.256	4,124	7,115
5	Altamira do Paraná	0,667	4.306	4.268	819	19,020	19,189
6	Alto Paraíso	0,678	20.516	2.430	833	4,060	34,280
7	Alto Paraná	0,696	3.206	9.689	1.084	33,812	11,188
8	Alto Piquiri	0,676	13.663	6.789	1.059	7,751	15,599
9	Altônia	0,721	10.179	13.784	1.489	14,628	10,802
10	Alvorada do Sul	0,708	10.283	6.181	1.026	9,978	16,599
11	Amaporã	0,669	5.443	3.489	703	12,916	20,149
12	Ampére	0,709	17.308	12.251	1.243	7,182	10,146
13	Anahy	0,695	2.874	2.264	724	25,191	31,979
14	Andirá	0,725	20.610	17.380	1.846	8,957	10,621
15	Ângulo	0,721	2.859	2.473	421	14,725	17,024
16	Antonina	0,687	18.891	15.758	2.372	12,556	15,053
17	Antônio Olinto	0,656	7.351	5.989	604	8,217	10,085
18	Apucarana	0,748	120.919	90.025	8.098	6,697	8,995
19	Arapongas	0,748	104.150	76.058	10.172	9,767	13,374
20	Arapoti	0,723	25.855	18.163	2.046	7,913	11,265
21	Arapuã	0,676	3.561	3.073	647	18,169	21,054
22	Araruna	0,704	13.419	10.397	1.551	11,558	14,918
23	Araucária	0,740	119.123	85.725	10.417	8,745	12,152
24	Ariranha do Ivaí	0,670	2.453	2.157	737	30,045	34,168
25	Assaí	0,728	16.354	11.906	2.617	16,002	21,981
26	Assis Chateaubriand	0,729	33.025	23.688	3.637	11,013	15,354
27	Astorga	0,747	24.698	19.977	1.708	6,916	8,550
28	Atalaia	0,736	3.913	3.228	693	17,710	21,468
29	Balsa Nova	0,696	11.300	8.086	1.512	13,381	18,699
30	Bandeirantes	0,727	32.184	24.973	4.393	13,650	17,591
31	Barbosa Ferraz	0,696	12.656	8.580	1.069	8,447	12,459
32	Barra do Jacaré	0,744	9.735	2.154	748	7,684	34,726
33	Barracão	0,706	2.727	6.464	1.140	41,804	17,636

34Bela Vista da Caroba	0,681	3.945	3.205	730	18,504	22,777
35Bela Vista do Paraíso	0,716	15.079	11.650	1.447	9,596	12,421
36Bituruna	0,667	15.880	12.227	2.262	14,244	18,500
37Boa Esperança	0,720	4.568	3.740	526	11,515	14,064
Boa Esperança do						
38Iguaçu	0,700	2.764	2.363	1.011	36,577	42,785
Boa Ventura de São						
39Roque	0,655	6.554	4.618	1.274	19,439	27,588
40Boa Vista da Aparecida	0,670	7.911	6.366	1.106	13,981	17,374
41Bocaiúva do Sul	0,640	10.987	7.568	979	8,911	12,936
42Bom Jesus do Sul	0,697	3.796	3.244	614	16,175	18,927
43Bom Sucesso	0,686	6.561	4.602	915	13,946	19,883
44Bom Sucesso do Sul	0,742	3.293	2.664	608	18,463	22,823
45Borrazópolis	0,717	7.878	6.841	1.807	22,937	26,414
46Braganey	0,701	5.735	4.219	884	15,414	20,953
47Brasilândia do Sul	0,681	3.209	2.612	655	20,411	25,077
48Cafeara	0,693	2.695	1.929	304	11,280	15,759
49Cafelândia	0,748	14.662	9.844	1.647	11,233	16,731
50Cafezal do Sul	0,692	4.290	3.233	699	16,294	21,621
51Califórnia	0,722	8.069	6.552	970	12,021	14,805
52Cambará	0,721	23.886	18.661	3.387	14,180	18,150
53Cambé	0,734	96.733	69.641	6.200	6,409	8,903
54Cambira	0,725	7.236	6.047	1.266	17,496	20,936
55Campina da Lagoa	0,704	15.394	12.062	2.329	15,129	19,309
56Campina do Simão	0,630	4.076	3.272	524	12,856	16,015
57Campina Grande do Sul	0,718	38.769	28.309	2.911	7,509	10,283
58Campo Bonito	0,681	4.407	3.818	812	18,425	21,268
59Campo do Tenente	0,686	7.125	5.049	934	13,109	18,499
60Campo Largo	0,745	112.377	77.144	7.625	6,785	9,884
61Campo Magro	0,701	24.843	15.609	1.678	6,754	10,750
62Campo Mourão	0,757	87.194	63.162	6.833	7,837	10,818
63Cândido de Abreu	0,629	16.655	12.419	1.217	7,307	9,800
64Candói	0,635	14.983	11.280	1.255	8,376	11,126
65Cantagalo	0,635	12.952	9.612	1.227	9,473	12,765
66Capanema	0,706	18.526	14.030	2.356	12,717	16,793

Capitão Leônidas						
67Marques	0,716	14.970	11.720	1.658	11,075	14,147
68Carambeí	0,728	19.163	13.115	1.299	6,779	9,905
69Carlópolis	0,713	13.706	10.649	1.773	12,936	16,649
70Cascavel	0,782	286.205	193.685	24.401	8,526	12,598
71Castro	0,703	67.084	48.627	4.186	6,240	8,608
72Catanduvas	0,678	10.202	7.341	1.078	10,567	14,685
73Centenário do Sul	0,668	11.190	8.621	1.380	12,332	16,007
74Cerro Azul	0,573	16.938	12.153	1.219	7,197	10,030
75Céu Azul	0,732	11.032	8.354	1.184	10,732	14,173
76Chopinzinho	0,740	19.679	15.356	1.623	8,247	10,569
77Cianorte	0,755	69.958	50.311	4.400	6,289	8,746
78Cidade Gaúcha	0,718	11.062	8.404	788	7,123	9,376
79Clevelândia	0,694	17.240	13.547	1.692	9,814	12,490
80Colombo	0,733	212.967	133.106	10.419	4,892	7,828
81Colorado	0,730	22.345	18.159	2.374	10,624	13,073
82Congonhinhas	0,668	8.279	6.471	851	10,279	13,151
83Conselheiro Mairinck	0,707	3.636	2.811	544	14,961	19,353
84Contenda	0,681	15.891	10.597	984	6,192	9,286
85Corbélia	0,738	16.312	12.694	1.707	10,465	13,447
86Cornélio Procópio	0,759	46.928	37.482	4.878	10,395	13,014
Coronel Domingos						
87Soares	0,600	7.238	4.870	900	12,434	18,480
88Coronel Vivida	0,723	21.749	15.587	2.040	9,380	13,088
89Corumbataí do Sul	0,638	4.002	3.281	662	16,542	20,177
90Cruz Machado	0,664	4.278	13.442	1.373	32,094	10,214
91Cruzeiro do Iguaçu	0,709	20.416	3.187	1.057	5,177	33,166
92Cruzeiro do Oeste	0,717	4.563	14.336	2.326	50,975	16,225
93Cruzeiro do Sul	0,713	18.040	3.757	803	4,451	21,373
94Cruzmalina	0,666	3.162	2.825	744	23,529	26,336
95Curitiba	0,823	1.751.907	1.307.663	95.193	5,434	7,280
96Curiúva	0,656	13.923	11.042	1.269	9,114	11,492
97Diamante do Norte	0,723	5.027	4.682	958	19,057	20,461
98Diamante do Sul	0,608	5.516	2.766	625	11,331	22,596
99Diamante d'Oeste	0,644	3.510	3.650	715	20,370	19,589
100Dois Vizinhos	0,767	36.179	26.834	4.008	11,078	14,936

101Douradina	0,724	7.445	5.137	1.025	13,768	19,953
102Doutor Camargo	0,746	5.828	4.781	853	14,636	17,841
103Doutor Ulysses	0,546	5.727	4.514	669	11,682	14,821
104Enéas Marques	0,752	6.103	4.675	811	13,289	17,348
105Engenheiro Beltrão	0,730	13.906	10.773	2.139	15,382	19,855
106Entre Rios do Oeste	0,761	3.926	2.941	631	16,072	21,455
107Esperança Nova	0,689	1.970	1.669	598	30,355	35,830
108Espigão Alto do Iguaçu	0,636	4.677	4.008	1.314	28,095	32,784
109Farol	0,715	3.472	2.715	560	16,129	20,626
110Faxinal	0,687	16.314	10.773	2.530	15,508	23,485
111Fazenda Rio Grande	0,720	81.675	52.682	4.616	5,652	8,762
112Fênix	0,716	4.802	3.898	1.035	21,554	26,552
113Fernandes Pinheiro	0,645	5.932	5.083	726	12,239	14,283
114Figueira	0,677	8.293	6.634	749	9,032	11,290
115Flor da Serra do Sul	0,682	5.050	4.170	694	13,743	16,643
116Florai	0,745	4.726	4.066	842	17,816	20,708
117Floresta	0,736	5.931	4.522	1.085	18,294	23,994
118Florestópolis	0,701	11.222	9.856	2.599	23,160	26,370
119Flórida	0,732	2.543	2.109	494	19,426	23,423
120Formosa do Oeste	0,723	7.541	5.874	1.273	16,881	21,672
121Foz do Iguaçu	0,751	256.088	183.599	25.148	9,820	13,697
122Foz do Jordão	0,645	5.420	4.006	986	18,192	24,613
123Francisco Alves	0,669	6.418	4.642	614	9,567	13,227
124Francisco Beltrão	0,774	78.943	55.864	5.014	6,351	8,975
125General Carneiro	0,652	13.669	9.982	1.204	8,808	12,062
126Godoy Moreira	0,675	3.337	2.723	570	17,081	20,933
127Goioerê	0,731	29.018	21.740	3.131	10,790	14,402
128Goioxim	0,641	7.503	5.330	768	10,236	14,409
129Grandes Rios	0,658	6.625	5.442	727	10,974	13,359
130Guaira	0,724	30.704	21.370	2.806	9,139	13,131
131Guairaçá	0,693	6.197	4.589	685	11,054	14,927
132Guamiranga	0,669	7.900	6.217	507	6,418	8,155
133Guapirama	0,702	3.891	3.552	554	14,238	15,597
134Guaporema	0,719	2.219	1.822	647	29,157	35,510
135Guaraci	0,698	5.227	3.853	605	11,575	15,702
136Guaraniaçu	0,677	14.582	11.322	1.452	9,957	12,825

137	Guarapuava	0,731	167.328	116.794	8.774	5,244	7,512
138	Guaraqueçaba	0,587	7.871	6.586	1.079	13,709	16,383
139	Guaratuba	0,717	32.095	24.250	3.703	11,538	15,270
140	Honório Serpa	0,683	5.955	4.785	863	14,492	18,036
141	Ibaiti	0,710	28.751	22.049	2.708	9,419	12,282
142	Ibema	0,685	6.066	4.490	760	12,529	16,927
143	Ibiporã	0,726	48.198	36.001	3.139	6,513	8,719
144	Icaraíma	0,666	8.839	6.750	1.778	20,115	26,341
145	Iguaraçu	0,758	3.982	3.142	926	23,255	29,472
146	Iguatu	0,703	2.234	1.765	525	23,500	29,745
147	Imbaú	0,622	11.274	7.719	833	7,389	10,792
148	Imbituva	0,660	28.455	20.084	1.605	5,640	7,991
149	Inácio Martins	0,600	10.943	7.835	932	8,517	11,895
150	Inajá	0,705	2.988	2.450	613	20,515	25,020
151	Indianópolis	0,724	4.299	3.306	726	16,888	21,960
152	Ipiranga	0,652	14.150	10.333	882	6,233	8,536
153	Iporã	0,706	14.981	11.036	2.375	15,853	21,520
154	Iracema do Oeste	0,707	2.578	2.360	500	19,395	21,186
155	Irati	0,726	56.207	42.168	2.488	4,426	5,900
156	Iretama	0,665	10.622	7.619	703	6,618	9,227
157	Itaguajé	0,707	4.568	3.669	427	9,348	11,638
158	Itaipulândia	0,738	9.026	7.377	2.457	27,221	33,306
159	Itambaracá	0,694	6.759	4.923	537	7,945	10,908
160	Itambé	0,746	5.979	4.634	843	14,099	18,192
161	Itapejara d'Oeste	0,731	10.531	8.057	1.335	12,677	16,569
162	Itaperuçu	0,637	23.887	16.745	1.815	7,598	10,839
163	Itaúna do Sul	0,656	3.583	3.125	513	14,318	16,416
164	Ivaí	0,651	12.815	8.884	908	7,085	10,221
165	Ivaiporã	0,730	31.816	22.989	3.532	11,101	15,364
166	Ivaté	0,706	7.514	5.142	814	10,833	15,830
167	Ivatuba	0,766	3.010	2.490	637	21,163	25,582
168	Jaboti	0,718	4.902	3.662	521	10,628	14,227
169	Jacarezinho	0,743	39.121	30.957	4.425	11,311	14,294
170	Jaguapitã	0,715	12.225	9.442	1.224	10,012	12,963
171	Jaguariaíva	0,743	32.606	24.388	2.287	7,014	9,378
172	Jandaia do Sul	0,747	20.269	15.949	2.965	14,628	18,591

173Janiópolis	0,696	6.532	5.912	887	13,579	15,003
174Japira	0,696	4.903	3.910	719	14,664	18,389
175Japurá	0,712	8.549	6.419	988	11,557	15,392
176Jardim Alegre	0,689	12.324	9.355	1.430	11,603	15,286
177Jardim Olinda	0,682	1.409	1.379	533	37,828	38,651
178Jataizinho	0,687	11.875	9.178	1.275	10,737	13,892
179Jesuitas	0,705	9.001	6.520	928	10,310	14,233
180Joaquim Távora	0,700	10.736	7.903	1.047	9,752	13,248
181Jundiá do Sul	0,688	3.433	2.421	644	18,759	26,601
182Juranda	0,708	7.641	5.601	1.305	17,079	23,299
183Jussara	0,718	6.610	5.236	1.153	17,443	22,021
184Kaloré	0,721	4.506	3.658	791	17,554	21,624
185Lapa	0,706	44.932	34.373	2.894	6,441	8,419
186Laranjal	0,585	6.360	4.874	671	10,550	13,767
187Laranjeiras do Sul	0,706	30.777	22.789	4.093	13,299	17,960
188Leópolis	0,707	4.145	3.461	979	23,619	28,287
189Lidianópolis	0,680	3.973	3.642	701	17,644	19,248
190Lindoeste	0,666	5.361	4.570	966	18,019	21,138
191Loanda	0,725	21.201	15.362	1.325	6,250	8,625
192Lobato	0,744	4.401	3.467	845	19,200	24,373
193Londrina	0,778	506.701	352.526	40.635	8,020	11,527
194Luiziana	0,668	7.315	5.507	614	8,394	11,149
195Lunardelli	0,690	5.160	3.977	802	15,543	20,166
196Lupionópolis	0,710	4.592	3.753	929	20,231	24,754
197Mallet	0,708	12.973	10.177	1.232	9,497	12,106
198Mamborê	0,719	13.961	11.169	1.298	9,297	11,621
199Mandaguaçu	0,718	19.781	15.024	1.772	8,958	11,794
200Mandaguari	0,751	32.658	25.826	2.770	8,482	10,726
201Mandirituba	0,655	22.220	16.151	1.573	7,079	9,739
202Manfrinópolis	0,645	3.127	2.759	716	22,897	25,951
203Mangueirinha	0,688	17.048	13.665	1.853	10,869	13,560
204Manoel Ribas	0,716	13.169	10.146	1.130	8,581	11,137
Marechal Cândido						
205Rondon	0,774	46.819	34.731	8.126	17,356	23,397
206Maria Helena	0,703	5.956	4.184	960	16,118	22,945
207Marialva	0,735	31.959	25.186	2.514	7,866	9,982

208	Marilândia do Sul	0,691	8.863	7.028	1.196	13,494	17,018
209	Marilena	0,681	6.858	5.578	1.058	15,427	18,967
210	Mariluz	0,639	10.224	7.976	984	9,624	12,337
211	Maringá	0,808	357.077	248.314	23.721	6,643	9,553
212	Mariópolis	0,698	6.268	4.907	535	8,535	10,903
213	Maripá	0,758	5.684	4.592	1.204	21,182	26,220
214	Marmeleiro	0,722	13.900	10.238	1.466	10,547	14,319
215	Marquinho	0,614	4.981	3.972	856	17,185	21,551
216	Marumbi	0,721	4.603	3.330	949	20,617	28,498
217	Matelândia	0,725	16.078	12.154	1.787	11,115	14,703
218	Matinhos	0,743	29.428	23.103	3.945	13,406	17,076
219	Mato Rico	0,632	3.818	2.927	793	20,770	27,093
220	Mauá da Serra	0,652	8.555	6.121	679	7,937	11,093
221	Medianeira	0,763	41.817	30.776	5.300	12,674	17,221
222	Mercedes	0,740	5.046	4.066	1.028	20,373	25,283
223	Mirador	0,680	2.327	1.936	576	24,753	29,752
224	Miraselva	0,748	1.862	1.782	492	26,423	27,609
225	Missal	0,711	10.474	7.826	2.244	21,424	28,674
226	Moreira Sales	0,675	12.606	8.845	1.536	12,185	17,366
227	Morretes	0,686	15.718	14.203	1.818	11,566	12,800
228	Munhoz de Melo	0,726	3.672	2.995	611	16,639	20,401
Nossa Senhora das							
229	Graças	0,709	3.836	3.184	706	18,405	22,173
230	Nova Aliança do Ivaí	0,717	1.431	1.358	593	41,440	43,667
231	Nova América da Colina	0,698	3.478	2.680	873	25,101	32,575
232	Nova Aurora	0,733	11.866	9.734	1.992	16,787	20,464
233	Nova Cantu	0,658	7.425	6.621	917	12,350	13,850
234	Nova Esperança	0,722	26.615	21.066	2.528	9,498	12,000
Nova Esperança do							
235	Sudoeste	0,714	5.098	3.833	935	18,341	24,393
236	Nova Fátima	0,688	8.147	6.228	1.112	13,649	17,855
237	Nova Laranjeiras	0,642	11.241	7.949	909	8,086	11,435
238	Nova Londrina	0,758	13.067	10.055	1.362	10,423	13,545
239	Nova Olímpia	0,710	5.503	4.136	722	13,120	17,456
240	Nova Prata do Iguaçu	0,716	10.377	7.264	1.891	18,223	26,032
241	Nova Santa Bárbara	0,680	3.908	2.855	629	16,095	22,032

242Nova Santa Rosa	0,731	7.626	6.022	1.245	16,326	20,674
243Nova Tebas	0,651	7.398	5.474	1.368	18,491	24,991
244Novo Itacolomi	0,710	2.827	2.338	786	27,803	33,618
245Ortigueira	0,609	23.380	16.109	2.278	9,743	14,141
246Ourizona	0,720	3.380	2.801	552	16,331	19,707
247Ouro Verde do Oeste	0,709	5.692	4.020	1.047	18,394	26,045
248Paiçandu	0,716	35.936	24.555	3.507	9,759	14,282
249Palmas	0,660	42.888	27.285	3.383	7,888	12,399
250Palmeira	0,718	32.123	24.811	2.396	7,459	9,657
251Palmital	0,639	14.865	12.395	1.467	9,869	11,835
252Palotina	0,768	28.683	21.593	1.968	6,861	9,114
253Paraíso do Norte	0,746	11.772	8.122	843	7,161	10,379
254Paranacity	0,717	10.250	7.480	684	6,673	9,144
255Paranaguá	0,750	140.469	97.808	9.285	6,610	9,493
256Paranapoema	0,709	2.791	1.939	498	17,843	25,683
257Paranavaí	0,763	81.590	60.258	4.235	5,191	7,028
258Pato Bragado	0,747	4.822	3.868	1.715	35,566	44,338
259Pato Branco	0,782	72.370	51.703	5.550	7,669	10,734
260Paula Freitas	0,717	5.434	4.102	723	13,305	17,626
261Paulo Frontin	0,708	6.913	5.345	769	11,124	14,387
262Peabiru	0,723	13.624	10.437	1.508	11,069	14,449
263Perobal	0,713	5.653	4.499	436	7,713	9,691
264Pérola	0,700	10.208	7.042	784	7,680	11,133
265Pérola d'Oeste	0,726	6.761	5.057	984	14,554	19,458
266Piên	0,694	11.236	8.054	1.684	14,988	20,909
267Pinhais	0,751	117.008	82.964	6.399	5,469	7,713
268Pinhal de São Bento	0,695	6.215	2.051	406	6,533	19,795
269Pinhalão	0,697	2.625	5.527	739	28,152	13,371
270Pinhão	0,654	30.208	22.465	2.544	8,422	11,324
271Piraí do Sul	0,708	23.424	18.520	2.733	11,668	14,757
272Piraquara	0,700	93.207	52.869	3.763	4,037	7,118
273Pitanga	0,702	32.638	25.921	4.110	12,593	15,856
274Pitangueiras	0,710	2.814	2.190	451	16,027	20,594
275Planaltina do Paraná	0,705	4.095	3.304	673	16,435	20,369
276Planalto	0,706	13.654	10.516	1.649	12,077	15,681
277Ponta Grossa	0,763	311.611	219.325	23.762	7,626	10,834

278Pontal do Paraná	0,738	20.920	14.535	3.025	14,460	20,812
279Porecatu	0,738	14.189	10.972	2.316	16,323	21,108
280Porto Amazonas	0,700	4.514	3.508	901	19,960	25,684
281Porto Barreiro	0,688	3.663	2.987	631	17,226	21,125
282Porto Rico	0,735	2.530	2.126	448	17,708	21,072
283Porto Vitória	0,685	4.020	3.149	650	16,169	20,641
284Prado Ferreira	0,710	3.434	2.760	731	21,287	26,486
285Pranchita	0,752	5.628	4.591	673	11,958	14,659
Presidente Castelo						
286Branco	0,713	4.784	3.940	941	19,670	23,883
287Primeiro de Maio	0,701	10.832	7.789	1.211	11,180	15,548
288Prudentópolis	0,676	48.792	35.020	3.891	7,975	11,111
289Quarto Centenário	0,710	4.856	3.939	793	16,330	20,132
290Quatiguá	0,714	7.045	6.047	859	12,193	14,205
291Quatro Barras	0,742	19.851	12.331	1.310	6,599	10,624
292Quatro Pontes	0,791	3.803	3.131	659	17,328	21,048
293Quedas do Iguaçu	0,681	30.605	23.213	2.154	7,038	9,279
294Querência do Norte	0,688	11.729	8.424	1.064	9,072	12,631
295Quinta do Sol	0,715	5.088	4.418	903	17,748	20,439
296Quitandinha	0,680	17.089	11.701	1.466	8,579	12,529
297Ramilândia	0,630	4.134	3.344	780	18,868	23,325
298Rancho Alegre	0,707	3.955	3.065	605	15,297	19,739
299Rancho Alegre d'Oeste	0,704	2.847	2.401	597	20,969	24,865
300Realeza	0,722	16.338	12.591	1.957	11,978	15,543
301Rebouças	0,672	14.176	11.731	1.513	10,673	12,897
302Renascença	0,733	6.812	4.922	1.292	18,967	26,249
303Reserva	0,618	25.172	18.430	1.715	6,813	9,305
304Reserva do Iguaçu	0,648	7.307	5.338	1.114	15,246	20,869
305Ribeirão Claro	0,716	10.678	8.704	1.043	9,768	11,983
306Ribeirão do Pinhal	0,701	13.524	11.394	1.553	11,483	13,630
307Rio Azul	0,687	14.093	10.447	1.118	7,933	10,702
308Rio Bom	0,729	3.334	2.614	589	17,666	22,533
309Rio Bonito do Iguaçu	0,629	13.661	9.651	1.833	13,418	18,993
310Rio Branco do Ivaí	0,640	3.898	3.168	698	17,907	22,033
311Rio Branco do Sul	0,679	30.650	23.135	2.385	7,781	10,309
312Rio Negro	0,760	31.274	22.576	2.747	8,784	12,168

313Rolândia	0,739	57.862	43.421	3.540	6,118	8,153
314Roncador	0,681	11.537	8.411	1.331	11,537	15,825
315Rondon	0,713	8.996	7.021	910	10,116	12,961
316Rosário do Ivaí	0,662	5.588	4.902	973	17,412	19,849
317Sabáudia	0,740	6.096	4.683	839	13,763	17,916
318Salgado Filho	0,700	4.403	3.593	800	18,169	22,266
319Salto do Itararé	0,704	5.178	3.866	1.114	21,514	28,815
320Salto do Lontra	0,718	13.689	9.871	1.368	9,993	13,859
321Santa Amélia	0,653	3.803	2.951	713	18,748	24,161
322Santa Cecília do Pavão	0,723	3.646	2.799	716	19,638	25,581
Santa Cruz de Monte						
323Castelo	0,710	8.092	6.316	1.075	13,285	17,020
324Santa Fé	0,705	10.432	7.171	1.024	9,816	14,280
325Santa Helena	0,744	23.413	18.478	5.169	22,077	27,974
326Santa Inês	0,717	1.818	1.736	374	20,572	21,544
327Santa Isabel do Ivaí	0,720	8.760	6.955	977	11,153	14,047
328Santa Izabel do Oeste	0,696	13.132	7.978	1.252	9,534	15,693
329Santa Lúcia	0,687	3.925	3.053	1.011	25,758	33,115
330Santa Maria do Oeste	0,609	11.500	9.044	1.416	12,313	15,657
331Santa Mariana	0,700	12.435	10.302	1.477	11,878	14,337
332Santa Mônica	0,704	3.571	2.505	462	12,938	18,443
333Santa Tereza do Oeste	0,705	5.249	7.083	1.281	24,405	18,086
Santa Terezinha de						
334Itaipu	0,738	10.332	15.781	3.715	35,956	23,541
335Santana do Itararé	0,687	20.841	4.377	1.146	5,499	26,182
336Santo Antônio da Platina	0,718	42.707	30.361	2.173	5,088	7,157
337Santo Antônio do Caiuá	0,696	2.727	2.357	656	24,056	27,832
Santo Antônio do						
338Paraíso	0,716	2.408	2.182	624	25,914	28,598
Santo Antônio do						
339Sudoeste	0,671	18.893	13.314	1.851	9,797	13,903
340Santo Inácio	0,739	5.269	4.187	628	11,919	14,999
341São Carlos do Ivaí	0,682	6.354	4.808	676	10,639	14,060
342São Jerônimo da Serra	0,637	11.337	8.894	1.126	9,932	12,660
343São João	0,727	10.599	7.504	1.374	12,963	18,310
344São João do Caiuá	0,664	5.911	4.880	735	12,434	15,061

345	São João do Ivaí	0,693	11.525	8.891	1.492	12,946	16,781
346	São João do Triunfo	0,629	13.704	10.398	882	6,436	8,482
347	São Jorge do Ivaí	0,743	9.085	4.270	782	8,608	18,314
348	São Jorge do Patrocínio	0,676	5.517	4.447	885	16,041	19,901
349	São Jorge d'Oeste	0,722	6.041	6.755	1.255	20,775	18,579
350	São José da Boa Vista	0,671	6.511	4.670	863	13,254	18,480
351	São José das Palmeiras	0,713	3.830	2.943	759	19,817	25,790
352	São José dos Pinhais	0,758	264.210	162.869	13.541	5,125	8,314
353	São Manoel do Paraná	0,725	2.098	1.727	427	20,353	24,725
354	São Mateus do Sul	0,719	41.257	29.881	3.574	8,663	11,961
355	São Miguel do Iguaçu	0,704	25.769	20.762	4.075	15,814	19,627
356	São Pedro do Iguaçu	0,683	6.491	4.856	939	14,466	19,337
357	São Pedro do Ivaí	0,717	10.167	7.127	1.341	13,190	18,816
358	São Pedro do Paraná	0,704	2.491	2.135	544	21,839	25,480
São Sebastião da							
359	Amoreira	0,715	8.626	6.890	1.320	15,303	19,158
360	São Tomé	0,725	5.349	3.963	1.017	19,013	25,662
361	Sapopema	0,655	6.736	5.134	792	11,758	15,427
362	Sarandi	0,695	82.847	56.206	4.822	5,820	8,579
363	Saudade do Iguaçu	0,699	5.028	3.845	1.091	21,698	28,375
364	Sengés	0,663	18.414	14.604	1.439	7,815	9,853
365	Serranópolis do Iguaçu	0,762	4.568	3.823	1.154	25,263	30,186
366	Sertaneja	0,725	5.817	4.965	903	15,523	18,187
367	Sertanópolis	0,723	15.638	13.012	1.361	8,703	10,460
368	Siqueira Campos	0,704	18.454	14.740	1.488	8,063	10,095
369	Sulina	0,693	3.394	2.806	584	17,207	20,813
370	Tamarana	0,621	12.262	8.408	1.264	10,308	15,033
371	Tamboara	0,731	4.664	3.497	794	17,024	22,705
372	Tapejara	0,703	14.598	10.957	1.804	12,358	16,464
373	Tapira	0,697	5.836	4.290	829	14,205	19,324
374	Teixeira Soares	0,671	10.283	7.330	770	7,488	10,505
375	Telêmaco Borba	0,734	69.872	49.214	4.147	5,935	8,426
376	Terra Boa	0,728	15.776	12.130	1.198	7,594	9,876
377	Terra Rica	0,710	15.221	11.241	1.346	8,843	11,974
378	Terra Roxa	0,714	16.759	11.754	1.743	10,400	14,829
379	Tibagi	0,664	19.344	14.148	1.904	9,843	13,458

380Tijucas do Sul	0,636	14.537	10.173	1.148	7,897	11,285
381Toledo	0,768	119.313	85.697	9.355	7,841	10,916
382Tomazina	0,699	8.791	6.505	1.169	13,298	17,971
383Três Barras do Paraná	0,681	11.824	8.185	1.820	15,392	22,236
384Tunas do Paraná	0,611	6.256	4.163	689	11,013	16,551
385Tuneiras do Oeste	0,695	8.695	6.118	1.065	12,248	17,408
386Tupãssi	0,730	7.997	6.105	1.163	14,543	19,050
387Turvo	0,672	13.811	10.843	1.157	8,377	10,670
388Ubiratã	0,739	21.558	15.331	2.313	10,729	15,087
389Umuarama	0,761	100.676	74.277	11.856	11,776	15,962
390União da Vitória	0,740	52.735	40.049	3.849	7,299	9,611
391Uniflor	0,720	2.466	1.813	732	29,684	40,375
392Uraí	0,721	11.472	7.981	1.560	13,598	19,546
393Ventania	0,650	9.957	6.970	662	6,649	9,498
394Vera Cruz do Oeste	0,699	8.973	6.707	1.514	16,873	22,573
395Verê	0,720	7.878	6.402	1.139	14,458	17,791
396Virmond	0,722	3.950	3.366	1.028	26,025	30,541
397Vitorino	0,702	6.513	4.737	615	9,443	12,983
398Wenceslau Braz	0,687	19.298	14.458	2.086	10,809	14,428
399 Xambrê	0,706	6.012	4.843	875	14,554	18,067
Total			7.584.579	898.146		

Fontes: IBGE e TSE – dados referentes a 2010. Acesso aos dados em 03/05/2017

23. Revisando a classificação dos partidos brasileiros a partir da atuação parlamentar

Fernando Scheeffter⁶¹

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

RESUMO: Os partidos brasileiros têm sido classificados sem muitas controvérsias. Embora hajam várias formas de classificação dos partidos em uma escala Esquerda-Direita (E-D), a análise do comportamento efetivo é um dos métodos mais importantes visto que pauta-se no que é fundamental: a ação dos agentes políticos. Diante disso, o presente artigo pretende confrontar a tradicional classificação dos partidos brasileiros com a análise de 24 votações nominais notadamente ideológicas realizadas na Câmara dos Deputados no período de 2011 a 2015. Foi elaborada uma classificação geral a partir do comportamento efetivo no total de votações analisadas, e de forma conjunta o posicionamento em temas clássicos e nos chamados “novos” temas. Discretizando os posicionamentos nestas duas categorias, percebe-se o quanto que diferentes pautas impactam sobremaneira no comportamento dos partidos. No geral chamam a atenção algumas dissonâncias importantes com o que é corriqueiramente vislumbrado pela Ciência Política. O PT permanece na esquerda, só sendo superado pelo PSOL. O DEM não é o partido mais à direita do espectro político, enquanto que o PMDB se coloca à direita do PSDB e próximo ao DEM, ou seja, se comporta como um partido de direita.

Palavras-chave: comportamento parlamentar; esquerda; direita, classificação ideológica.

INTRODUÇÃO

Dalton e McAllister (2014) afirmam que são inúmeros os estudos empíricos utilizando métodos dos mais variados para estimar as posições dos partidos relacionadas à dimensão esquerda e direita. Os estudos dos manifestos e programas partidários, a avaliação de especialistas, a auto-localização das elites políticas, a percepção dos cidadãos. Segundo eles, não há nenhuma fonte única e definitiva para identificar a posição de um partido e em grande medida todas elas se demonstram medidas consistentes, levando logicamente em consideração o contexto e os fatores a serem considerados. No caso brasileiro o processo se dá de forma semelhante. Para Tarouco (2008) e Tarouco e Madeira (2013), são muitos os métodos para localizar os partidos no eixo esquerda-direita, normalmente se utilizando da imagem que a

⁶¹ Doutor em Sociologia Política, professor, e-mail: fernando.scheeffter@udesc.br.

opinião pública constrói a seu respeito, avaliação realizada por especialistas, declarações dos próprios partidos, como também a atuação parlamentar.

Embora a avaliação de especialistas seja o método mais comum de inserção dos partidos em uma escala esquerda-direita, muitos se atêm ao estudo dos manifestos ou então a análise de entrevistas e questionários aplicados aos atores políticos onde, nos dois casos, há uma categorização que permite alocar os partidos em um ou outro lado. Em relação aos programas partidários, analisados de forma isolada pode simplesmente ser um cardápio de propostas bem-vindas para a maioria dos eleitores, sem condizer necessariamente com a atuação parlamentar dos membros do partido. Em relação ao questionamento aos atores políticos, pode-se supor que um parlamentar com uma mínima formação política consiga decifrar facilmente o que o aplicador quer ler ou ouvir, sem necessariamente, como no caso anterior, agir de forma espelhada. Nesse sentido a análise do comportamento efetivo é um dos métodos mais importantes para verificar o posicionamento dos partidos no espectro ideológico.

Diante do exposto, o presente artigo tem o propósito de revisar a classificação dos partidos brasileiros a partir da verificação da atuação dos partidos na Câmara dos Deputados no período de 2011 a 2015. Apresenta-se uma escala esquerda/direita a partir do posicionamento em plenário levando em consideração o total das leis analisadas, bem como o comportamento efetivo em relação a “velhos” e “novos” temas que, em tese, deveriam dividir partidos ideologicamente distintos. O intuito é propor uma classificação a partir do comportamento parlamentar e confrontá-la com a tradicional escala proposta pela Ciência Política pautada principalmente em análise dos programas partidários ou *surveys* aplicados a parlamentares.

O presente trabalho inicia-se com uma breve contextualização do significado da terminologia esquerda e direita em tempos atuais e que justificaria a alocação dos partidos em diferentes localizações no espectro ideológico. Feito isso são apresentados os procedimentos metodológicos da pesquisa em questão, seguido da análise e discussão dos resultados.

A CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS EM ESQUERDA E DIREITA

Para que se possa entender o que supostamente representam os conceitos de direita e esquerda hoje, o primeiro passo é compreender o surgimento dessas terminologias. Elas advêm da Revolução Francesa (1789), quando iniciaram-se os trabalhos para a elaboração da primeira constituição francesa e quando os representantes políticos se posicionaram em lugares diferenciados nos assentos do plenário. De uma maneira bastante simplificada, é possível

afirmar que à esquerda do plenário sentaram-se delegados identificados com o igualitarismo e buscando uma reforma social, ao passo que à direita um grupo identificado com a aristocracia e o conservadorismo (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Embora etimologicamente tragam uma conotação espacial, em se tratando de ideologias políticas, passaram a denotar perfis político-ideológicos distintos.

No que diz respeito ao significado da terminologia em tempos atuais, é possível afirmar que existem três grandes modos de interpretação. Uma minoria de autores acredita que os termos têm o mesmo sentido que tinham na Revolução Francesa. Há os defensores de que não faz mais sentido a utilização dessa nomenclatura e um terceiro grupo, a grande maioria, que sugere a atualização do significado das terminologias ao acreditar que atualmente os termos direita e esquerda representam algo diferente do que representavam na sua origem. Um dos defensores mais conhecidos desta crença é Norberto Bobbio (1995). Para o autor, a terminologia direita e esquerda continua a ser utilizada, nesse sentido temos examinar os critérios propostos para sua legitimação. Assim sendo, para ele, há distinção significativa entre as pessoas neste aspecto. Para a esquerda a igualdade deve ser priorizada em detrimento da liberdade (que para a direita deve ser conservada, mantendo-se as desigualdades entre os homens, tidas como naturais). Igualdade e liberdade caracterizam toda a trama de relações práticas e ideais de que é tecido o projeto democrático. “A antítese não poderia ser mais radical: em nome da igualdade natural, o igualitário condena a desigualdade social; em nome da desigualdade natural, o inigualitário condena a igualdade social” (BOBBIO, 1995, p. 122).

Giddens (1996), na mesma perspectiva, afirma que este contraste é real e continua relevante. A direita aceita melhor a existência de desigualdades do que a esquerda. Segundo ele os neoliberais aceitam a importância da desigualdade e, até certo ponto, a veem como um princípio motivador da eficiência econômica. Os que criticam os neoliberais, geralmente, o fazem por considerarem os modelos de livre mercado produtores de uma sociedade excessivamente dividida.⁶² Fica evidente que atualmente a dimensão “mais” ou “menos” Estado

62 Aspecto bastante importante levantado por Giddens (1996) é a troca de posições atualmente entre Direita e Esquerda. O radicalismo na sua essência significava não só a realização de mudanças, mas o controle dessa mudança de forma a conduzir a história para a frente. E é este projeto, segundo ele, parece ter entrado em declínio. Ser conservador, por outro lado, significa sobretudo querer preservar. Nas atuais circunstâncias parece que a Esquerda vem tentando preservar o *welfare state* em vez de tentar abalá-lo. Segundo ele a esquerda se tornou conservadora enquanto a Direita, inspirada no neoliberalismo, possui uma proposta clara para o futuro do capitalismo.

tem balizado grande parte do debate político e, por isso, estratégias do tipo socialdemocratas e neoliberais acabam por dar conta, em boa medida, dos principais projetos políticos defendidos em tempos recentes. Uma das alternativas teórico-práticas encontradas (conscientemente ou por intermédio de "erro e acerto") pela nova esquerda foi a socialdemocracia. Para Giddens (2000), a direita e a esquerda ainda representam forças distintas e divergentes quanto ao futuro do *welfare state*. A maioria dos socialdemocratas defende um Estado com dispêndio elevado, ao passo que os neoliberais defendem um Estado mínimo. Essa parece ser a discrepância e a disputa fundamental entre a "nova esquerda" e o "novo liberalismo". De um lado, em prol da justiça, a "nova esquerda" abandona o objetivo inicial de abolir o capitalismo e, em vez disso, se contenta em reformá-lo ou "humanizá-lo" por meio de um Estado interventor. Privilegiando a liberdade individual, o neoliberalismo passa a ser a roupagem da "nova direita", que, acreditando nas benesses do mercado, defende um Estado mínimo.

Deve-se ter cuidado em reduzir a dimensão esquerda/direita à maior ou menor intervenção estatal visto que, como aponta Couto (2014), trata-se de uma grande simplificação. Alguns intervencionismos podem ser de direita, por exemplo. No caso brasileiro, isso fica evidente, analisado o período de desenvolvimento do regime militar. Houve intervencionismo, no entanto, este não se demonstrou igualitário, pelo contrário. O crescimento é prioridade e a desigualdade é necessária para a promoção deste e para o bom funcionamento do mercado. Desta forma, o intervencionismo apenas pode ser associado à esquerda em sua vertente igualitária. São condizentes políticas de distribuição de renda, bem como políticas regulatórias que obrigam os agentes privados a promover algum tipo de redistribuição.

Como aponta Heywood (2010a), no cerne das mudanças que estamos presenciando, está a transição das sociedades industriais para as pós-industriais. Nas sociedades industriais as divisões de classes eram relativamente mais claras o que contribuía, por exemplo, para a estruturação do processo político, sistema partidário, competição entre grupos de interesse e o próprio debate ideológico. Já as sociedades pós-industriais são diferentes em vários aspectos e tem-se a emergência de questões pós-materialistas. O célebre defensor do chamado pós-materialismo é Inglehart (1977). Segundo ele, haveria, após a segunda metade do século XX, uma lenta e gradual mudança de um amplo espectro de valores humanos. Tais mudanças representariam modificações profundas no mundo do trabalho, no campo religioso, nas relações de gênero, nas orientações sexuais e na atividade política. Em tempos de escassez, os seres humanos tenderiam a priorizar objetivos relacionados ao desenvolvimento material e colocariam em segundo plano questões transcendentais, subjetivas ou de longo prazo. Em

tempos de mudanças socioeconômicas significativas, que caracterizariam as sociedades pós-industriais, haveria como decorrência mudanças significativas nas prioridades individuais. Questões econômicas perdem espaço e dão lugar a um esforço diferenciado para maximizar o bem-estar no mundo contemporâneo. Em suma, depois de alcançada a segurança material, dá-se espaço a questões pós-materialistas, como qualidade de vida em seu sentido amplo, preservação ambiental, possibilidade de autoexpressão, dentre outras.

O novo cenário fluido proposto por uma gama significativa de autores tenta expor a complexidade de um tempo em que as divergências e os antagonismos vão além do mundo material, bem como da concepção do "melhor" Estado possível. Autores como Heywood (2010b) e Rosas e Ferreira (2013), no que diz respeito à dicotomia esquerda e direita, optam por falar em “velhos” e “novos” temas, opção escolhida aqui. Smith, citado por Mair (2007), ressalta a plasticidade da dimensão esquerda-direita, a capacidade desses termos acomodarem novas questões e novos padrões de competição. Segundo Heywood (2010a, p. 28),

[...] há ideologias "grossas" ou "finas" conforme o alcance de sua estrutura conceitual. Enquanto o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo baseiam-se num amplo e característico conjunto de valores, doutrinas e crenças, o anarquismo e o feminismo, por exemplo, são mais "finos", tendo em geral um caráter "transversal", visto que incorporam elementos de tradições ideológicas mais "grossas". Isso também explica o porquê das confusões e debates sobre se o nacionalismo e o multiculturalismo são ideologias por si sós ou apenas "adornos" de outras ideologias "anfitriãs".

Se é fácil constatar o quanto as ideologias se metamorfoseiam com o tempo, a grande dilema está em saber quais delas são "braços" das primeiras ou então novas questões e, por isso, independentes. Heywood (2010a; 2010b) busca apresentar as principais ideologias clássicas, assim como as "novas" ideologias. Estas últimas, segundo ele, diferem das "clássicas" por várias razões, sendo três as principais diferenças. Em primeiro lugar, houve uma mudança de enfoque da economia para a cultura. Ideologias como o liberalismo e o socialismo, por exemplo, ocupavam-se primordialmente de questões de organização econômica. As "novas" ideologias, diferentemente, estão mais interessadas na cultura do que na economia. Valores, crenças e estilos de vida das pessoas sobrepõem-se à busca por conforto econômico ou justiça social. Em segundo lugar, o termo classe social passa a dar lugar à identidade. Falar em identidade é vincular o pessoal ao social. Não se nega o contexto cultural, social e ideológico, ao mesmo tempo em que se leva em consideração a possibilidade de escolha e autodeterminação (individualização). Por fim, o universalismo dá lugar ao particularismo. As novas ideologias enfatizam fatores como gênero, cultura, etnia. Ganha destaque a "política da diferença" e

declina a política da emancipação universal. A partir dos anos 1960, segundo ele, não só ocorreriam mudanças nas ideologias bem estabelecidas ou "clássicas", como também surgiria uma série de "novas" tradições ideológicas. Podem ser consideradas novas, pois deram notoriedade sem precedentes a certas áreas do debate ideológico. Segundo ele, as mais significativas são o feminismo, o ecologismo, o fundamentalismo religioso e o multiculturalismo. Cada uma, a seu modo, ressaltou o quão fragmentado passa a ser o debate ideológico.

Dalton, Farrell e McAllister (2011), de forma semelhante à Heywood (2010b), destacam que, historicamente, os termos esquerda e direita estavam ligados a posições contrastantes em relação a questões de bem-estar econômico e social. Um cidadão identificado com o ideário de esquerda apoiaria um papel atuante do governo na economia e serviços sociais mais amplos para assegurar o bem-estar da classe trabalhadora. A direita, distintamente, era sinônimo de defesa de um Estado mínimo, programas sociais modestos e a defesa dos interesses econômicos da classe média. Hoje, no entanto, a dicotomia extrapola essas questões socioeconômicas. Uma série de outras questões entraram na agenda política e passaram a fazer parte do âmbito esquerda e direita. Mais do que isso, para um operário alemão, esquerda pode significar políticas de assistência social, já para um jovem estudante universitário, pode significar proteção ambiental e multiculturalismo.

Ao buscar ir além das ideologias clássicas, é importante ter cuidado no uso de alguns termos que, em se tratando de novas ideologias, podem ter significado distinto, se não totalmente contraditórios. Falar em liberalismo enquanto ideologia de direita, por exemplo, só faz sentido em se tratando da não intervenção social e econômica do Estado, o que infringiria a liberdade individual. Nesse caso, estamos nos referindo ao liberalismo político e econômico enquanto ideologia clássica que prevê a defesa de um Estado mínimo. Em “novos” temas, o chamado (neo) conservadorismo, roupagem da nova direita, se sobressairia em relação à defesa da liberdade individual. Quando se fala em liberalismo em termos não econômicos, a correlação é invertida. Estamos falando de uma defesa da esquerda. Almeida (2001) deixa claro que na dimensão econômica diminuir a intervenção e regulamentação estatal está associado com ser de direita. O oposto está associado à esquerda. Justamente o inverso ocorre quando tratamos de compreender a ação do estado em relação aos costumes. A punição ou regulamentação de comportamentos sociais e culturais como criminalizar o aborto está associado à direita. A não ação social nesse caso está associada à esquerda. Levin (2014) afirma que a esquerda de hoje

exibe claramente uma combinação entre coletivismo e individualismo moral, enquanto a direita um liberalismo conservador. Nas palavras de Heywood (2010a, p. 97),

[...] essa nova direita é como um casamento entre duas tradições ideológicas aparentemente antagônicas. A primeira delas é a economia liberal clássica, [...] uma crítica ao governo “grande” e à intervenção social e econômica). Ela é chamada de nova direita liberal, ou neoliberalismo. O segundo elemento da nova direita é a teoria social conservadora tradicional que enfatiza sobretudo a defesa da ordem, da autoridade e da disciplina. Esta é chamada de nova direita conservadora, ou neoconservadorismo.

Questão central nessa discussão é o quanto que o posicionamento esquerda/direita é adequado para diferenciar as posições em relação a temas relacionados a questões pós-materialistas. Vários são os estudos que sugerem este vínculo em vários países (CHARNOCK; ELLIS, 2004 (Austrália); LAYMAN; CARMINES, 1997 (Estados Unidos); BELCHIOR, 2010 (Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo); JOU, 2011 (Japão, Coréia do Sul, Filipinas e Taiwan); THOMASSEN, 1999 (Holanda); SCHEEFFER, 2016 (Brasil). Em comum está a constatação da presença de questões que extrapolam divergências a respeito do Estado/mercado importantes e descartam a tese de um sistema unidimensional.

Empiricamente, é possível constatar que atitudes de esquerda e direita estão diretamente relacionadas a clivagens políticas existentes e diferentes em cada país. Em Taiwan, essas orientações estão ligadas a divergências em relação à independência do país e às relações com a China. No México, a questão da corrupção e mais recentemente o cartel de drogas são importantes. A variável cultural como igualdade de gênero e tolerância social tem praticamente o mesmo peso da variável econômica e é uma clivagem fortemente relacionada com as posições de esquerda e direita hoje. A variável ambiental tem menor peso. No geral, a dimensão esquerda e direita consegue fazer um bom mapeamento das divergências político-ideológicas, inclusive internacionalmente (DALTON; FARRELL; McALLISTER, 2011).⁶³

Em se tratando de partidos políticos, como aponta Panebianco (2005), referem-se à organizações que buscam, por meio de ações, manter o *status quo* ou mudanças sociais, sejam elas políticas ou econômicas. Perseguem objetivos e a ideologia acaba sendo o melhor indicador destes. Entretanto, acaba sendo perigoso considerarem-se, *a priori*, objetivos aos partidos ou a grupos de partidos sem que haja respaldo empírico. O autor chama esse equívoco de preconceito

⁶³ As informações fornecidas pelos autores provêm de uma base empírica oriunda de questionários aplicados em 36 países de 2001 a 2006. As questões foram agrupadas em três grandes dimensões: econômica, ambiental e cultural.

teleológico e a solução seria não considerar tais premissas como dados prontos e sim como problemas que devem ser investigados como tais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O período objeto de análise foi o governo Dilma (2011-2015). Tendo acesso à base de dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), com todas as votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados no período, foram escolhidas aquelas notadamente ideológicas (24), isto é, aquelas que foi possível supor um comportamento esperado dos partidos de esquerda e direita. Preferencialmente, foram privilegiadas partes específicas das leis, partes menos consensuais e alvo de maiores divergências, visto que os textos finais, em muitos casos, são resultado de uma série de concessões e acordos. Seguem as proposições que foram objeto de análise.⁶⁴

Quadro 1 – Legislação analisada

“Velhos” temas	
Economia	MPV 532/2011 /Amplia as áreas de atuação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) - destaque PSDB (autoriza a criação de subsidiárias e adequa os Correios à Lei 6.404, das Sociedades Anônimas) – 17/08/2011.
	PLN 36/2014 /Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 (fórmula de cálculo do superávit primário) – 04/12/2014.
	PL 6726/2013 /Partilha do pré-sal – urgência para apreciação – 06/10/2015.
Seguridade social	PL 1992/2007 /Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais – subemenda substitutiva global – 28/02/2012.
Educação	PL 8035/2010 /Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 – destaque aplicação 10% PIB (público/privado) – 03/06/2014.
	PEC 395/2014 /Cobrança por especialização em universidades públicas – substitutivo da comissão especial – 21/10/2015.
Direitos trabalhistas	PL 382/2011 /Salário mínimo R\$600,00 – destaque PSDB – 11/02/2011.
	PLP 302/2013 /Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico – emenda nº38 (destaque parcelas do seguro-desemprego) – 17/03/2015.
	PL 4330/2004 /Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes –emenda aglutinativa nº 15 (terceirização da atividade-fim) – 22/04/2015.
	MPV 665/2014 /Estabelece novas regras para concessão do seguro desemprego e do abono salarial – projeto de lei de conversão – 07/05/2015.
Reforma agrária	PEC 438/2001 /Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras) – 22/05/2014.
Reforma política/eleitoral	PEC 182/2007 /Financiamento empresarial de campanha – emenda 28 – 27/05/2015.
Segurança	PEC 171/1993 /Redução da maioria penal para 16 anos – substitutivo da Comissão Especial – 02/07/2015.
	PLP 306/2008 /Criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS) – destaque DEM – 21/09/2011.

⁶⁴ Como já exposto anteriormente, são chamados de velhos temas aqueles onde a distinção básica está em uma maior ou menor intervenção econômica e social. São tidos como novos temas aqueles que passam a estar em pauta recentemente e relacionados a questões pós-materialistas.

Tributos	MPV 675/2015 /Eleva a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de instituições financeiras – projeto de lei de conversão – 03/09/2015.
Relações internacionais	PDC 2600/2010 /Aumento repasse Paraguai (Tratado de Itaipu – 06/04/2011.
“Novos” temas	
Meio ambiente	PL 1876/1999 /Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa – emenda 164 (regulariza a situação de ocupações ilegais em APPs até 2008) – 24/05/2011.
	PL 4148/2008 /Estabelece que os rótulos dos alimentos destinados ao consumo humano informem ao consumidor a natureza transgênica do alimento – 28/04/2015.
Multiculturalismo	PL 6738/2013 /Reserva aos negros vinte por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos – 26/03/2014.
	PL 1057/2007 /Dispõe sobre o combate a práticas indígenas nocivas – subemenda substitutiva global – 26/08/2015.
Participação social	PDC 1491/2014 /Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação social Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação social Social – SNPS – 15/07/2014.
Conservadorismo	PL 7699/2006 /Institui o Estatuto do Portador de Deficiência e dá outras providências – texto “será respeitada a especificidade de gênero e orientação sexual da pessoa com deficiência”, inciso VI do §4º do art. 18 – 05/03/2015.
Gênero/feminismo	PEC 182/2007 /PEC da fidelidade partidária – emenda aglutinativa nº 57 (cota para mulheres) – 16/06/2015.
Direitos humanos	PL 7376/2010 /Criação da Comissão Nacional da Verdade – REQ 1548/2011 (urgência para apreciação) – 21/09/2011.

Fonte: elaborado pelo autor.

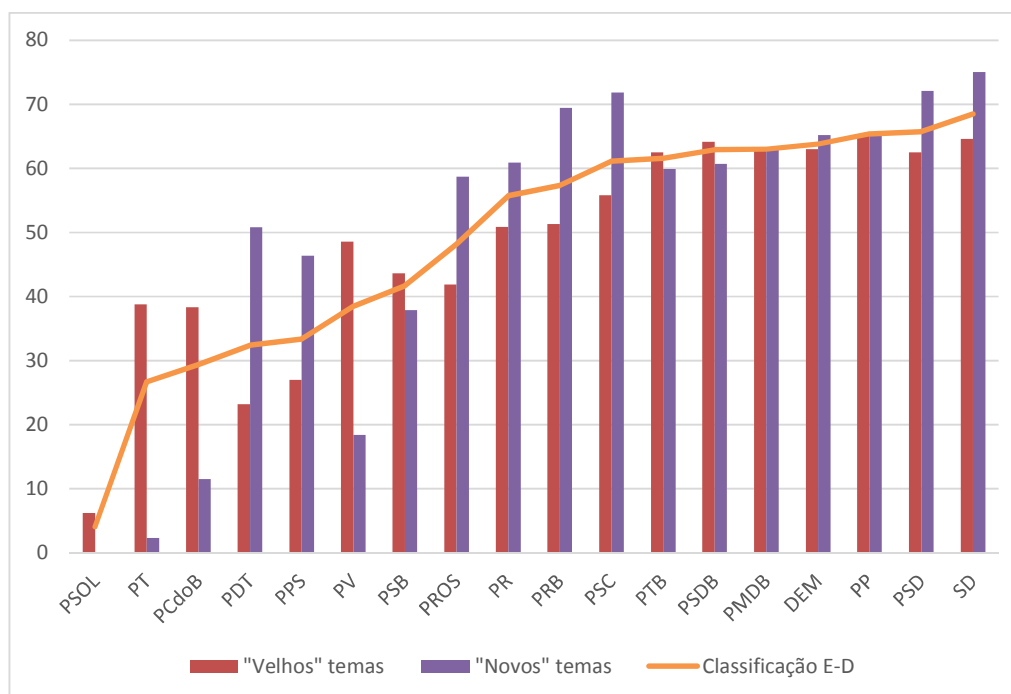
O banco de dados utilizado foram as informações disponibilizadas pelo *site* da Câmara dos Deputados e de responsabilidade do Centro de Documentação e Informação (CEDI). Justificado teoricamente o comportamento esperado dos partidos de esquerda e direita, elaborou-se uma escala esquerda/direita, a partir do posicionamento em plenário, levando em consideração o total das leis analisadas, bem como o comportamento efetivo em relação a “velhos” e “novos” temas. A escala é construída tendo como 100 a porcentagem esperada de votos da direita, sim ou não dependendo da lei, e alocando os demais partidos neste *continuum* (0-100). Para uma votação em que o esperado seria os partidos votar sim, por exemplo, um partido que foi majoritariamente favorável ficaria à direita daquele que pouco aderiu à proposta em questão. Optou-se por apresentar os dados dos partidos que tiveram representantes eleitos em todas as votações com no mínimo 2 parlamentares. PSD, PROS e SD, não tiveram representantes em todas as votações por serem partidos novos. Foram incluídos visto que após serem criados contaram com bancadas significativas.⁶⁵

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

⁶⁵ O registro do PSD no TSE se deu em 27/09/2011, PROS e SD em 24/09/2013 (TSE, 2015). Por isso, do total de 18, o PSD esteve presente em 16 votações, PROS e SD em 14.

Na sequência é apresentada uma escala E-D, a partir do posicionamento em plenário. Em laranja, está a classificação geral a partir do comportamento efetivo no total de votações analisadas (24). De forma conjunta, em vermelho, consta o posicionamento nos temas clássicos, naqueles que envolvem sobretudo discussão a respeito de uma maior ou menor presença do Estado na vida das pessoas (16). Em roxo, o posicionamento dos partidos nos chamados “novos” temas, aqueles que extrapolam essa dimensão (8).

Gráfico 1 – Escala esquerda/direita a partir do posicionamento em plenário



Fonte: elaborado pelo autor.

Segundo Tarouco (2008) e Tarouco e Madeira (2013; 2015), os partidos brasileiros têm sido classificados sem muitas controvérsias. A disposição de PT e PDT na esquerda, PMDB e PSDB no centro e PP, PTB, DEM, dentre outros, na direita, pode ser verificada em várias classificações adotadas. O gráfico 1 apresenta uma escala esquerda-direita a partir do posicionamento dos partidos em plenário e chamam a atenção algumas dissonâncias importantes em comparação com o que é vislumbrado corriqueiramente pela Ciência Política. Um primeiro dado interessante é a ainda colocação do PT no campo da esquerda, só sendo superado pelo PSOL, o partido mais à esquerda do espectro político. Mesmo o posicionamento não ideológico em temas que envolviam impacto financeiro, o posicionamento em temas que extrapolam a discussão maior ou menor Estado fez com que o PT ainda se localizasse à

esquerda. Tal dado diverge de críticas como as proferidas por Genro e Robaina (2006). Levando em consideração o conjunto de leis analisadas não é possível afirmar, como previsto pelos autores, que o PT altera radicalmente sua natureza, isto é, deixa de ser uma força com características progressistas para se tornar uma força política reacionária. Ele ainda se apresenta como um partido de recorte social-democrata, caminho escolhido por parte significativa dos partidos de esquerda a nível mundial.

Embora PDT e PPS estejam logo à direita do PCdoB, o posicionamento em relação aos “novos temas” os empurraria mais para o centro. PROS, PR e PRB praticamente se enquadram no centro, partidos consensualmente alocados na direita. Diferente do que se poderia imaginar, o DEM não é o partido mais à direita do espectro político. Esse posicionamento inesperado se dá supostamente por suas escolhas estratégicas. Como destacado por Scheeffter (2016), o partido votou em 88% dos casos em consonância com o líder da minoria. O PSDB se localiza em posição semelhante, parecendo estar em situação análoga ao DEM. Foi o partido que mais votou conforme o líder, 94,4%, mesmo que em alguns casos implicasse possivelmente em um voto não programático. Caminhando para a direita está o PP. PSD e SD são os partidos mais à direita do espectro político.

No tocante aos partidos que vêm polarizando a disputa política a nível federal, PT e PSDB, é clara a grande discrepância de posicionamento em plenário, sobretudo nos “novos temas” (2,3 – 60,7). O PSDB se localiza à esquerda do PMDB, mas ainda assim ambos muito mais próximos da direita do que do centro. Provavelmente o dado mais surpreendente seja o posicionamento do PMDB. O comportamento da bancada fez com que o partido se colocasse na escala à direita do PSDB e à esquerda do DEM. Documento recente apresentado pelo PMDB à nação e intitulado “Uma Ponte para o Futuro”, talvez explique esse movimento. Servindo como uma espécie de receituário para a saída da crise, apresenta iniciativas para superar o que chamam de “imobilidade política”. Defende, dentre outras coisas, a redução das despesas públicas, diminuição da carga tributária, sugere acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, aumento do superávit primário, bem como a participação mais efetiva do setor privado. Sugere a pertinência de um estado mais enxuto para fazer frente à profunda recessão e severa crise fiscal (PMDB, 2015). Em linhas gerais deixa claro a direção das mudanças, avessa às origens históricas do partido e às lutas e bandeiras oriundas do antigo MDB. Uma mudança de identidade expressiva e que ainda não é satisfatoriamente abarcada pela Ciência Política.

Tarouco e Madeira (2015) apresentam dados de um *survey* aplicado a cientistas políticos no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2010. Foi solicitado que

os participantes das áreas temáticas de eleições e representação política e instituições classificassem os partidos políticos em uma escala de 7 pontos em que 1 representava extrema esquerda e 7 a extrema direita. De forma mais precisa, e de forma complementar o quadro 3 apresenta os resultados do *survey* respondido por especialistas, bem como a classificação dos partidos a partir do comportamento em plenário (geral e a partir do posicionamento em velhos e “novos” temas). Embora os especialistas fossem perguntados sobre o posicionamento de 27 partidos, a título de comparação foram levados em consideração os partidos mais relevantes e presentes no gráfico 1.

Quadro 2 – Comparação escala E-D especialistas *versus* comportamento efetivo

Classificação realizada por especialistas
PSOL – PCdoB – PT – PSB – PDT – PV – PPS – PMDB – PSDB – PTB – PRB – PSC – PR – PP – DEM
Classificação geral a partir do comportamento em plenário
PSOL – PT – PCdoB – PDT – PPS – PV – PSB – ~~PROS~~ – PR – PRB – PSC – PTB – PSDB – PMDB – DEM – PP – ~~PSD~~ – ~~SD~~
Classificação a partir do posicionamento em velhos temas
PSOL – PDT – PPS – Pcdob – PT – ~~PROS~~ – PSB – PV – PR – PRB – PSC – PTB – ~~PSD~~ – DEM – PMDB – PSDB – ~~SD~~ – PP
Classificação a partir do posicionamento em “novos” temas
PSOL – PT – Pcdob – PV – PSB – PPS – PDT – ~~PROS~~ – PTB – PSDB – PR – PMDB – DEM – PP – PRB – PSC – ~~PSD~~ – ~~SD~~

Fonte: Adaptado de Tarouco e Madeira (2015)/dados da pesquisa.

É interessante perceber o quanto que a classificação realizada por especialistas coincide ou diverge da classificação pautada na atuação dos partidos na Câmara dos Deputados. Em se tratando de partidos tradicionalmente considerados de direita, excluindo os novos PSD e SD, o PP se demonstra mais à direita que o DEM. PR se posiciona mais à esquerda do que o esperado, provavelmente por votar com o governo em vários momentos. No campo da esquerda PT, PCdoB, PDT, PPS, PV e PSB acabam estando em localizações levemente diferenciadas, chamando a atenção que a partir do posicionamento em plenário o PPS se localiza à esquerda de PV e PSB, na contramão da asserção de que o partido estaria caminhando para a direita. No geral não é possível afirmar que são muito substanciais as diferenças entre a classificação dos especialistas e a oriunda da atuação parlamentar.

Discretizando os posicionamentos em velhos e “novos” temas, percebe-se o quanto que diferentes pautas impactam sobremaneira no comportamento dos partidos. Levando em consideração o comportamento parlamentar em temas clássicos, PV e PR localizam-se ao centro do espectro político e o PP o mais à direita. De fundamental importância é a localização do PMDB e do PSDB, ambos na extrema direita da escala, só a esquerda do SD e do PP. Em se tratando de velhos temas é possível afirmar que PMDB e PSDB se comportam conforme o

que esperaria dos partidos de direita. Em relação ao PSDB o que foi verificado permite aferir que embora o partido tenha se originado como um partido de centro-esquerda, seu comportamento revela uma aparente adesão à direita, mormente em temas clássicos que nortearam a divisão esquerda e direita.

De forma distinta, em relação aos “novos” temas o PV aparece à esquerda da escala, com um constatado impacto da postura do partido em temas relacionados ao meio ambiente, e diante outras questões pós-materialistas. Por sua vez o PSC encontra-se na extrema direita. Assim como a questão ambiental está para o PV, o (neo)conservadorismo em questões de cunho moral e comportamental está para o PSC. O SD foi o partido que portou-se de forma mais condizente com o que se esperava dos partidos de direita nos temas contemporâneos. Votou de forma correspondente com uma taxa de adesão bastante significativa (75%).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fato curioso é o quanto que partidos de esquerda e direita diferenciam-se significativamente em relação à pautas e prioridades, não fazendo sentido de antemão considerar os partidos localizados no mesmo espectro político como semelhantes. Como comparar, por exemplo, partidos de direita como DEM e PP com PSC e PRB? Os dois primeiros demonstram-se claramente preocupados com questões clássicas como a defesa de um Estado menos interventor. Os dois últimos, diferentemente, nascem e se autodeclaram como defensores da família e dos costumes, ou seja, têm um caráter explicitamente conservador.

Se em relação aos velhos temas o PSDB se comporta como um partido de direita, o mesmo não ocorre em relação aos “novos” temas, se situando muito mais à esquerda, no centro, como seria previsto. A exemplo do que foi verificado na votação do PL 7699/2006 (identidade de gênero), não é exequível alegar que o partido se comporte de forma conservadora. Ainda assim, como apontado por Tarouco e Madeira (2013), há de se considerar também que os partidos acabam com o passar do tempo também acolhendo outros temas, sobretudo questões pós-materialistas que inclusive ganham espaço na opinião pública.

Para além dos programas partidários, respostas dos agentes políticos captadas em *surveys*, ou ainda, a análise realizada por especialistas, a mensuração do comportamento efetivo se demonstra um importante balizador das semelhanças e diferenças político-ideológicas dos partidos brasileiros. Mesmo ciente da gama enorme de variáveis que interferem em última

instância nas decisões políticas, fica a pergunta se, no final das contas, o que mais importa não é o comportamento político, em se tratando de legislativo, o posicionamento em plenário.

Embora a alocação dos partidos em uma escala esquerda/direita se dê de forma linear e em um *continuum*, isto não implica desconsiderar que a discussão seja multifacetada e labiríntica, cabendo à Ciência Política concentrar energias para requalificar o uso dos termos. Vale destacar a infinidade de variáveis concorrentes à ideologia como pressão da opinião pública, atendimento à grupos de interesse e, talvez a mais importante delas, o posicionamento estratégico, isto é, o pertencimento ao governo/oposição. De qualquer forma, é inegável que as categorias esquerda e direita servem como atalhos informacionais importantes, embora como toda tentativa de simplificação do mundo, apresenta limites.

A constatação de que em muitos casos a dicotomia esquerda e direita não dá conta da diversidade de temas ideológicos que são fruto da complexidade das sociedades modernas, não permite inferir que estamos presenciando o fim das ideologias ou mesmo que chegamos ao "fim da história". Essa alegação, ao invés de trazer indicativos do enfraquecimento do poder explicativo das ideologias, ressalta sua elasticidade e possibilidade de se transformar com o passar do tempo. Este talvez seja o principal motivo da sua ainda vivacidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. C. **Ideologia e comportamento eleitoral**: evidências de que a ideologia não é importante para explicar o voto. Trabalho apresentado [no](#) 25º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 2001.

BELCHIOR, A. M. Are green political parties more post-materialist than other parties? An assessment of post-materialist forecasts. **European Societies**, v. 12(4), p. 467-492, 2010.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.

CHARNOCK, D.; ELLIS, P. Postmaterialism and postmodernization in Australian electoral politics. **Electoral Studies**, v. 23(1), p. 45-72, 2004.

COUTO, C. **Ainda sobre esquerda e direita**: a polarização direita-esquerda refere-se também à desigualdade de honra social, e não apenas a desníveis econômicos. 17 jun. 2014. Disponível em: <<http://qualidadedemocracia.com.br/ainda-sobre-esquerda-e-direita/>> Acesso em: 12 mai. 2016.

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

DALTON, R. J.; McALLISTER, I. Random walk or planned excursion? Continuity and change in the left-right positions of political parties. **Comparative Political Studies**. December 9, 2014.

GENRO, L.; ROBAINA, R. **A falência do PT e a atualidade da luta socialista**: ensaios sobre a falência do PT e a urgência de uma alternativa de esquerda. Porto Alegre: L&PM, 2006.

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

_____. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HEYWOOD, A. **Ideologias políticas**: do liberalismo ao fascismo. São Paulo: Ática, 2010a.

_____. **Ideologias políticas**: do feminismo ao multiculturalismo. São Paulo: 2010b.

INGLEHART, R. **The silent revolution**. Princeton: Princeton University Press, 1977.

JOU, W. How do citizens in East Asian democracies understand left and right? **Japanese Journal of Political Science**, v. 12, p. 33-55, apr. 2011.

LAYMAN, G. C.; CARMINES, E. G. Cultural conflict in American politics: Religious traditionalism, postmaterialism, and U.S. political behavior. **Journal of Politics**, v. 59(3), p. 751-777, aug. 1997.

LEVIN, Y. **The great debate**: Edmund Burke, Thomas Paine, and the birth of right and left. New York: Basic Books, 2014.

MAIR, P. Left-right orientations. In: DALTON, R.; KLINGEMANN, H. D. **The Oxford Handbook of Political Behavior**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. 29 out. 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf> Acesso em: 02 nov. 2015.

ROSAS, J. C.; FERREIRA, A. R (orgs.) **Left and right**: the great dichotomy revisited. New Castle: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados**: faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Florianópolis, 2016. 291p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

TAROUCO, G. da S. Esquerda e Direita no Sistema Partidário Brasileiro. In: Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, 2008, Porto Alegre - RS. **Artigos dos Grupos de Trabalho**. Porto Alegre, 2008.

TAROUCO, G. da S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba , v. 21, n. 45, mar. 2013.

_____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, jan.-mar. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077>> Acesso em: 10 abr. 2016.

THOMASSEN, J. Political communication between political elites and mass publics: the role of belief systems. In: MILLER, W. et al. **Policy representation in western democracies**. New York: Oxford University Press, 1999.

24. Condicionantes dos votos brancos e nulos nas eleições presidências: comparando Brasil e Moçambique

Acrísio Pereira Victorino⁶⁶

Carlos Augusto de Souza⁶⁷

Natália Seabra dos Santos⁶⁸

Resumo

Este artigo tem como objetivo central analisar os condicionantes dos votos inválidos no Brasil e Moçambique a partir das dimensões sociodemográficas e econômica do eleitorado. Partindo do pressuposto que Brasil e Moçambique se enquadram na terceira onda de democratização de acordo com os pressupostos avançados por Huntington (1994), sendo assim, buscaremos resgatar as principais contribuições em torno desse fenômeno já desenvolvidos e aplica-los na análise das eleições presidenciais de 2009 em Moçambique e 2014 em Brasil. O estudo procurou averiguar até que ponto as condições sociodemográficas e econômicas estimulam, retraem ou não interferem nos votos inválidos, onde o espaço delimitado de análise será os municípios. A metodologia empregada será quantitativa, baseada nos dados secundários sobre as eleições assim como sociodemográficos e econômicos do Brasil e Moçambique, para análise dos dados utilizaremos o SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) e duas técnicas estatísticas, a correlação R de Pearson para fazer uma primeira seleção das variáveis e a Regressão Linear Múltipla. Os resultados desta pesquisa apontam para uma complexidade em torno dos fatores condicionantes da variação do comportamento do eleitorado, apesar de alguns achados corroborarem de forma significativa com os fenômeno, há uma certa divergência em torno de algumas variáveis preditoras.

Palavras Chaves: Eleições Presidenciais; Brasil; Moçambique; Votos Nulos e Brancos.

1. Introdução

Os resultados eleitorais são caracterizados pela ocorrência de três categorias elementares distintas, sendo os votos válidos que são contabilizados e distribuído por candidatos elegíveis, os votos inválidos que conferem os nulos e brancos que são descartados na elegibilidade dos candidatos, e por fim as abstenções que são referentes aos eleitores aptos e cadastrados que não comparecem no processo eleitoral. Entretanto, compreender os determinantes que incidem nessas três categorias têm sido atualmente um dos grandes empreendimentos de diversos

⁶⁶ Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFGPA) e Bolsista da CAPES. Atualmente trabalha com eleições, sendo alienação eleitoral (votos brancos, Votos Nulos e Abstenções) o tema da sua dissertação. Contato: acrisio.victorino@gmail.com ou acrisio@ufpa.br.

⁶⁷ Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ. Professor de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará –UFGPA. Contato: carlossouza@ufpa.br. (Orientador)

⁶⁸ Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFGPA). Contato: nataliaseabra@hotmail.com.

políticos. Não obstante o maior interesse em compreender a complexidade em torno da escolha do eleitor perante o cenário político do seu país, a maioria dos estudos tiveram como foco as democracias industriais avançadas, deixando de lado assim as democracias emergentes referenciadas por Huntington (1994) como as da terceira onda de democratização, como por exemplo as existentes na América Latina e África, neste caso concreto Brasil e Moçambique (FORNOS, 2004; BRITO, 2008; VICTORINO, 2016).

Com vista a suprir essa carência, procurou-se comparar os condicionantes dos votos nulos e brancos em dois países de conteúdos distintos, porém que fazem parte da terceira onda de democratização, buscando deste modo mapear as variáveis de nível sociodemográficas e econômica que incidem no comportamento eleitoral nas eleições presidenciais. Estudos buscando perceber as bases causais do comportamento eleitoral tem ocupado um espaço preponderante na agenda da pesquisa na ciência política, tanto no Brasil como em Moçambique vários autores tem buscado interpretar fatores por detrás da mudança do comportamento do eleitor (SANTOS, 1987; LIMA JÚNIOR, 1990; BORBA, 2008; FIGUEIREDO, 2008; BRITO, 2009a; NICOLAU, 2012; TOLLENAERE, 2013; SILVA ET AL, 2014; RIBEIRO, 2015; VICTORINO, 2016; FORQUILHA, 2017). Porém, apesar de um avanço significativo na decodificação das determinantes do comportamento eleitoral no Brasil integrando variáveis de dimensão individual e estrutural, Borba (2008); Silva et al, (2014); Ribeiro, (2015), raros são estudos que abarcam as duas dimensões no caso moçambicano.

Devido a essa ausência, é nesse contexto que buscamos integrar estes dois níveis de análise, na tentativa de perceber os determinantes dos votos nulos e brancos nas eleições presidenciais no Brasil e Moçambique, integrando variáveis já discutidas no cenário brasileiro dentro do cenário moçambicano, o que nos permitira perceber se em ambientes distintos, mas que se enquadram na mesma dimensão democrática, Huntington (1994), qual é o nível de influência de fatores sociais, demográficos e econômicos no comportamento eleitoral. É nessa perspectiva que reside a contribuição deste trabalho, ao integrar variáveis de dois níveis para análise do comportamento eleitoral em países de continente distintos.

Assim, com vista a cumprir com os objetivos, o artigo estruturou-se da seguinte forma: na próxima seção faremos um breve resgate da literatura sobre alienação eleitoral, evidenciando as bases causais em torno do assunto. Na sequência apresentamos as questões metodológicas. Consequentemente, apresentamos a discussão dos resultados obtidos, e por fim a consideração final que destaca os principais aspectos evidenciados no trabalho.

2. Debate sobre Alienação Eleitoral

A literatura em relação a alienação eleitoral se caracteriza pelo grande volume de estudos sobre seus determinantes nas democracias emergentes, concretamente no Brasil onde adotam o voto obrigatório. A alienação eleitoral agrega abstenções, votos nulos e brancos, e foi difundida por Santos (1987), em relação a outros estudos elaborados nas democracias emergentes, podemos encontrar apenas estudos em torno do comparecimento ou abstenção eleitor, assim como voltados apenas para o voto branco e nulo de forma isolada, como é o caso de Moçambique. Assim, buscaremos nos próximos parágrafos focar nos estudos relacionados a alienação eleitoral direcionados ao Brasil, e em seguida, os poucos estudos isolados sobre Moçambique.

Santos (1987), em *Crise & Castigo*, realizou o primeiro estudo sobre a alienação eleitoral, onde atribuiu a mesma base causal a três categorias distintas que compõem a alienação eleitoral (abstenção, voto nulo e branco). O autor apresenta um conjunto de variáveis que devem ser lidas mediante, questões racionais tais como, nível de desenvolvimento económico regional ou do eleitorado; grau de incerteza em torno do desdobramento do processo político e do retorno esperado do voto, estas variáveis estariam associadas a expansão da alienação eleitoral. Assim, a alienação eleitoral seria resultado da reprovação da conjuntura política, económico, e institucional que se encontram inseridas no jogo político, sendo que quanto maior essa reprovação por parte do eleitor, maior é a taxa da alienação eleitoral.

Olavo Lima Júnior (1990, 1993), em seu artigo “*Alienação eleitoral e seus determinantes*” e no seu livro “*Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*”, criticou Santos (1987) por agregação de fenómenos distintos e atribuição das mesmas bases causais. De acordo com Lima Júnior (1990, 1993), os determinantes das abstenções eleitorais não são as mesmas dos votos brancos e nulos. [...] o que leva o eleitor a se abster não é exatamente o que leva o eleitor a votar em branco ou anular o voto (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 101). A análise do autor partiu da desagregação dos componentes da alienação eleitoral, analisando assim separadamente as abstenções, votos nulos e brancos, perante esse cenário apresentou as seguintes variáveis previsoras: fatores ecológicos e socioeconómicos de natureza individual.

Para compreensão das determinantes da alienação eleitoral, Lima Júnior (1993), propôs duas hipóteses a serem testadas, sendo que a primeira relacionando fatores ecológicos com as abstenções e a segunda fatores socioeconómicos de natureza individual (escolaridade) estariam relacionada com abstenção, assim como os votos nulos e brancos, para tal o autor utilizou dois modelos de regressão, sendo um para abstenção e outro para os votos nulos e brancos. Os

principais achados dessa análise indicaram, por um lado, a abstenção eleitoral esta relacionada positivamente com a extensão territorial do estado e baixo nível de escolaridade ou seja quanto maior a extensão territorial assim como o baixo nível de escolaridade maior são as taxas de abstenção, e negativamente com o grau de urbanização isto é, quanto maior o grau de urbanização menor são as taxas de abstenção. E por outro lado a extensão territorial tem efeito negativo, isto é o eleitor que superou as barreiras ecológicas tende a votar em legenda/candidato, sendo que o baixo nível de escolaridade apresentou uma relação positiva, aumentando os votos nulos e brancos.

Costa (2007), em “*Democracia e Representação Política no Brasil*” buscou analisar a alienação eleitoral, resgatando a visão de Santos (1987), sobre a necessidade de ler o fenômeno a partir de motivações racionais. Porém, Costa (2007), estabeleceu como parâmetro teórico, modelos do comportamento eleitoral, crise dos partidos políticos e da representação política, além do uso de variáveis ecológicas tais como: extensão territorial, densidade eleitoral, índice de desenvolvimento humano, índice de exclusão social, região geográfica. Buscando, relacionar fatores que impactam na alienação eleitoral em eleições presidenciais, o autor sugere a seguinte hipótese “[...] cada eleitor comparece e deposita seu voto válido se imagina que o resultado da eleição lhe trará consequências positivas; caso contrário, não comparece ou, comparecendo, invalida o voto ou vota em branco” (p. 73).

Julian Borba (2008), em seu artigo “*As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil*”, optou pela perspectiva similar à de Costa (2007), porém buscou incluir na sua análise para além das explicações racionalistas, sociológicas deu ênfase à dimensão da cultura política. Entretanto, o autor chegou aos seguintes resultados: em relação a abstenção, quanto maiores forem a renda e a escolaridade do eleitor, menores são as do eleitor se abster. Quanto às variáveis atitudinais “[...] os dados indicam que a decisão de comparecer e/ou se abster é pouco relacionada à forma como o cidadão percebe a política suas instituições (nenhuma associação significativa)” (p. 150 -151). Enquanto, os votos nulos e brancos obedecem outra lógica. Por um lado, os eleitores que avaliam negativamente o funcionamento das instituições políticas são mais propensos a votar nulo/branco, por outro lado, os eleitores que “[...] nutrem um alto sentimento de eficácia política subjetiva também são menos propensos a anular ou votar em branco” (p. 151).

Simone Bohn (2009), em “Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro”, livro organizado por Baquero (2009), que conta com seu artigo, intitulado “Determinantes regionais da abstenção em eleições municipais e engajamento cívico com o

poder local”, deu mais ênfase a questões em torno da alienação eleitoral no âmbito local. Esse foco nas eleições locais se dá pelo fato do município ser a [...] menor comunidade política à qual os eleitores pertencem e os representantes locais tendem a ser as lideranças políticas mais próximas dos indivíduos. A possibilidade de participar de sua escolha dá aos eleitores um senso de eficácia: a ideia de que seu voto importa. Também os faz sentirem-se incluídos no sistema político (BOHN, 2009, p. 18)⁶⁹.

Já o estudo de Silva (2013) usa dados socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) e Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD, para investigar os determinantes da alienação eleitoral em 2002 nas eleições Presidências Brasileiras. Usado modelo de correlação de *pearson* e regressão para análise das variáveis sociais e atitudinais, descobre que elas são determinantes significativas na alienação eleitoral. Destaca as seguintes conclusões: a) os determinantes das abstenções não são os mesmos do voto inválido; b) em relação às abstenções, o autor apontou a existência de barreiras “[...] oriundas da própria estrutura social marcadamente desigual no país, criando obstáculos sociais que pesam no momento decisório de se dirigir às urnas” (SILVA, 2013, p. 131); e por fim, c) o autor reafirma a necessidade de se matizar a tese do protesto, já que parte das anulações estão associadas a baixos indicadores de escolaridade⁷⁰, conforme os dados agregados indicaram.

No seu mais recente artigo “Votos Brancos e Nulos no Brasil: Bases cognitivas e atitudinais” realizado em parceria com Éder Gimenes, Julian Borba e Ednaldo Ribeiro (2014), buscaram analisar as bases cognitivas e atitudinais dos votos brancos e nulos, tem como marco teórico debates levado a cabo sobre o voto econômico por Key (1966) e o voto economicista de, (KRAMER, 1971 & TUFTE, 1978). Os autores apresentam as seguintes variáveis centrais divididas em três dimensões: sendo a primeira “[...] no âmbito socioeconômico, foram selecionadas as seguintes variáveis: sexo (binária, 1 homem e 0 mulher), idade (total de anos de vida, com escala de 18 a 89 anos) e escolaridade (total de anos de estudo, com escala de 0 a

⁶⁹Troustine (2009), na análise sobre eleições norte-americanas, apontou, que os estudos de política local têm ganhado preferência e precisam ser reconsiderados por três razões básicas: a) os resultados locais interferem nos outros níveis decisórios da federação; b) trazem novos desafios metodológicos; e c) tem-se um conjunto de questões e problemas que não estão presentes nas dinâmicas políticas nacionais.

⁷⁰ Novamente, resgatando a experiência de mesário nas eleições desse que vos escreve, é possível conjecturar que partes das anulações se dão por erro de digitação. Não foram poucas as vezes que eleitores saíram da cabine de votação sem ter concluído o processo, comumente, esses alegaram que já tinham votado nos seus candidatos. Também não foram raras as vezes em que a urna deu a indicação sonora do encerramento da votação e o eleitor continuou digitando. Quando indagado de que sua votação havia encerrado, o eleitor reagiu afirmando que ainda não havia votado em todos os seus candidatos.

17 anos), esta última visando testar a tese da baixa sofisticação” (SILVA ET AL, 2014:69). A segunda “ [...] variáveis atitudinais, foram escolhidos o Índice de Confiança Institucional (índice somatório de confiança no Congresso, nos partidos políticos, na Justiça e no Governo Federal, com escala de 4 a 28 pontos) e de Confiança no processo eleitoral (escala de 1 a 7 pontos)” (*idem*). E por último “ [...] Índice de Avaliação da Economia, formado pela soma das avaliações retrospectivas da economia: pessoal e sociotrópica (escala de 2 a 10 pontos)” (*idem*).

Em relação aos estudos sobre alienação eleitoral em Moçambique, os estudos são bastantes escassos. Essa escassez foi diagnosticada por Victorino e Souza (2016) em seu artigo “*Pobreza e Alienação Eleitoral em Moçambique*”:

“Em Moçambique, cujo sistema eleitoral adota o voto facultativo, as taxas de alienação eleitoral são bastante elevadas e existem poucos estudos que se lançaram numa tentativa de entender este fenómeno. Daí que nos basearemos nos estudos feitos no Brasil onde o voto é obrigatório e as urnas são eletrônicas, diferente do nosso caso de estudo em que ainda prevalece o uso das cédulas eleitorais⁷¹” (*idem*, p. 62).

Assim, para compreender os determinantes da alienação eleitoral em Moçambiques, os autores analisaram a alienação eleitoral, utilizando duas variáveis, sendo o índice de pobreza e taxa de alfabetização que caracterizam a sociedade moçambicana. Os achados indicam que o baixo índice de alienação eleitoral ocorrido nas duas primeiras eleições, 1994 e 1999, estão associado a fatores históricos do país⁷²; a experiência de um novo regime. Porém, após a realização dos terceiros pleitos eleitorais o índice de alienação eleitoral superou os votos obtidos pelos dois primeiros colocados das eleições presidências⁷³, o retorno esperado pelo eleitor após duas eleições terá pesado no momento da escolha entre ir ou não votar ou se for anular ou votar em branco, fatores como baixo nível da redução da pobreza e educação terá influenciado em grande parte na decisão do eleitor nas eleições presidenciais de 2004 e 2009.

Luís de Brito (2009a), em “*Sobre os Votos nulos*”, faz um análise sobre a relação entre os votos nulos e o nível educacional dos eleitores, baseado na hipótese de que em zonas onde a taxa de analfabetismo é maior há uma maior tendência do eleitorado votar nulo, ao longo do estudo observou que em zonas urbanizadas onde a uma maior concentração do eleitorado com

⁷¹Os estudos que originaram essa abordagem teórica dedicaram-se largamente na análise das eleições brasileiras onde o voto é “compulsório”, o que fez com que nos questionássemos se seus achados são aplicáveis a Moçambique onde o voto é facultativo, sendo que ambos os países fazem parte dos regimes democráticos emergentes.

⁷²Um ano após a Independência Nacional, se desencadeou uma Guerra civil em Moçambique, que durou aproximadamente 16 anos (não existe um consenso em torno da duração da guerra civil), que culminou com a introdução da nova constituição em 1990 e assinatura dos acordos de paz na capital da Itália, cidade de Roma em 1992, de 1975 até 1990 era vigente em Moçambique, o Sistema de Partido Único.

⁷³ Ver em Victorino et Al (2017), na qual analisa a geografia da alienação eleitoral nas eleições presidências de 2009 em Moçambique, Trabalho apresentado no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política.

maior nível educacional, há uma redução dos votos nulos comparado com as zonas rurais. O autor também faz menção que a uma manipulação, por parte dos membros da mesa de eleições em criar mecanismo de anular votos em regiões onde a oposição é dominante, relativamente as regiões de domínio do partido no poder. Um outro aspeto considerado pelo autor, esta associado pela insatisfação dos eleitores em relação as instituições políticas (BRITO, 2009b).

Já o estudo de Marc de Tollenaere (2013); faz uma análise das abstenções, comparando o número de eleitores inscritos entre 1994 e 2004. Olhando para os dados dos abstencionistas que se situaram em 12,1% em 1994; 30,5% em 1999; 66,9% em 2004 e 55,7% em 2009, para o autor grande parte dos abstencionistas de 2004 resulta da distorção dos dados do recenseamento eleitoral, pois desde o primeiro recenseamento de raiz em 1994, apenas houve atualização do mesmo, o que apenas permitiu a inclusão de indivíduos que haviam completado idade eleitoral (18 anos), deixando constar ainda dentro dos cadernos eleitorais, eleitores não aptos (acima de 70 anos) e aqueles que faleceram assim como a duplicação dos eleitores que se mudaram de residência, o que fez com que abstenção fosse elevadíssima, relativamente a 1999.

Salvador forquilha (2017), no seu relatório de pesquisa intitulado “*Beira-Clivagens Partidárias e Abstenção Eleitoral*”, deu maior foco a questões relacionadas com abstenção eleitoral no âmbito local. Ao longo da sua pesquisa, o autor constatou o seguinte: o cenário de violência que ocorre durante o período eleitoral, concretamente no ato da votação, envolvendo a força de repressão, partidos políticos e seus apoiantes, não é uma simples violência política, mas sim tem como finalidade, reduzir a confiança nos órgãos de gestão eleitoral por parte do eleitor, principalmente os eleitores e apoiantes do partido da oposição, o que leva com que este tenha receio em se dirigir as urnas no dia das eleições, acabando por se abster. Outra constatação foi de que o baixo desempenho do governo na provisão dos serviços básicos, assim como a dificuldade no acesso aos diversos fundos governamentais⁷⁴, cria um sentimento de exclusão coletiva, facto que contribui para o aumento das abstenções.

Os argumentos em relação as determinantes da alienação eleitor são sintetizados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Síntese das variáveis preditoras da alienação eleitoral

Variáveis Preditoras		
Classificação	Nível Macro	Nível Micro
Socioeconómicas	Tamanho do Eleitorado	Confiança interpessoal

⁷⁴Fundos do Plano Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU), o equivalente do Fundo de Desenvolvimento Distrital, vulgarmente conhecido como “7 Milhões.

& Atitudinais	Sexo	Participação na vida Política
	Idade	Avaliação Institucional
	Escolaridade	Satisfação com o Regime
	Densidade Demográfica	Informação
	Produto Interno Bruto <i>Per capita</i>	Confiança no Processo Eleitoral
	IDH	
	Ocorrência de Violência no Período Eleitoral	
	Índice de Analfabetismo	
	Taxa de Alfabetização	
	Região	
Institucional	Pobreza	
	Índice de Gini	
	Índice de Avaliação da Económica	
	Voto Obrigatório/Facultativo	
	Recenseamento Eleitoral	

Fonte: Os autores

3. Questões Metodológicas

Optamos por trabalhar com as eleições presidenciais, por ser o cargo máximo e por serem as mais participativas e de maior relevância institucional nos regimes presidencialistas e semipresidencialistas. Utilizamos os dados eleitorais de 2009 para eleições presidenciais de Moçambique e de 2010 para as eleições presidenciais do Brasil, por serem eleições mais próximas uma da outra, a variável dependente para esse estudo são os votos em brancos e nulos. A restrição apenas na análise dos determinantes dos votos brancos e nulos nos dois países, se deve pelo fato de Moçambique possuir o voto facultativo e o Brasil o obrigatório.

No âmbito socioeconómico a primeira variável incluída foi escolaridade. Vários estudos tem apontando que o aumento dos votos brancos e nulos seria maior entre os indivíduos com maior escolaridade, revelando um certo descontentamento com o funcionamento das instituições democrática (Lima Júnior, 1993; Nicolau, 2002, 2004; Silva et al, 2014; Borba, 2008). Foi também adicionado o fator pobreza, buscando identificar possível efeito sobre os votos brancos e nulos, sendo que o aumento ou redução da pobreza, estabelece um marco em termo da avaliação do governo em relação a melhoria das condições de vida dos indivíduos.

É fundamental olhar para decisão do eleitor votar em branco ou nulo como um ato racional, pois a sua ação pode refletir a avaliação de um conjunto de cenários (Social,

Economico e Politico). Para perceber a essência da racionalidade do eleitor, incluímos variáveis tais como, Índice de Gini, Produto Interno Bruto (Per capita), Índice de Desenvolvimento Humano, entendendo que essas questões conjunturais interferem na decisão do eleitor o que lhe permite julgar e optar qual direcionamento do seu voto, pois esses fatores impactam no seu dia-a-dia, sendo que uma avaliação negativa sobre a gestão governamental sobre esses indicadores, baseado em análise retrospectiva, ele tendera a votar em branco ou anular seu voto (KINDLER & KIEWIET, 1981).

Analisaremos as nossas variáveis em dois níveis, federal⁷⁵ e municipal, a nível nacional foram adicionadas variáveis ao nível mais agregado tais como: Área total (km²); Índice de Gini; PIB *per capita*. O objetivo central passar por testar hipóteses, presentes em diversos estudos, de que a alienação eleitoral esta relacionado a fatores de natureza socioeconómica, ou seja a medida em que há uma degradação das condições socioeconómicas dos indivíduos, estes tendem a optar por um comportamento alienado nos pleitos eleitorais (Borba, 2008; Silva, 2013; Silva et al, 2014; Brito, 2009a, 2009b; Victorino e Souza, 2016). Entretanto, é importante ter em mente que comparando dois países de realidade distintas (históricas, cultural, económica e social) essas variáveis podem não apresentar o mesmo nível de significância, apesar de se inserirem na visão das democracias emergentes (Huntington, 1994), apresentem índices diferentes em torno do desenvolvimento dos seus regimes democráticos.

Por outro lado, a nível municipal, para nossa análise incorporamos variáveis ao nível desagregado tais como: Área total (km²); Escolaridade; Pobreza; % de Pessoas com 15 ou + Analfabetas, buscamos testar essas variáveis nos dois contextos para perceber se tenderam ao mesmo nível de significância. Alguns estudos, demostram que fatores de dimensão ecológica assim como conjuntural como: extensão territorial, densidade do eleitorado, região, impactam na alienação eleitoral (Costa, 2007; Silva, 2013; Victorino, 2017). Municípios com maior extensão territorial e regiões rurais, tendem a oferecer estímulos para ocorrência do maior índice das abstenções, isto é o custo de deslocamento da residência para a cabine de votação são maiores em relação a utilidade esperado do voto do eleitor.

Para nossa análise, utilizaremos primeiramente o modelo de correlação de *Pearson* para análise ao nível de estados, onde o valor de *r* está sempre entre -1 e +1; com *r* = 0 o modelo indica que as variáveis são se correlacionam. Usam. Usamos o termo correlação positiva quando *r* > 0, e nesse caso à medida que cresce X (variável independente) o mesmo acontece com Y (variável dependente), e correlação negativa quando *r* < 0, e nesse caso à medida que X

⁷⁵ Sendo Moçambique um Estado unitário, a unidade federal é designada por Província.

cresce Y decresce. Quanto maior o valor de r, tanto positivo quanto negativo, mais forte a associação. Para análise a nível dos Municípios, utilizaremos a regressão múltipla envolve três ou mais variáveis, ou seja, uma única variável dependente (Y) e duas ou mais variáveis independentes ou explicativas/preditoras (X_i , $i = 1, 2, 3, \dots$). A análise tem por objetivo estabelecer uma equação que possa ser usada para prever valores de Y para valores dados das diversas variáveis independentes (SPIEGEL E STEPHENS, 2000).

O modelo estatístico para esta situação seria:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \varepsilon$$

É chamado de modelo de regressão linear múltipla com k variáveis preditoras. Os parâmetros β_i ($i = 1$ a k) são chamados de coeficientes de regressão parciais. O ε_i corresponde ao erro que está associado a distância entre o valor observado Y_i e o correspondente ponto na curva para o mesmo nível i de X. Uma vez obtida estas estimativas, podemos escrever a equação estimada.

4. Determinantes Dos Votos Inválidos nas Eleições Presidências Brasileiras e Moçambicanas (Resultados Pré-Eliminar)

Os dados sobre os votos Inválidos no Brasil e Moçambique estão sumarizados na Tabela 2 e 3, a seguir, demonstrando os níveis percentuais de cada Estado/Província, os dados indicam que a média dos votos nulos e brancos para Moçambique é de 5,41% e 4,45% e para o Brasil é de 5,04% e 2,29% respetivamente.

Tabela 2: Percentual de Votos Inválidos em Moçambique nas Eleições Presidenciais de 2009

Província	Votos Nulos	Votos em Branco
Cabo Delgado	3.70	9.55
Gaza	2.56	2.53
Inhambane	4.61	5.61
Manica	6.38	4.77
Maputo Cidade	2.13	1.20
Maputo Província	2.84	2.26
Nampula	4.85	9.53
Niassa	4.40	5.16
Sofala	6.37	4.94
Tete	5.19	3.27
Zambézia	5.97	10.70

Fonte: CNE-STAE, Elaborado pelos autores

Tabela 3: Percentual de Votos Inválidos no Brasil nas Eleições Presidenciais de 2010

Estado	Votos Nulos	Votos em Branco
Acre	3.79	1.06
Alagoas	7.20	2.92
Amazonas	3.63	1.66
Amapá	4.38	1.16
Bahia	6.27	2.51
Ceará	5.83	2.51
Distrito Federal	5.02	2.62
Espírito Santo	3.85	2.82
Goiás	4.96	2.26
Maranhão	5.95	1.72
Minas Gerais	4.99	3.07
Mato Grosso do Sul	3.64	1.71
Mato Grosso	3.80	1.65
Pará	3.05	1.48
Paraíba	8.54	3.01
Pernambuco	5.68	3.40
Piauí	7.97	1.77
Paraná	3.40	2.22
Rio de Janeiro	7.14	3.64
Rio Grande do Norte	6.65	3.19
Rondônia	5.84	1.79
Roraima	3.13	1.15
Rio Grande do Sul	2.94	3.06
Santa Catarina	3.69	2.32
Sergipe	5.31	2.89
São Paulo	4.27	2.96
Tocantins	5.06	1.32

Fonte: TSE, Elaborado pelos autores

5. Breve Considerações

Este artigo busca contribuir para uma avaliação sobre os condicionantes dos votos inválidos no Brasil assim como em Moçambique, dialogando com questões sociodemográficas e econômica de cada país. Buscamos analisar aspectos levantados pela literatura em torno da alienação eleitoral que é discutida no Brasil, onde são atribuídos fatores de nível macro (contexto) assim como de nível micro (indivíduo) como fundamentais para ocorrência da alienação eleitoral.

Acreditamos, com base na nossa questão em torno dos condicionantes dos votos inválidos, que em contextos diversificados essas consequenciais tendem também a ser diversificada, ou seja,

há que esperar com que os resultados desses condicionantes sejam afetados de maneira não homogênea pelos valores ou perfil de cada região. Podemos assim afirmar que a teoria pode sofrer um entrave quando aplicada a um tipo de sociedade diferente da que foi testada. Assim sendo, vemos que o debate esta apenas iniciando, e consideramos factível antever uma época de bastante controvérsia, importa referir que essa controvérsia, permitira que surge um debate bastante profundo em relação aos condicionantes dos votos nulos e brancos nas democracias emergentes.

Finalmente, é importante continuarmos a questionar o que leva o eleitor a suportar enormes fileiras, deixando seus outros afazeres para posteriormente votar nulo e branco?

6. Referências

BOHN, Simone R. Evangélicos no Brasil: Perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 288-338, 2004.

BORBA, J. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil, **Revista Debates**, v. 2, p. 134-157, 2008.

BRITO, Luis de. Sobre os Votos Nulos, **Ideias**, Boletim N°8, IESE, Maputo, 2009.

BRITO, Luis de. Uma análise preliminar das eleições de 2009, **Ideias**, Boletim N°22, IESE, Maputo, 2009.

BRITO, Luís de. Uma Nota Sobre Voto, Abstenção e Fraude em Moçambique, **Coleção de Discussion Papers do IESE**, No. 4, 2008.

COSTA, H. de O. **Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)**, Porto Alegre: Sulina. Natal: Ed. UFRN, 2007.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. **A decisão do voto-democracia e racionalidade**. Editora UFMG, 2008.

FORNOS, A.C.; POWER, T.; GARAND, J. Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. **Comparative Political Studies**, 37(8), pp. 909-940, 2004.

FORQUILHA, Salvador. Beira-Clievagens Partidarias e abstencao eleitoral, **Relatorio de Investigacao numero**, IESE, Maputo, 2017.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo. Ática. 1994.

Key, V.O. **The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1960**. Cambridge. Mass: Harvard University Press. 1966.

KINDER, D.R., KIEWIET, D. R. Sociotropic politics: the American case. **British Journal of Political Science** 11 (2), 1981, pp. 129-161

KRAMER, G. H. Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behavior. **APSR**. Vol. LXV, nº 1, 1971, pp. 131-143

LIMA JÚNIOR, O. B. A alienação eleitoral e seus determinantes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 14 ano 5, 1990. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_14/rbcs14_06.htm. Acesso em dezembro 2016

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2012.

RIBEIRO, E. A.; BORBA, J.; SILVA, R. Comparecimento Eleitoral na América Latina: uma análise multi-nível comparada. **Rev. Sociol. Polit.**, 23 (54), 2015, p. 91-108

SANTOS, W. G. **Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira**, Rio de Janeiro: Editora Vértice/IUPERJ, São Paulo, 1987.

SILVA, R.; GIMENES, E. R.; BORBA, J.; RIBEIRO, E. A. Votos Brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. **Teoria & Pesquisa**, 23 (2), 2014, p. 58-75.

SPIEGEL, Murray R.; STEPHENS, Larry J. **Estatística: Coleção Schaum**. Bookman, 2000.

TOLLENAERE, Marc de. Sobre resultados eleitorais e dinâmica eleitoral em Sofala, **Ideias**, Boletim Nº48, Maputo, 2013.

TUFTE, E.R. **Political Control of the Economy**. Princeton University Press, Princeton, 1978.

VICTORINO, A. P; SOUZA, C. A. Pobreza e alienação eleitoral em Moçambique, Pobreza e alienação eleitoral em Moçambique, **Revista Em Tese**, V.13, nº 2, 2016, p.61-82.

VICTORINO, Acrísio, et al. Geografia da Alienação Eleitoral em Moçambique. In: **9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política**. Montevideu. 2017.

GT 3 – ESTADO ATORES E POLÍTICAS PÚBLICAS

25. Políticas públicas de saúde, acesso à justiça e seus desafios.

*Ingrid Spagnol Pereira*⁷⁶

RESUMO

O presente artigo trata das Políticas Públicas de Saúde, Acesso à Justiça e seus desafios, tendo como escopo analisar a interferência do Poder Judiciário na política pública de saúde. Foram apresentados os desafios do direito à saúde no Brasil, demonstrando a necessidade de aplicação imediata dos direitos fundamentais, por meio de políticas públicas sociais. Tal tensão tem sido analisada na Doutrina como o problema da “Judicialização da saúde”, algo que ganhou tamanha importância teórica e prática, que tem envolvido não apenas os operadores do Direito, mas, também, os gestores públicos, os profissionais da área da saúde e a sociedade civil. Demonstrando a importância de uma discussão sobre a inclusão de medicamentos na lista do Sistema Único de Saúde, o acesso à Justiça voltado a toda população.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Saúde; Acesso à Justiça; Judicialização da saúde.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

As políticas públicas são prestações conferidas dos Poderes Estatais para a efetivação e direitos, por meio delas, teremos as concretizações materiais, com o escopo de diminuir as desigualdades sociais e econômicas.

O Sociólogo Viana (2016), expressa seu entendimento no sentido de que o Estado atua de maneira diferente em cada período e regime democrático:

As formas estatais assumidas a cada regime de acumulação determinam as linhas gerais das políticas de assistência social. Durante a vigência do Estado Integracionista, no contexto do regime de acumulação intensivo-extensivo, houve uma ampliação das políticas de assistência social, principalmente as estruturais, voltadas para a educação, saúde, emprego, etc. Na época do neoliberalismo, durante o regime de acumulação integral, temos a redução dos gastos com a política de assistência social. Além da redução dos gastos, ela passa a ser

⁷⁶ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá - UEM em 2017; Especialização em andamento em Direito Civil, Processo Civil e Direito do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR; Especialização em andamento em Políticas Públicas pela Faculdade Campos Elíseos. Advogada inscrita na OAB/PR. (E-mail: ingridspagnol@hotmail.com).

predominantemente políticas paliativas (bolsas, cestas, cotas, etc.) e direcionadas a setores específicos da população (VIANA 2016).

Por isso, percebemos que as políticas estatais de assistência social são determinadas pelo regime de acumulação. No entanto, sua aplicação é implantada de acordo com cada país e movimentos sociais da população.

Sob a perspectiva histórica, no Brasil em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, inovando em matéria de saúde pública, com mudanças significativas para a saúde, diferentemente das anteriores, garantindo expressamente o direito à saúde como universal e igualitário. Assegurado pelos artigos 6º e 196 a 200, da Constituição de 1988.

Entre as mudanças significativas para a saúde, está o estabelecimento de diretrizes para a criação do SUS, através da lei 8.080/90, que formula diretrizes com a participação da comunidade na gestão do SUS. Assim, a autora Denizi O. Reais (2006, p.31), apresenta “o SUS” como a principal política pública de saúde brasileira”.

Sendo o direito à saúde um direito fundamental previsto constitucionalmente, hodiernamente estamos diante de uma Judicialização excessiva, para a determinação e concessão de medicamentos ou procedimentos cirúrgicos, em demandas individuais.

Diante disso, temos consequências quanto a não observância das políticas públicas, segundo o autor André L. Bianchi:

O Poder Judiciário, ao determinar a concessão de medicamentos em demandas individuais a cidadãos determinados, sem levar em consideração as políticas públicas instituídas pelos demais poderes constituídos e o orçamento público disponível, pratica a chamada microjustiça. Com isso, afeta de sobremaneira a denominada macrojustiça, esta representada pelos efeitos benéficos de desenvolvimento que deveriam ser gerados pelas políticas públicas do setor de um modo planejado e coerente com o interesse de todos os membros de uma sociedade (BIANCHI 2012, p.36).

Ressalta-se que o administrador público, investido em gerir interesses coletivos, tem o dever de agir em prol de terceiros (coletividade). Segundo Jacinto (2000, p. 93) na execução orçamentária, estamos vinculados entre o que foi aprovado no congresso nacional como expressão de vontade dos poderes constituídos, e o que será executada pelo governador.

Na gestão da receita e da defesa pública municipal, o governante, com o orçamento público, viabiliza a execução de seu projeto de governo, colocando à disposição da população e qual será a compartilhada, ou ainda, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para

atingir aquela meta. Segundo o autor Luiz A. Abrantes (2010, p.68), a Administração Pública tem muitas características no processo orçamentário federal, definindo o orçamento público como uma lei que exprime em termos financeiros a destinação de recursos públicos, destinando em ordem prioritária para atendimentos das necessidades da sociedade diante da escassez de recursos.

Sendo assim, a Constituição Federal introduziu planos de elaboração do processo orçamentário da União baseada em três peças de planejamento - Plano Plurianual de Investimento (PPA) estabelece metas para a Administração Municipal para as despesas dos programas de duração continuada, compondo as dívidas que devem ser pagas; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) demonstra receitas e despesas que devem ser compatíveis com a LDO e o PPA; e Lei Orçamentária Anual (LOA) constará todo o orçamento fiscal do Poder Municipal e seus fundos – com o intuito de organizar com uma maior agilidade os planos de governo.

A fiscalização do orçamento público, pode englobar o controle externo, que será exercido pelo Congresso Nacional (art. 70, CF), já o controle interno, por sua vez, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (art.71,CF), sempre em observância aos princípios da legitimidade das contas públicas, economicidade e legalidade. Estes dois últimos princípios não conferiram a imaterialidade tão comum aos princípios gerais, pois o seu atributo maior consiste em sua capacidade de concreção, impondo à Corte de Contas um exame objetivo dos resultados apresentados.

Segundo Biachi (2012, p. 38), “o ideal de uma política pública é a realização de objetivos definidos, os quais decorrem de uma escolha racional de prioridades, da reserva de meios necessários à sua execução e do planejamento de tempo [...]”. Sendo assim, para Bianchi, a excessiva política pública de saúde, definida por judicialização da saúde, e o ativismo judicial, “podem causar, até mesmo, sério impedimento à implementação das políticas públicas dirigidas à promoção e proteção da saúde pública” (Bianchi 2012, p. 39), o que levanta a atenção para os chamados recursos escassos, destinados na área da saúde.

Isto posto, há que se considerar que as ações e serviços de saúde, previstas constitucionalmente, precisam ser analisados, sob pena da não realização dos princípios fundamentais previstos na Constituição Federal. Entretanto, além de chamar atenção para os recursos escassos, o autor, André L. Bianchi, também demonstra outro aspecto a ser analisado: “dá-se o medicamento àquele que possui mais acesso à informação, maior acesso à justiça e melhores condições financeiras de prover o pagamento de um imprescindível advogado [...]” (BIACHI 2012, p. 36).

No entanto, podemos entender que os recursos, no que tange aos direitos sociais, sempre serão escassos, visto que haverá demandas no sentido de prestação, para que o Estado efetive tais direitos. Haja vista que se trata de direitos fundamentais, por isso a necessidade da garantia por intermédio de políticas públicas sociais.

Quanto à importância dos Direitos fundamentais, revelam o aspecto inerente ao homem. Direitos que, ao longo do tempo, quebraram paradigmas para abranger o aspecto social e individual da face humana. Fruto de muitas reivindicações ao longo do tempo, em busca de direitos concretos que suficientemente suprissem o desejo humano por mais garantias e direitos.

Constitui assim, uma proteção à dignidade humana em todas as dimensões, abrangendo a proteção da dignidade humana, ditadas pela liberdade individual e coletiva do ser. A par disso, a autora, Davies (2010, p.23), existe um vasto campo a ser abarcado por esses direitos. “Visto que as sociedades humanas evoluem, assim como o Estado de Direito, que precisa sempre se atentar a isso, institucionalizando políticas públicas de qualidade, alcançando a todos diretamente”.

Com as políticas públicas, o Estado possibilitará a efetivação dos Direitos fundamentais inerentes ao ser humano, como dito acima, pois, o Direito à Vida, conforme consagrado no art. 5º caput, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, garante a inviolabilidade do direito à vida, que será efetivamente possível, com políticas públicas de qualidade.

Revela-se, portanto, segundo a autora Davies (2010, p.29) “a necessidade de prestações materiais por parte do Estado, possibilitando a melhor qualidade e distribuição de recursos, implantação de serviços e a inclusão de políticas públicas”, o que somente serão possíveis, com a disponibilidade de recursos e o ativismo judicial.

Com isso, para Davies (2010, p.29), “as políticas públicas são ações governamentais, diretamente relacionadas à atuação do Poder Executivo, destinadas à satisfação dos direitos fundamentais, em especial os de caráter social, são denominados políticas públicas”. Sendo assim, estas constituem o instrumento necessário para a inclusão efetiva da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que em síntese, objetiva o redirecionamento das ações estatais na proteção dos direitos fundamentais, exigindo maior qualidade e ações positivas acerca desses direitos.

As políticas públicas, segundo Alves (2010, p.142) surgem como um dos temas da contemporaneidade, entre os quais destacamos a “adoção de políticas restritivas de gastos em países em desenvolvimento, abrangendo também, a incapacidade de Estado em observar e estabelecer políticas de inclusão social de minorias”. A mudança de paradigma reflete no

âmbito jurídico e social, que por meio das políticas públicas alcança aqueles que vivem à margem da sociedade, uma desigualdade histórica, que pode ser ao longo do tempo modificada, mas como toda longa caminhada, precisa de um primeiro passo.

Entretanto, existem outras formas de se efetivar a dimensão objetiva a concretude de um direito, como em um recurso ao Poder Judiciário. Segundo Botelho (2010, p.243), “o que almeja, no entanto, seria a eficácia dos direitos pelas políticas públicas, visto que o Poder Judiciário encontra-se abarrotado de processos longos e custosos”. Consequentemente, em outra face, estaremos diante de famílias aguardando esperançosamente a efetividade de sua busca. Em outras palavras, a efetividade decorre da implantação eficiente de políticas públicas, em sua concretude material.

Contudo, devemos ressaltar a primazia das políticas públicas na busca de direitos fundamentais, na busca proativa ao Poder Judiciário. Pois, não obstante, com o ativismo judicial, o Poder Judiciário assume a posição de efetivar o direito à saúde.

A partir disso, temos posições contrárias na doutrina, cito a autora Davies (2010, p.31), que critica a disponibilidade de medicamentos através do Poder Judiciário, pois, segundo ela:

com a concessão de medicamentos que o Sistema Único de Saúde não disponibiliza, consequentemente, possibilitando de formas isoladas esses direitos, acaba por cometer injustiças diante da coletividade, pois as políticas públicas alcançariam a população como um todo.

Situações como as apresentadas acima, concorrem para um círculo vicioso, gerando assim, uma desarmonia entre o orçamento público e a população em geral. Visto que o Estado Democrático de Direito desejado, garante o bem-estar do cidadão com uma verdadeira simbiose das dimensões objetivas e subjetivas dos direitos fundamentais, com a exigência a ser feita para a instalação de políticas públicas de qualidade.

Fundamental se faz identificar os novos paradigmas que informam a atividade administrativa aos pressupostos de construção de um direito social. Direito esse, que é agasalhado na forma de uma cidadania governante, na luta por uma participação na gestão, de uma forma compartilhada.

Com um parâmetro relacional, é possível a análise dos princípios administrativos abarcados pela Constituição de 1988, com a transformação do Estado Democrático de Direito. Ou seja, a participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas, pois, para

Hermany (2006, p.1.732), além da lei em sentido material, a ação dos poderes públicos deve guardar uma relação de efetiva legitimidade a partir dos interesses da sociedade.

Neste íterim, pela concepção de saúde na Constituição Federal, o art. 196, expressa essa garantia explicitamente, “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Deste modo, assevera os autores, Octávio L. M. Ferraz e Fabiola S. Vieira (2009, p.224-225), diante de um contexto complexo e abrangente, em que se insere o direito à saúde, além das dificuldades para se assegurar políticas públicas, “não se trata apenas de determinar se o Estado deveria ou não fornecer determinado medicamento, cirurgia etc., mas sim se as políticas estatais são, em sua totalidade, adequadas para enfrentar os complexos determinantes da saúde da população em geral”.

O art. 196 da CF/88 assegura o “direito de todos e o dever do Estado”, garantir o direito à saúde, por meio de políticas sociais e econômicas. Em que pese o Poder Público ser o responsável pelo fornecimento de políticas públicas, torna-se um instrumento eficaz e primeiro, para o resguardo e garantia do direito à saúde.

Entretanto, sabemos que a saúde em nosso país passa por dificuldades para garantia de um acesso equânime a toda população, e, para o autor Germano Schwartz (2001, p.156), “um dos fatores de maior importância da problemática efetivacional sanitária reside em seu aspecto político na vontade de os Poderes implantarem políticas condizentes com o problema da saúde”.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

O fenômeno conhecido como constitucionalização de direitos, segundo Carlini (2014, p.114), “rompeu a histórica separação político-privado e alcançou variadas dimensões na vida nacional”. Aumentando, em consequência, a Judicialização dos direitos.

Com a busca pela efetividade dos direitos sociais, por meio da via judicial, uma das vertentes a serem estudadas é o mínimo existencial e a reserva do possível. Vertentes que se contrapõem ao modelo da busca ao Poder Judiciário para a efetivação dos direitos sociais.

Segundo, Mário Henrique de O. Ramos (2010, p.340), a reserva do possível “se compreende como realização pela via jurisdicional dos direitos sociais, que demandará uma escolha desproporcional, irrazoável por parte do Estado [...]”. Culminando com a execução e direitos sociais por parte do Poder Judiciário.

A respeito da negativa das prestações de saúde, relativa à ausência orçamentária estatal, não pode prevalecer, pois estamos diante da necessidade de preservação da vida, a busca pelo direito à saúde é um direito de todos, e um dever do Estado Democrático de Direito.

Neste ínterim, segundo Germano Schwartz (2001, p.80), “na hipótese de inexistência de previsão orçamentária não pode ser alegada pelo Estado, até porque não se pode antever com eficácia as necessidades da população, ou, ainda, de outra banda, não se pode favorecer a omissão do ente responsável, premiando-o por sua negligência e/ou inércia”.

Neste sentido, ainda sobre a cláusula da reserva do possível, o Ministro do STF, Celso A. de Mello (Informativo 579 – STA 175-AgR/CE), assim dispõe:

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” — ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível — não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Tratando-se de típico direito de prestação positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a proteção à saúde — que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 196) [...] ⁷⁷.

Isto posto, podemos entender que o Estado é o responsável pela garantia a satisfação do direito público subjetivo, como consequência de um direito à saúde garantido pela CF/88. Vale ressaltar que, segundo o art. 23 da CF/88, o cidadão pode demandar contra qualquer dos entes federados na busca da proteção de saúde, haja vista que é de competência comum da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, inciso II).

Para a autora Berenice Rojas (2006):

Cada vez mais a Assistência Social - enquanto braço defensor e executivo das políticas públicas de bem-estar social -, se encontrará cada vez mais cerceada por limites jurídicos impostos de cima para baixo. A Assistência Social se encontrará cada vez mais excluída do campo de obrigações do Estado (ROJAS 2006, p.155).

⁷⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ministro Celso A. de Mello. Informativo 579 – STA 175-AgR/CE. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm#transcricao1>>. Acesso em: 08 set 2016.

Sendo assim, as entidades federativas não podem se eximir de tal responsabilidade, sob o fundamento de violação da arguição do princípio do orçamento e das normas à realização de despesa pública.

No entanto, para os autores Ferraz e Vieira (2009, p.226), os recursos para a eficácia do direito à saúde são escassos, diante das necessidades infinitas, “ainda que soubéssemos exatamente quais políticas são eficazes para garantir o mais alto grau de saúde possível a toda população, seria impossível implementar todas essas políticas. Isso porque, enquanto as necessidades de saúde são praticamente infinitas, os recursos para atendê-las não o são [...]”.

Nas palavras da autora Angélica Carlini (2014, p.122):

Em se tratando de saúde pública, é possível afirmar que os recursos jamais serão suficientes para suprir todas as necessidades dos duzentos milhões de cidadãos brasileiros. É preciso administrar os recursos com planejamento técnico e estratégico, de modo a atender a maior quantidade possível de necessidades (CARLINI 2014, p.122).

Não podemos nos abster de reconhecer a dificuldade prática de se efetivar a materialidade do direito à saúde. Ressaltando o entendimento de Germano Schwartz (2001, p.81), no sentido de que se deve levar em consideração que “o grande problema é o alargamento da tarefa do Estado”. Pois segundo o mesmo autor, “a busca pela maximização do direito à saúde, e, para tanto, é necessário estabelecer critérios”, visto que Schwartz (2001, p.82) defende a aplicação do direito à saúde de uma forma sistêmica, pois segundo ele, “visa à melhor qualidade de vida possível”.

Diante de tal contexto extremamente complexo, nos questionamos: como solucionar um conflito entre o individual e o coletivo? Como atender a um maior número de demanda, com os recursos disponíveis?

Não se trata de uma questão moralmente simples de se esclarecer. Sabemos que teve início com a Constitucionalização de direitos, sabemos também, que a efetividade material não é fácil de concretizar, apesar de estarem formalmente expressos em nossa Constituição.

No presente trabalho, os problemas e hipóteses para tal questionamento será trabalhado, objetivando apresentando a real situação do Direito à saúde, seus desafios e a concreta situação da Judicialização da Saúde. E, em se tratando de esclarecer tais questionamentos, sabemos que o Brasil, apesar de investir mais em saúde, ainda é insuficiente. Pois, segundo Ferraz e Vieira (2009, p.231), “por mais recursos que sejam destinados à saúde, nunca será possível atender a

todas as necessidades de saúde de uma população, seja ela em um país economicamente desenvolvido ou em país em desenvolvimento, como o Brasil”.

Os autores, Ferraz e Vieira (2009, p.231), ainda alegam que a escassez de recursos para os operadores do direito, e pelo poder público em geral, não é aceita facilmente, pois para estes “prevalece a ideia culturalmente arraigada de que a saúde não tem preço, sendo mesmo uma espécie de ofensa abordar aspectos financeiros quando o que está em jogo é a saúde e a própria vida”.

No entanto, nas palavras de Germano Schwartz (2001, p.87), “há vínculo jurídico gerador de obrigações entre o Estado-devedor e o cidadão-credor no que concerne ao direito à saúde”. Sendo assim, o cidadão possui o direito de acessar a via judicial ou administrativa, na busca de efetivar seus direitos. Assim como, o Estado possui o dever de suprir estes direitos sob o risco de preservação da vida, que comprometa seu próprio sustento ou de seus familiares.

É importante notar, que no período de 2010 a 2014, o gasto do Ministério da Saúde com ações judiciais foi de mais de R\$ 2,1 bilhões. Como já apresentado no decorrer da pesquisa, esse fenômeno chamado Judicialização da Saúde é a busca pelo Poder Judiciário como alternativa para a obtenção de medicamento ou tratamento do SUS, sendo que, segundo Costa (2015):

Desde 2010, houve um aumento de 500% nos gastos do Ministério da Saúde com ações judiciais para aquisição de medicamentos, equipamentos, insumos, realização de cirurgias e depósitos judiciais. Naquele ano, o valor consumido foi de R\$ 139,6 milhões. Apenas em 2014, o gasto chegou a R\$ 838,4 milhões. Em todo período, a soma ultrapassa R\$ 2,1 bilhões (COSTA, 2015).

Uma das críticas, do então Ministro da Saúde, Marcelo Castro, reside na afirmação de que grande parte das ações ajuizadas não observam um tratamento similar disponível pelo SUS. Para Amanda Costa (2015), “uma revisão feita recentemente em 51 estudos sobre Judicialização mostrou que a maioria das ações judiciais teriam sido evitadas caso tivessem sido observadas as opções terapêuticas disponíveis no Sistema Único de Saúde”.

Sobre tal afirmativa, reside o seguinte questionamento: estaria sendo violada a ética do profissional da medicina, quando podendo optar por um medicamento que produz maior efetividade, terá que optar por um medicamento similar, de princípio ativo diferente, mas que fora abarcado pelo SUS? Hodiernamente, o Poder Judiciário possui tal entendimento, segunda as recentes Jurisprudências dos Tribunais, em detrimento da diminuição dos custos com medicamentos.

O direito fundamental à saúde tem de ser efetivado com a aplicabilidade imediata, nos ditames do art. 5º, §1º da CF/88, como assevera o autor, Germano Schwartz (2001, p.82) “o principal é tentar dar aos direitos fundamentais do homem, como por exemplo, a saúde, a maior aplicabilidade e eficácia possível, e que essa é a correta hermenêutica do art. 5º, §1 da CF/88”.

Portanto, o conceito de reserva do possível poderá ser aplicado pelo Estado, não para se eximir de seu dever e Responsabilidade de prover a efetividade dos direitos fundamentais e sociais. Mas, para que com a aplicação da teoria da reserva do possível, o Estado possa incluir planejamento em atividades públicas efetivas, e de qualidade para toda a população.

3. ACESSO À JUSTIÇA E A QUESTÃO DO ACESSO AOS MEDICAMENTOS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Faz-se necessário debater a proteção do acesso à Justiça, tendo em vista que a Constituição de 1988 assegura o direito à petição, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, possuindo como escopo, um direito dado a qualquer cidadão, para peticionar e chamar atenção dos Poder Públicos, diante de uma denúncia decorrente de alguma violação ou ameaça de direitos.

Com isso, o acesso à Justiça é considerado, hodiernamente, como um direito de todo ser humano, como um poder de amplo acesso às portas do Poder Judiciário, no exercício de todo cidadão e fortalecimento da democracia. Mas, antes disso, necessário se faz conferir condições para que toda população tenha conhecimento dos seus direitos fundamentais (individuais e coletivos) e sociais para sua inclusão nos serviços públicos, bem como uma plena disposição para exercer os seus direitos como cidadão.

A onda de acesso à justiça desenvolvida no cenário europeu da década de setenta, pelos autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p.28), no qual foi desenvolvida pelo projeto Florença, ao qual ocorreu no Brasil em grandes proporções, apenas após a Constituição de 1988, elevando esse direito ao patamar de direito fundamental.

O acesso à justiça pode, portanto, nos dizeres de Cappelletti e Garth (1988, p.28), ser encarado como o requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos a todos.

Nos dizeres de Cândido Rangel Dinamarco (2001, p.56), somente quando tivermos acesso à ordem jurídica justa, podemos falar em Justiça composta pelos valores em sociedade. Para os autores Cappelletti e Garth (1988, p.28) se falar em efetividade seja algo crescentemente aceito nas sociedades, para tanto, é preciso para isso, afirmar e reivindicar direitos as pessoas.

Cabendo a cada um de nós observarmos este cumprimento na prática, com positividade expressa no art.5º, incisos XXXV e LXXVII da Constituição Federal de 1988.

Resta ainda ressaltar algumas objeções feitas pelo Cândido R. Dinamarco (2001, p.53), quanto ao acesso à Justiça, não basta permitir a entrada de todos em juízo, visto que “acesso à justiça não equivale a mero ingresso em juízo”, se esse não oferecer resultados de qualidade e úteis às partes. E ainda, aperfeiçoar o sistema, de modo que seja mais ágil, pois Justiça lenta é um risco a democracia.

Essas necessidades para o autor Dinamarco (2001, p.53), “resolvem-se, resumidamente, num binômio composto pelos elementos quantidade e qualidade”. Da mesma forma, podemos citar o emblemático caso da Judicialização da saúde em nosso país. Este é problema que vem crescendo nos últimos anos, mais especificamente em 2010, quando o Conselho Nacional de Justiça criou o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde.

A função do Judiciário é julgar, com imparcialidade, e exigir dos planos de saúde o cumprimento de suas obrigações e repelir abusos quando necessário, ou seja, controlando de forma sóbria a quantidade. Mas sob outra ótica, a da qualidade, cabe ao Judiciário também rejeitar quando necessário os pedidos que buscam instrumentalizar a Justiça.

Essa nova necessidade de busca por medicamentos através do Poder Judiciário, segundo Brauner e Furlan (2013, p. 116), “[...] se tornou latente aponta para novas concepções integrativas da temática ambiental às práticas de saúde pública”.

Diante disso, considerando o lento sistema da máquina judiciária, devido ao aumento da demanda, ao acessar a justiça com o escopo do acesso aos medicamentos vitais para o funcionamento da vida, estaremos diante de alguns desafios que serão debatidos a seguir.

Neste sentido, a autora Camila G. de Mario (2014, p. 26), expõe a Teoria da Justiça como equidade, “a teoria da justiça como equidade é uma teoria deontológica e construtivista, voltada para sociedades democráticas, que adota como ideia central a noção de igualdade humana fundamental (fundamental em uma democracia)”.

A dificuldade de estar necessitando de medicamentos para obter a sobrevivência coloca em risco o princípio da dignidade humana. O debate se torna indispensável, quando princípios constitucionais são violados. Ao citar o princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), subsidiariamente, existe o princípio da Igualdade (art. 5º, caput, CF). Violado, quando a desigualdade levará o litigante a pleitear um medicamento – de alto custo – indispensável para uma sadia qualidade de vida.

Uma realidade enfrentada pela população é a de que há remédios com custos altíssimos, os quais somente a casta maior, com alto poder aquisitivo pode tem condições de compra. Segundo Germano Schwartz (2001, p.153), “isso agride a pretendida justiça social, pois não é novidade que há cidadãos que vêm sua saúde prejudicada porque não possuem os meios para bancar o necessário tratamento, especialmente no que toca à compra de remédios excessivamente caros [...]”. Entretanto, segundo Rogério G. Leal (2009, p.83), “é preciso levar em conta que todo o exercício de direito social como a saúde, em tese, custa dinheiro – e não é pouco”.

Diante disso, uma possível solução para a diminuição dos custos, segundo Bianchi (2012):

Antes de se discutir a obrigação prestacional por parte do Estado, mister que seja perquirido acerca da possibilidade econômica e social do indivíduo e seus familiares próximos em arcar com o pagamento do medicamento cujo fornecimento se pleiteia na via judicial (BIANCHI 2012, p.47).

Sob outro enfoque emblemático, em muitos casos, o falecimento do litigante no curso do processo, se torna inevitável. Como reparar o dano que põe em risco a vida? Obviamente, um dano irreparável. O que nos faz questionar, se a justiça estivesse mais célere, o óbito poderia ser evitado?

Em outra situação emblemática, coloca o profissional da medicina em dificuldades de seguir o Código de Ética Médica. Pois, na análise dos processos de fornecimento de medicamentos, por determinação judicial, os médicos se veem obrigados a prescreverem medicamentos que o SUS contempla em sua lista, no entanto, na maioria das vezes, não são eficazes. Inadmissível se pensar que consistem em medicamentos similares, que podem colocar em risco a vida do paciente, em detrimento de menores custos.

Em relação à conduta do profissional da medicina, o Código de Ética Médica, Capítulo V, regula em seu art. 32, ser vedado ao médico, “deixar de utilizar todos os meios disponíveis de diagnóstico e tratamento a seu alcance em favor do paciente”. Diante disso, o profissional da medicina estaria infringindo o Código de Ética Médica, ao prescrever um medicamento com princípio ativo inferior ao necessário - mas que estaria abarcado pela lista do SUS - para atender a determinação judicial?

Sobre a lista dos medicamentos contemplados pelo SUS, bem como a sua assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do SUS, o órgão responsável

por assessorar o Ministério da Saúde - MS, chama-se Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS - CONITEC. Por meio deste órgão, ocorrerá a análise de medicamentos que posteriormente venham a ser contemplados. A CONITEC foi criada pela lei nº 12.401/2011. Para isso, “a lei ainda estabelece a exigência do registro prévio do produto na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA para que este possa ser avaliado para a incorporação no SUS”.

Sobre a estrutura de funcionamento da CONITEC, está regulamentada pelo decreto nº 7.646/2011, que é composta por dois fóruns: o Plenário e a Secretaria-Executiva. Em relação ao Plenário, “o fórum responsável pela emissão de recomendação sobre incorporação, exclusão ou alteração das tecnologias no âmbito do SUS, sobre constituição ou alteração de protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas e atualização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME”.

Por isso, diante da grande demanda por estes medicamentos, necessário se faz atualizar de forma sistemática conforme dados disponibilizados pelos operadores do Direito e profissionais da Medicina. Haja vista, se tratar de pessoas hipossuficientes financeiramente, logo, precisam pleitear medicamentos para a sua sobrevivência. Com isso, teríamos uma grande diminuição no número de litigantes, pois, segundo Brauner e Crespo (2013, p. 118) “considerando que é cada vez maior o número de pessoas que procuram o Poder Judiciário na busca de acesso à saúde”.

Diante dessa preocupante realidade, necessário se faz uma conscientização de toda a população, juntamente com ações de cunho estrutural por parte dos três poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário). E, segundo Brauner e Crespo (2013, p. 118): “todo compromisso na área da saúde, em nossa realidade, é desafiado a favorecer o processo de conquista da cidadania [...]”.

Estamos diante de novos paradigmas da gestão pública local e do direito social, imprescindível se faz a participação popular que informam para a atividade administrativa, os pressupostos de construção de um direito social que melhor atenda os interesses e necessidades da população, buscando alternativas para a sua efetivação.

Sabemos que houve um aumento no número de litigantes com o passar dos anos. A busca pelo direito à saúde aumentou, por isso, será necessária, em um curto espaço temporal, a mudança no modo de acesso e intervenção do Poder Judiciário na determinação de Políticas Públicas de saúde.

4. CONCLUSÃO

Este trabalho abordou o tema central sobre a importância da Política Pública de saúde, sob a perspectiva de demonstrar e entender melhor o fenômeno da Judicialização da Saúde, na busca de alternativas e possíveis soluções.

Observamos o atual impasse entre a insuficiência de recursos disponíveis para a saúde, por meio da busca proativa do Poder Judiciário para tentar promover o direito à saúde.

Dentre os direitos elencados como direitos sociais, está o direito à saúde, possuindo grande importância, como um direito de todos e um dever do Estado, sendo reconhecido com status de direito fundamental, pela Constituição de 1988. Neste íterim, o Direito à Saúde enquanto acesso universal e igualitário a toda população possui financiamento pelo orçamento da seguridade social, e esferas do governo, conforme assevera o artigo 198, §1. Regulamentando assim, a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Portanto, sendo a saúde pública prestada pelo SUS, seu financiamento será subsidiado pelo governo federal, estadual e municipal. Constitucionalmente aberto a todos, composto por um atendimento integral, contando com a participação da comunidade, mas que ainda careça de incentivos por parte do poder público.

A prestação sanitária é um dever do Estado, e este não poderá se eximir de seu dever, mesmo com o argumento de recursos escassos, pois, a implementação do direito à saúde é um dever do Estado, sob pena de violação Constitucional.

Com a omissão do Estado, a Judicialização da Saúde se tornou uma forma de implementação dos direitos assegurados pela Constituição. Considerando o número elevado de litígios referentes ao direito à saúde, bem como o forte impacto dos orçamentos públicos, torna-se evidente a fragilidade de políticas públicas de saúde, ou ainda a inércia do poder legislativo e executivo, em encaminhar demandas à população. O direito à saúde não se esgota na norma constitucional, por isso, as políticas públicas devem ter continuidade.

Diante desse desafio, demandamos crescentes investimentos, por parte do Estado, acompanhadas pelas políticas públicas de melhor qualidade, pois, fornecer uma saúde com mais dignidade, é um dever de um Estado Democrático de Direito.

Precisamos tomar parte em alguma coisa, o pior analfabeto, nos dizeres de Bertolt Brecht, são pessoas que não ouvem, não falam, nem participam dos acontecimentos políticos. Isso é o que precisamos combater, precisamos de políticas públicas com mais qualidade e que atendam ao interesse de toda população.

Por isso, insisto, a Constituição existe quando é aplicada pelos Juízes, quando eles a desfalecem, ela já não existe mais.

5. REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão pública municipal**. UFSC Brasília. CAPES: UAB. 2010.

ALVES, Fernando de Brito. Dos pressupostos das políticas públicas de inclusão. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto, (Org). **Estudo sobre os direitos fundamentais e inclusão social**: Da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea. São Paulo: Boreal, 2010.

BIANCHI, André Luiz. Direito social e fornecimento de medicamentos: a construção de critérios parametrizantes à luz da teoria dos direitos fundamentais e da teoria dos princípios. In.: LEAL, Rogério Gesta, (org). **Direitos fundamentais em foco**: nunca é o bastante. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

BOTELHO, Marcos César. Políticas públicas e a efetividade dos direitos das pessoas com deficiência. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto, (Org). **Estudo sobre os direitos fundamentais e inclusão social**: Da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea. São Paulo: Boreal, 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ministro Celso A. de Mello. Informativo 579 – STA 175-AgR/CE. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm#transcricao1>>. Acesso em: 08 set 2016.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico. In: BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; PIERRE, Philippe, (Org.). **Direitos Humanos, saúde e medicina**: uma perspectiva internacional. Rio Grande do Sul: Ed. Da FURG, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por: Ellen Grade Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Traduzido por: Ellen Grade Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1988.

CARLINI, Angélica. **Judicialização da saúde pública e privada**. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora. 2014.

Código de Ética Médica. Publicado em: 24 Set 2009. Seção I. p. 90. Disponível em: <http://www.cremego.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21000>. Acesso em: 09 set 2016.

Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS. Disponível em: <<http://conitec.gov.br/entenda-a-conitec-2>>. Acesso em: 09 set 2016.

COSTA, Amanda. Em cinco anos, mais de R\$ 2,1 bilhões foram gastos com ações judiciais. Portal da Saúde, 15 out 2015. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/20195-em-cinco-anos-mais-de-r-2-1-bilhoes-foram-gastos-com-acoes-judiciais>>. Acesso em 2 set 2016.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

DAVIES, Ana Carolina Izidório. Políticas públicas: A forma ideal de concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José Roberto, (Org). **Estudo sobre os direitos fundamentais e inclusão social**: Da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea. São Paulo: Boreal, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. vol. 1. Editora Malheiros, São Paulo: 2001.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta Ferraz; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Direito à saúde, recursos escassos e equidade**. Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 1, 2009.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta, (org). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do sul: EDUNISC, 2006.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A participação popular e o processo orçamentário**. São Paulo, editora de direito, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficácias dos direitos fundamentais sociais**: os desafios do Poder Judiciário no Brasil. Porto Alegre: livraria do advogado, 2009.

MÁRIO, Camila Gonçalves de. Saúde e justiça social: uma análise do SUS a partir das teorias da justiça. In: ROMÃO, Wagner de Melo; ORSI, Rafael Alves; TERENCE, Ana Cláudia Fernandes (Org.). **Estudos em políticas públicas**: cidadania, desenvolvimento e controle social. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

RAMOS, Mário Henrique de Oliveira. Direitos sociais prestacionais, direito à saúde, reserva do possível, políticas públicas de saúde. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ATIQUE, Henry (Org.). **Ensaio sobre direitos fundamentais e inclusão social**. Birigui, São Paulo: Boreal Editora, 2010.

REAIS, Denizi oliveira; ARAÚJO, Eliane Cardoso; CECÍLIO, Luiz Carlos de Oliveira Cecílio. **Políticas públicas de saúde no Brasil**: SUS e pacto pela saúde. Módulo político gestor.

SCHWARTZ, Germano André Doederlein. **Direito a saúde**: efetivação em uma perspectiva sistêmica. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

VIANA, Nildo. **A constituição das políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/revistaplurais/article/viewFile/69/96>>. Acesso em 30 maio 2017.

26. Políticas Públicas e Violência Obstétrica: uma análise crítica contemporânea

*Aline Barros de Souza
Eliane Sebeika Rapchan
Fagner Carniel*

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar o processo de democratização do SUS a partir das políticas públicas contemporâneas. A metodologia será de cunho qualitativo descritivo com método de revisão narrativa da literatura. A conjuntura da violência obstétrica na contemporaneidade trata-se de um grave problema social. Os episódios de violência obstétrica têm motivado amplas discussões e a implantação de um novo conjunto de intervenções em saúde pública. Desta maneira, proporcionar o acesso a uma assistência de saúde adequada, segura, qualificada, respeitosa, humanizada e baseada em evidências científicas, é primordial. As primeiras políticas públicas de saúde consistia em produzir um melhor número de crianças, com boas condições de vida, sob a imposição de um conjunto de obrigações tanto aos pais quanto aos filhos, portanto é essencial a análise do processo de democratização destas políticas. Considerando o contexto da violência obstétrica, é fundamental a discussão acerca da implementação de políticas públicas de saúde eficazes, com o intuito de prevenir as ocorrências de violência obstétrica, bem como minimizar as consequências que o ato violento ocasiona na vida da mãe e do bebê.

Palavras-chave: Políticas públicas. Saúde. Violência.

GT 3. Estado, Atores e Políticas Públicas

INTRODUÇÃO

Ao retratar o cenário de violência na atualidade, é possível identificar que trata-se de um grave problema social. Dentro das contingências de representações de atos violentos, destaca-se a violência obstétrica, que são todas as formas de violência e danos originados no cuidado obstétrico profissional.

A violência obstétrica é compreendida, a partir da apropriação do corpo e dos processos reprodutivos das mulheres, por profissional de saúde, que se expresse por meio de relações

desumanizadoras, de abuso de medicalização e de patologização dos processos naturais. Estas, ocorrências, têm como efeito a perda da autonomia e capacidade de decidir livremente sobre seu corpo, impactando negativamente na qualidade de vida das mulheres, neste momento singular (Diniz *et al.*, 2015).

Pesquisas que retratam os altos índices de violência obstétrica revelam que, na atenção obstétrica brasileira, 25% das mulheres relatam que sofreram algum tipo de agressão durante a gestação, em consultas pré-natais ou no parto (Nascer no Brasil, 2014). Tais agressões, praticadas por profissionais de saúde, vão de repreensões, humilhações e gritos à recusa de alívio da dor, realização de exames dolorosos e desnecessários, passando por xingamentos grosseiros com viés discriminatório (Santos & Souza, 2015).

É importante considerar as pesquisas que demonstram o elevado índice de ocorrência de violência obstétrica, com a recorrência do tratamento desrespeitoso, tornando o momento do nascimento frustrante e causador de angústias, que trazem consequências à vida da mulher, não só no momento do nascimento, mas também após o nascimento, de forma que as lembranças traumáticas podem acompanhar a mulher no pós parto, e isso reflete no olhar e cuidado que esta tem com bebê, o que pode comprometer aspectos singulares dessa relação.

Neste contexto, é importante considerar que não é toda parturiente que sofre violência obstétrica, sendo que as maiores ocorrências de casos acontecem no sistema único de saúde - SUS, onde em sua maioria, as mulheres possuem baixo poder econômico, baixo índice de escolaridade, sofrem racismo, tornando essas contingências às preenchedoras dos índices de ocorrências. Quando falamos neste processo de exclusão e não garantia de direitos, também vamos contra ao que preconiza a democracia. Portanto, diante de tal realidade, o presente estudo tem como objetivo analisar o processo de democratização do SUS a partir das políticas públicas contemporâneas.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de revisão narrativa da literatura, que possui um método específico para pesquisas que utilizam fontes de informações bibliográficas, e/ou eletrônicas para obtenção de resultados de pesquisas já realizadas, com o intuito de fundamentar teoricamente um determinado objetivo (Rother, 2007). Dessa forma, com a finalidade de buscar compreender o processo de democratização do SUS a partir das políticas públicas contemporâneas, é de suma relevância o levantamento bibliográfico dos estudos que retratam

esta realidade.

Para a construção deste estudo, a busca da literatura científica foi realizada com a combinação dos operadores booleanos “AND”, “OR” ou “NOT” para compor a estratégia de busca. A busca dos artigos que foram incluídos na revisão foi realizada em bases de dados nacionais e internacionais que contêm artigos de revistas, livros, teses e outros documentos, sendo: *Medical Literature, Analysis and Retrieval System Online* (MedLine); Literatura Latino-Americana em Ciências de Saúde (LILACS); *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Google Acadêmico*, sem delimitação temporal.

Os critérios de inclusão e exclusão foram definidos com base no objetivo que norteia a revisão. Nesta pesquisa, serão incluídos estudos quantitativos ou qualitativos, de método bibliográfico ou de campo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Democracia x Violência Obstétrica

Ao discorrer sobre o processo de exclusão e não garantia de direitos, vamos contra ao que preconiza a democracia. Neste sentido, conforme exposto por Tilly (2013), é tido como qualidade de vida, a democracia, que pode ser definido como um bem estar em si mesmo, na medida em que alguma dimensão oferece à população de determinado regime ao poder coletivo de estabelecer o próprio destino. Sendo assim, a democracia se praticada, de modo geral, deveria poupar as pessoas comuns da tirania e da desordem, todavia não é a realidade observada no cenário da violência obstétrica.

Existem vários fatores associados para a ocorrência de violência obstétrica, dentre eles, é possível citar a formação dos profissionais de saúde, que por mais que possua um foco teórico pautado na humanização do atendimento, na prática, a humanização nem sempre acontece. Também se tem a anulação do direito ao acompanhante, preconizado pela LEI Nº 11.108, DE 7 DE ABRIL DE 2005, que altera a Lei nº 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, e neste quesito muita parturientes têm o direito negado.

Outro fator importante é o despreparo Institucional e ritmo de trabalho alienante associado à precariedade de recursos, que vem acompanhado pela negligência, e

particularmente a falta de orientações importantes dos profissionais às parturientes e a privação de assistência.

A realidade dos fatores citados é marcada pela desigualdade, que de acordo com Arretche (2015), no espaço das desigualdades, a renda ocupa um espaço privilegiado, o que pode ser identificado como um dos fatores que impulsiona a ocorrência de violência obstétrica. Em contraposição às desigualdades, a cidadania foi concebida como direito dos cidadãos a um mínimo de bem estar econômico de segurança, que lhes permitisse viver como seres civilizados conforme os padrões correntes na sociedade, de modo a expandirem suas liberdades reais, além de estabelecer que o bem estar deveria incluir o acesso a bens essenciais. Essa concepção de cidadania definiu também que o direito a tais serviços deveriam estar dissociados da renda dos indivíduos, todavia não é a realidade encontrada quando se fala em garantia de direitos no atendimento público em saúde.

Os profissionais de saúde são membros essenciais na experiência do nascer. Possuem a oportunidade de colocar seu conhecimento a serviço do bem-estar da mulher e do bebê, e legitima os momentos críticos em que suas intervenções são necessárias para assegurar a saúde de ambos. A atuação profissional objetiva minimizar a dor, ficar ao lado, dar conforto, esclarecer, orientar, e dar todo auxílio necessário no nascer. Os profissionais de saúde devem ter consciência da responsabilidade e respeito para com as mulheres que necessitam ter no cenário do nascimento, porém muitas vezes isso é esquecido, e um momento que deveria ser agradável na vida da mulher, torna-se traumático.

No período do pré-natal, no parto e no pós-parto, um momento único na vida, a mulher precisa receber apoio de profissionais e serviços de saúde capacitados que, acima de tudo, estejam comprometidos com a fisiologia do nascimento e respeitem na mulher a gestação, o parto e a amamentação como processos sociais e fisiológicos. A dor do parto, no Brasil, muitas vezes, é relatada como a dor da solidão, da humilhação e da agressão, com práticas institucionais e de profissionais de saúde que criam ou reforçam sentimentos de incapacidade, inadequação e impotência da mulher e de seu corpo (Parto do princípio, 2012).

Nesta perspectiva, a (Organização Mundial da Saúde [OMS], 2014) declarou a violência obstétrica como uma violação dos direitos humanos fundamentais, e a evidenciou como um problema global e disseminado (Farias, 2014). A violência obstétrica não prejudica apenas a experiência do parto, pode também gerar um efeito psicológico para as próximas gerações, pois a vivência no parto será lembrada não só pelo momento singular na vida da mãe e do bebê, mas também pelos atos violentos (Diniz *et al.*, 2015).

Trajetórias das Políticas públicas de saúde

Dentre as vivências no cenário do nascimento, a violência obstétrica, principalmente narrada no contexto do Sistema Único de Saúde – SUS, traz dados importantes para a compreensão dos trajetos percorridos pelas políticas públicas. Segundo Foucault (1984), o principal objetivo das primeiras políticas de saúde consistia em produzir um melhor número de crianças, com boas condições de vida, sob a imposição de um conjunto de obrigações tanto aos pais, quanto aos filhos.

Para Neto, *et al.*, (2008), no cenário brasileiro, a preocupação estatal com a saúde materno-infantil remonta aos anos de 1940, com a criação do Departamento Nacional da Criança, que enfatiza não só cuidados com as crianças, mas também com as mães, no que se refere à gravidez e amamentação. Essa preocupação estatal passa por um longo período, do Estado Novo até o Regime Militar, em que o objetivo fundamental do estado brasileiro era o de produzir braços fortes para a nação com ações voltadas para as camadas urbanas mais pobres.

Ao retratar os cuidados que as políticas públicas detinham com relação às crianças e as mães, na gravidez e amamentação desde os anos 40, podemos perceber que esta realidade se solidificou com a implementação das políticas públicas contemporâneas, voltadas para esse cenário. A exemplo, temos o Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, a partir da Lei Federal nº 8.069, de 1990, que caracterizam, de forma inovadora na legislação brasileira, as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, sendo esta uma forma de compreender a criança e o adolescente, como sujeitos de direitos, é resultado de uma construção histórica, um processo marcado por transformações ocorridas no Estado, na sociedade e na família, marcada também pelas políticas de incentivo ao aleitamento materno, e humanização do parto.

É possível notar, que as políticas públicas contemporâneas preconizam o processo de democratização, cuidado e bem-estar para as gerações atuais e futuras, todavia, em suma, não é o observado nas unidades de saúde, onde o que está no papel não aparece na prática, portanto falar de uma democratização teórica, não é democratizar os serviços de saúde. Para tal, vários fatores norteiam esta realidade, sendo que o gatilho pode estar na ausência de infra-estrutura adequada, precariedade nas condições de trabalho e falta de recursos.

Portanto, mesmo com tantas políticas públicas históricas e contemporâneas, temos as incidências que promovem a ocorrência de violência obstétrica, que dentre as já citadas, tem-se também a medicalização excessiva do parto. A partir do início do processo de medicalização, os esforços do estado para a perpetuação da força de trabalho, capaz de acelerar a engrenagem

do capitalismo, tornaram-se cada vez mais abrangentes. Uma das medidas implementadas para o exercício do controle estatal foi a institucionalização do parto, constituindo-se numa das tentativas de se controlar e monitorar o desenvolvimento da população. Desde então, o entendimento sobre os processos fisiológicos e patológicos referentes à gestante, ao parto e ao recém-nascido avançaram pelo desenvolvimento científico e tecnológico, permitindo a intervenção médica para melhoria das condições de saúde materno-infantil (Neto., *et al*, 2008).

Nos programas de saúde da mulher e do adolescente, as questões sobre saúde reprodutiva se estreitam, concentrando preocupações com concepção, anticoncepção, aborto, parto, mortalidade materna, prevenção do câncer do colo uterino, doenças sexualmente transmissíveis (DST), síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids) e, inclusive, mortalidade infantil, tornando a luta por direitos reprodutivos símbolo de um fortalecimento da emancipação da mulher. Ainda, saindo da academia e dos movimentos feministas, as discussões sobre gênero e saúde sexual e reprodutiva foram legitimadas e passaram a fazer parte da agenda pública (Neto., *et al*, 2008).

Neste sentido as discussões acerca do parto, faz parte da agenda pública, o que retrata todos os processos de implementação referente a conjuntura. Em específico, no que se refere a violência obstétrica, existe um Projeto de lei em tramitação na Câmara dos deputados, que dispõe sobre a criminalização da violência obstétrica, essa proposta surgiu a partir do registro de denúncias no Supremo Tribunal Federal. Trazendo essa discussão para a realidade do Paraná, temos a Lei nº 14.598 de 16 de Janeiro de 2015, que dispõe sobre a implantação de medidas de informação à gestante e parturiente sobre a política nacional de atenção obstétrica e neonatal, visando principalmente, a proteção destas contra a violência obstétrica no município de Curitiba. E, recentemente foi sancionada a lei nº 17. 097 de 17 de Janeiro de 2017, que dispõe sobre a implantação de medidas de informação e proteção à gestante e parturiente contra a violência obstétrica no Estado de Santa Catarina.

É possível identificar na agenda pública das políticas contemporâneas, que a violência obstétrica se faz presente. Conforme pontua Melo (1998), a avaliação das políticas públicas não constitui um exercício formal, desinteressado, à semelhança de um cálculo de custo-benefício, pois está solidamente ancorada em um conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados por membros do governo. Esses valores e noções fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, que delimita e circunscreve a agenda pública em um dado momento.

Neste sentido, as pesquisas do processo de produção de políticas públicas têm revelado que, para a análise de uma política, não basta observar a organização pública encarregada

formalmente de sua formulação, implementação ou avaliação. Para a análise de uma política, a literatura contemporânea tem privilegiado a análise dos subsistemas, sendo o conceito de subsistema de políticas um objeto de intensa discussão teórica. Outro conceito, bastante relacionado à idéia de redes, é o de comunidades de políticas públicas (*policy communities*), que se desenvolve entre os anos 1970 e 1980, sobretudo no contexto do Reino Unido (Capella e Brasil, 2015).

É importante destacar que as comunidades funcionam de forma independente do calendário eleitoral e das mudanças nos postos de comando da alta burocracia, e também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental. As idéias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a ser resolvidos pelo governo. O modelo, baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental – problemas, soluções e contexto político –, pressupõe certa independência entre esses três elementos (Capella e Brasil, 2015, pg. 65).

Além do marco das comunidades de políticas públicas, outro acontecimento que também faz parte das trajetórias das políticas de saúde, foram os movimentos sociais. Neto., *et al.* (2008), discorre que no final dos anos 1970 se notabilizou pela articulação dos movimentos sociais (de moradia, da saúde, dos médicos, das mulheres etc.), na luta pela redemocratização do país e, conseqüentemente, pela melhoria das condições de vida da sociedade brasileira. Dentre esses movimentos, destacou-se o da reforma sanitária, tendo como principal bandeira o direito à saúde como um direito de cidadania de toda a população. Com essas premissas os movimentos se articularam no sentido de aglutinar diferentes demandas reprimidas pela ditadura na sua relação com a sociedade, constituindo-se em cenário fértil para unir forças nos movimentos sociais.

Em 1983, uma das maiores conquistas do movimento feminista é a formulação, pelo MS, do Programa de Ação Integral à Saúde da Mulher (PAISM), sendo um programa inédito até então, não voltado apenas ao binômio mãe-filho, mas à atenção à saúde da mulher em sua totalidade. O PAISM nasce no processo de discussão do movimento sanitário,

fundamentado na necessidade de reestruturação do Sistema Nacional de Saúde, tendo como prioridade a atenção primária e a integralidade da atenção à saúde (NETO., *et al*, 2008, pg. 110).

Na década de 1990, com base na legislação de saúde vigente, o estado brasileiro, no intuito de pôr em prática as regulamentações legais de promoção da saúde e controle social, projeta a execução de diversos programas e estratégias direcionados especificamente aos cuidados materno-infantis. O Programa Nacional de Humanização do Pré-Natal e Nascimento (PNHPN) foi criado e implantado através da Portaria nº 569 de 1/6/2000 (Brasil, 2000), com o objetivo primordial de reduzir as altas taxas de morbimortalidade materna, perinatal e neonatal no país. Baseia-se no direito inalienável da cidadania, portanto, direito ao acesso, por parte das gestantes e dos recém-nascidos, à assistência à saúde nos períodos pré-natal, parto, puerpério e neonatal, tanto na gestação de baixo como de alto risco, por meio da organização adequada dos serviços de saúde, assegurando a integralidade da assistência, com investimentos e custos necessários (Neto., *et al*, 2008).

Quando falamos em políticas públicas, as divergências na utilização dos conceitos estão presentes mesmo entre os autores que desenvolvem suas análises. Zahariadis (2003), apud Capella e Brasil, (2015), entende que as comunidades de políticas consistem em um tipo específico de rede, mais estável e com maior restrição ao acesso de novos participantes, enquanto a noção de redes envolveria um conjunto amplo de atores em interações de caráter mais fluido. Os autores retratam que a rede em torno de diferentes políticas públicas ampliou-se com a inserção dos sindicatos e com o aumento da participação desses atores em comissões e comitês governamentais, o que reduziu as chances de a idéia de privatização prosperar como uma alternativa viável no fluxo de soluções. A participação dos trabalhadores na gestão e a representação dos sindicatos nos conselhos teriam pouco efeito em um cenário no qual a atividade privada orientasse a ação em diferentes setores da vida nacional.

Diante de todas as reformulações e discussões acerca da política pública, ao retratar o cenário da violência obstétrica, é possível relacioná-lo aos índices de mortalidade materna infantil. A razão de mortalidade materna é um bom indicador de saúde do grupo populacional feminino. Estas taxas são úteis para estimar as iniquidades ao se compararem áreas ou regiões de variados níveis de desenvolvimento. Ela é também considerada um indicador sensível da adequação da assistência obstétrica e neonatal e do impacto de programas de intervenção nesta área, sendo que, a maioria dos óbitos maternos e infantis ocorridos no país, é considerada evitável, podendo ser prevenida com a melhoria da assistência ao pré-natal, ao parto e ao recém-

nascido, assegurando o acesso da gestante e do recém-nascido em tempo oportuno a serviços de qualidade (Neto., *et al*, 2008).

Abordar a questão da política pública de saúde é falar das relações que são construídas no cenário institucional onde a política acontece. Um fator importante a ser destacado nas relações entre profissionais de saúde e parturiente, é a relação hierárquica e poder entorno desde, que em muitos casos é fator preditivo para a ocorrência de violência obstétrica. Foucault (1984) define que os efeitos do poder pela repressão, tem-se uma concepção puramente jurídica deste mesmo poder, e identifica-se o poder a uma lei que diz não. O fundamental seria a força da proibição, o que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. A narrativa permeada no discurso do poder, depois de instaurado torna-se um fator impeditivo de proporcionar o acolhimento necessário no momento singular do nascimento.

Um dos grandes dilemas enfrentados no SUS é, na prática, fazer valer no dia-a-dia seus princípios, em particular no que diz respeito ao acesso pautado num acolhimento de qualidade e a integralidade da assistência nos serviços prestados à população. Logo, à medida que o SUS avança, no sentido de ampliar o acesso a todos os cidadãos que necessitam dos seus serviços, no caso específico das gestantes, a integralidade não se operacionaliza de maneira que acolha essa usuária nas suas necessidades, independente do nível do sistema/serviço que vá acessar, ou seja, em todo o processo de pré-natal, parto e puerpério, o que revela uma organização inadequada do sistema de saúde. Sob esta ótica, nota-se que a questão do atendimento no processo de gestação e parto no SUS demarca desigualdades em saúde quando se compara a realidade entre os indicadores maternos e infantis (Neto., *et al*, 2008).

A partir deste dado, o acolhimento é um fator primordial nas Instituições onde o nascimento acontece neste sentido podemos trazer à luz os exemplos de mulheres que por horas ficam aguardando atendimento na recepção dos hospitais, e além da demora e angústia causada na mulher e familiares neste momento tão singular, nos casos mais agravantes, essas mulheres acabam dando à luz a seus filhos sozinhas, na recepção do hospital, à mercê da própria sorte.

Neste sentido, o contexto do parto, em maior porcentagem acontece na instituição hospitalar, que faz parte da construção das políticas públicas de saúde, como parte integrante desta. O hospital faz parte da tecnologia médica, sendo este programado como um instrumento terapêutico, instrumento de intervenção sobre a doença e o doente, instrumento suscetível, por si mesmo ou por alguns de seus efeitos. Esse dispositivo terapêutico é uma invenção

relativamente nova, que data do final do século XVIII. A consciência de que o hospital pode e deve ser um instrumento destinado a curar aparece claramente em torno de 1780 e é assinalada por uma nova prática: a visita e a observação sistemática e comparada dos hospitais (Foucault, 1984).

Mas será que atualmente o hospital permanece com a característica do curar, do cuidar? Essa indagação, quando falamos no processo parturitivo, muitas vezes não se solidifica, pois a violência vem sob o nome de cuidado, a negligência sob o nome de direitos, sendo estas, muitas vezes não percebida pelas mulheres, pois imaginam que o tratamento recebido é o que deveria ser, e não percebem a tratativa violenta no momento do nascer. Portanto, praticar as políticas públicas implementadas e dar suporte para esta prática, é um fator primordial para que os índices de ocorrências de violência obstétrica diminuam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acerca das discussões que norteiam a violência obstétrica, é possível considerar que a conjuntura da violência obstétrica na contemporaneidade trata-se de um grave problema social. Os episódios de violência obstétrica têm motivado amplas discussões e a implantação de um novo conjunto de intervenções em saúde pública. O nascimento de um filho trata-se de um momento singular na vida da mulher e do bebê, portanto, não se deve tirar o direito da mulher ser a protagonista de sua história. Desta maneira, proporcionar o acesso a uma assistência de saúde adequada, segura, qualificada, respeitosa, humanizada e baseada em evidências científicas, é primordial.

Toda a realidade apresentada, aponta que serão necessárias adequações no serviço de saúde, como proporcionar melhores condições de trabalho aos profissionais de saúde que atendem a parturiente, de forma que o fator estresse, sobrecarga de trabalho e baixa remuneração, deixe de ser um fator de predisposição para as ocorrências. Também é necessário proporcionar um ambiente e instrumentos para o procedimento do parto adequados, para que no momento do parto não venha a faltar dispositivos básicos, o que pode comprometer o andamento do procedimento, principalmente o cirúrgico, o parto cesárea, sendo esta uma realidade identificada nos equipamentos de saúde do SUS.

Portanto, além de toda estrutura institucional, é necessário proporcionar uma estrutura de ambiente adequada para a execução das políticas públicas com qualidade e humanização, sendo este o primeiro passo para a garantia de serviços eficazes em saúde, com a efetivação

democrática das políticas, para a minimização da violência, que vem sob o nome de cuidado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. (2015). Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. Ed. Unesp. 1º edição. São Paulo.

CAPELLA e BRASIL. (2015). Análise de Políticas Públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Rev. Novos Estudos. Cebrap.

DINIZ, *et al.* (2015). Violência obstétrica como questão para a saúde pública no Brasil: origens, definições, tipologia, impactos sobre a saúde materna, e propostas para sua prevenção. São Paulo. *Revista Brasileira de crescimento e desenvolvimento humano*. Departamento de Saúde Materno-Infantil. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

FOUCAULT, M. (1884). A microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal.

MELO, M. A. (1998). As sete vidas da agenda pública brasileira. In RICO, E. M (org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. SP: Cortez: Instituto de Estudos Especiais.

NETO STE, ALVES GCK, ZORZAL M, LIMA DCR. (2008). Políticas de Saúde Materna no Brasil: os nexos com indicadores de saúde materno-infantil. Saúde Soc. São Paulo, v.17, n.2, p.107-119.

ROTHER, E, T. Revisão sistemática X revisão narrativa. Acta Paulista de Enfermagem, vol. 20, núm. 2, abril-junio, 2007, pp. v-vi. *Escola Paulista de Enfermagem*. São Paulo, Brasil.

PARTO DO PRINCÍPIO. (2012). *Violência Obstétrica “Parirás com dor”*. Mulheres em Rede pela Maternidade Ativa. Dossiê para CPMI da Violência contra as Mulheres. Brasil.

TILLY, C. (2013). Democracia. Ed. Vozes, Petrópolis.

SANTOS & SOUZA (2015). Violência institucional obstétrica no Brasil: revisão sistemática. Macapá. *Estação científica - UNIFAP*.

27. O branco papel do vestibular do Paraná na implementação da Educação Étnico-Racial

*Lilian Amorim Carvalho*⁷⁸

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o resultado da pesquisa de mestrado que versou sobre o processo de implementação da Educação para as relações étnico-raciais, inaugurada com a lei federal 10.639/03 e a publicação da Resolução CNE/CP/ 001/2004, baseada no Parecer CNE/CP 003/2004. Tomando o vestibular como um indutor do currículo escolar, partiu-se do pressuposto que ao inserir conteúdos de história e cultura afro-brasileira e africana nas provas, os vestibulares contribuiriam para que esses conteúdos sejam tratados na educação básica. No entanto, a investigação identificou que esses conteúdos praticamente não apareceram nos vestibulares das universidades públicas do Paraná, no período de 2002 a 2015. A pesquisa foi realizada com análise de documentos a partir de categorias que permitiram o tratamento quantitativo. Os resultados demonstram que a incidência do enfoque de matriz europeia própria do currículo tradicional continua prevalecendo exorbitantemente sobre as demais matrizes. Com base no referencial teórico sobre políticas públicas, busca-se, aqui, suscitar algumas inferências sobre o resultado encontrado mediante o processo de implementação da política educação étnico-racial, considerando, para tanto, o problema de efetivação de políticas públicas para a EREER, a alta discricionariedade dos agentes educacionais e a falta de regulamentação dos concursos seletivos para o ensino superior.

Palavras-chave: Educação étnico-racial; vestibular; modelos de políticas públicas; discricionariedade.

Desde a lei 5.540/1968, quando se configurou no mecanismo de acesso ao ensino superior, o vestibular tem exercido papel fundamental na condução da educação básica, interferindo nos currículos, métodos didáticos e até posturas dos professores. Especialmente após o grande aumento de cursinhos preparatórios para o vestibular, na década de 80, os colégios, principalmente da rede privada, passaram a se voltar para o ensino destinado à aprovação de seus alunos, a fim de conseguir os melhores desempenhos e deste modo, os resultados se revestirem em publicidade para o próprio colégio. As famílias, por sua vez,

⁷⁸ Mestre em Ciências Sociais pelo PGC-UEM (2017), pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares Afro-Braileiro – NEIAB/UEM. e-mail: lilianamorimcarvalho@gmail.com

querendo que seus filhos tenham a melhor formação para o acesso ao ensino superior, buscaram matriculá-los nos colégios com maior índice de aprovação.

Diante do exposto e tendo em mente o importante papel que o vestibular pode cumprir no processo da mudança curricular, foram investigadas as provas dos vestibulares das universidades públicas do Paraná no período de 2002 a 2015 buscando identificar conteúdos relativos à história e cultura afro-brasileira e africana, a fim averiguar se esses exames estão contemplando o disposto nas *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana* – DCN-ERER, contribuindo, assim, para a sua implementação. Além disso, ao considerar que esses conteúdos são obrigatórios nos currículos escolares desde 2003, e o conhecimento necessário para o vestibular é aquele referente ao ensino médio, tais conteúdos deveriam ser abordados nesses exames.⁷⁹

O resultado encontrado na análise dos dados, no entanto, apresentou um percentual ínfimo dos conteúdos relativos à Educação para as relações étnico-raciais nos vestibulares do Paraná, conforme Tabela 1 que apresenta o resultado relativo à temática⁸⁰ das questões, considerando o somatório de questões de cada universidade ao longo do período analisado, correspondendo no conjunto ao vestibular do Paraná. Nas edições dos vestibulares de sete universidades públicas do Estado, ao longo de 2002 a 2015, de 6818 questões, apenas 34 apresentam temática afro e somente 3 questões com temática indígena.

Tabela 1 – Temática

IES	QT	TEMATICA									
		Afro		Indígena		Euro		Asia		AmLaOce	
		QT	%	Q T	%	QT	%	Q T	%	Q T	%
UEM	2238	9	0,40 %	2	0,09 %	10 0	4,47%	15	0,67 %	7	0,31 %

⁷⁹ Em 2003, a Lei Federal 10.639 foi sancionada acrescentando o artigo 26-A na LDB/1996 que incluiu a História da África e Cultura Afro-Brasileira como conteúdos obrigatórios no ensino fundamental e médio. Para implementar o currículo escolar, foi publicada em 2004 as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana*. Esse artigo da LDB/96 sofreu alteração em 10/03/2008, pela lei 11.645 que incorporou também o ensino obrigatório de história e cultura indígena.

⁸⁰ Foi considerado como variável Temática as questões relativas a História/Geografia/Cultura/Filosofia/Arte das seguintes categorias: afro-brasileira/africana, asiática, europeia, indígena (brasileira) ou da América Latina/Oceania. Tomamos por “temática” o corpus do conteúdo necessário para responder à questão, ou seja, trata-se do conjunto de informações e outros elementos (tipo de reflexão/pensamento desenvolvido no estudo) que permitam ao vestibulando ter o domínio dos saberes e conhecimento sobre o assunto tratado. Além de temáticas, foram analisadas as variáveis, personagens e citações.

UEL	900	4	0,44 %	1	0,11 %	11 0	12,22 %	1	0,11 %	2	0,22 %
UFPR	1004	6	0,60 %	0	0,00 %	48	4,78%	3	0,30 %	5	0,50 %
UNIOESTE	1010	5	0,50 %	0	0,00 %	72	7,13%	10	0,99 %	6	0,59 %
UNICENTRO	260	0	0,00 %	0	0,00 %	0	0,00%	0	0,00 %	0	0,00 %
UEPG	686	3	0,44 %	0	0,00 %	17	2,48%	2	0,29 %	0	0,00 %
UENP	720	7	0,97 %	0	0,00 %	83	11,53 %	1	0,14 %	5	0,69 %
PR	6818	34	0,50 %	3	0,04 %	43 0	6,31%	32	0,47 %	25	0,37 %

Tabela elaborada pela autora.

Percebeu-se com o resultado que as DCN-ERER não estão sendo consideradas na elaboração das provas, porque, além da incidência das categorias “afro” se apresentarem muito baixa e irregular, há ainda a grande predominância das categorias europeia e branca sobre as demais, o que contraria as orientações da normativa sobre “ampliar o foco dos currículos escolares para a diversidade cultural, racial, social e econômica brasileira”, incluindo nas atividades de ensino as contribuições históricas e culturais dos diversos povos – negros, indígenas, asiáticos, além dos europeus – que compõem a sociedade brasileira (MEC, 2013, p. 91). Com isso, concluiu-se que a cor do vestibular no Paraná é branca com levíssimas, quase imperceptíveis, pinceladas coloridas.

Por consequência, os resultados apontam para a grande necessidade de investimento em ações que reforcem o marco legal relativo às DCN-ERER junto às instituições de ensino de todos os níveis, especialmente do ensino médio e superior. A partir disso, este artigo se dedica a um esforço de reflexão teórica para compreensão dessa realidade. Apresentamos a seguir algumas elucubrações que podem ajudar a compreender ou ao menos, refletir sobre o desempenho dos exames em relação aos conteúdos investigados e levantar algumas hipóteses relativas ao processo de implementação de políticas públicas, voltado nesse caso específico para a política de educação étnico-racial a partir da publicação das DCN-ERER. Além disso, pontua-se algumas questões relevantes sobre a natureza dos exames vestibulares, que são, sobretudo, sistemas de seleção e exclusão e a ambiguidade que assumem ao serem tomados como promotores de inclusão.

Políticas Públicas para implementação das DCN-ERER

As assimetrias das matrizes curriculares nos conteúdos abordados nos vestibulares, em que as categorias relativas a outros povos aparecem de forma irregular e pontual enquanto a europeia/branca aparece de forma sobressalente em todas as variáveis, demonstraram, de um lado, a relevância das DCN-ERER frente ao ideal da mudança curricular, visto que ainda há a predominância de matriz eurocêntrica nos conteúdos do vestibular. De outro, a necessidade de fortalecer o marco legal, atuando de forma mais efetiva na consolidação do currículo multicultural proposto pela normativa.

O resultado da pesquisa pode ser entendido como um monitoramento da implementação da política de educação étnico-racial, podendo ser situada em diferentes eixos do Plano Nacional de Implementação das DCN-ERER: 5) Avaliação e monitoramento; ou eixo 6) Condições institucionais, se considerarmos a meta referente a “fomentar pesquisas, desenvolvimento e inovação tecnológicas na temática das relações étnico-raciais” (MEC, 2013, p. 70), o que gera novas informações sobre o processo de implementação/execução, servindo como um monitoramento e imputando a necessidade de novas tomadas de decisão.

Além disso, o resultado impacta sobre pelo menos outros dois eixos: 2) Política de formação para gestores(as) e profissionais de educação; e 3) Política de material didático e paradidático, na medida em que se constata a necessidade de avançar no monitoramento da atuação dos profissionais, bem como dos materiais didáticos utilizados tanto para o ensino na rede pública e privada quanto para a formatação das questões de vestibular, que devem estar em consonância com as diretrizes curriculares. Daí pode-se depreender a importância de um dos objetivos do plano referente à construção de políticas públicas para implementação das leis 10.639/2003 e 11.645/2008 (MEC, 2013, p. 19). Dito de outra forma, o resultado da pesquisa aponta para a necessidade de investir, ou continuar investindo na implementação do Plano Nacional para Implementação das DCN-ERER.

Num estudo que discute a ascensão da diversidade nas ações governamentais a partir do primeiro mandato do governo Lula, fica evidente uma intenção voltada para as demandas de diversos segmentos minoritários, tendo em vista que o próprio plano de governo de 2002 foi construído em parceria com os diferentes movimentos sociais e algumas ações específicas foram implementadas já a partir de 2003, entre as quais a lei 10.639/2003. No entanto, no levantamento de programas e ações do MEC no período de 2003 a 2006, foram identificadas 19 ações sob o conceito de diversidade de forma abrangente (incorporando as

demandas de diversas minorias, negros, indígenas, mulheres, população LGBT, etc), porém sem muita integração entre as secretarias envolvidas e com baixíssima destinação orçamentária:

No ano de 2005, o orçamento da diversidade representava 0,7% do total do orçamento do MEC. Já em 2006, essa participação passou para 0,75%. Tal evolução representa um aumento de 7% na participação do orçamento da diversidade em relação ao orçamento do MEC. Porém, a porcentagem de participação apresentada enseja uma reflexão noutro sentido. Uma participação de apenas 0,75% sinaliza um valor insignificante em termos orçamentários. As temáticas que pretendem ser contempladas no amplo espectro que se denominou diversidade têm uma participação ínfima em relação ao total do orçamento do MEC: menos de 1%. Isso significa que as questões relativas à diversidade permanecem sem financiamento efetivo para reverter qualquer lógica. (RODRIGUES; ABRAMOVICZ, 2013, pp. 26-27)

Embora seja possível reconhecer que foi um período de extraordinária emergência de programas destinados ao enfrentamento do racismo e direcionado para a diversidade, o estudo ressalta que houve falhas de articulação:

Em termos gerais, pode-se afirmar que faltaram coordenação interministerial, coerência e comunicação entre os programas, e que as responsabilidades acabaram encapsuladas na SECAD, na SEPPIR e na SPM. A defesa da diversidade e a luta pela igualdade racial passaram a fazer parte da retórica do governo, mas ainda não foram, efetivamente, elevadas ao status de política de Estado. (RODRIGUES, 2011, p. 198-199)

Se tomados em conjunto os programas sobre diversidade apresentaram essas problemáticas de falta de articulação e baixo orçamento, tal situação aponta para a dificuldade do tratamento relativo especificamente à implementação das DCN-ERER, as quais requerem uma multiplicidade de ações voltadas para a efetivação dos seus diferentes eixos.

Com base no referencial acadêmico sobre o modelo do ciclo de políticas públicas diferentes etapas são separadas para o tratamento analítico. No caso em questão, a alteração da LDB/1996 pelas leis 10639/2003 e 11645/2008 expressa a tomada de decisão na política educacional mas não garante por si só os resultados esperados, ou seja, “não existe um vínculo direto ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação”, da mesma maneira que “não há vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação” (RUA, 2013, p. 90).

O sucesso de uma política pública está ligado a uma série de fatores desde o seu planejamento até a execução, sendo imprescindível a avaliação e monitoramento constante e

em todas as etapas, que embora separadas no tratamento acadêmico, na prática se sobrepõem e o momento em que isso ocorre de forma mais evidente é na etapa de implementação.

A implementação é, em si mesma, um processo de diversos estágios, que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões – que correspondem à formulação da política pública – identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução. A implementação, portanto, compreende o conjunto de eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que inclui tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos. (RUA, 2013, p. 90)

Nesse momento são elaborados os planos, programas e projetos, nos quais precisam ser bem delineados os objetivos, metas e recursos, para que os agentes/executores saibam o que, quando, onde e como fazer, ou seja, para que a intervenção seja bem-sucedida. Ainda assim, considerando os diferentes aspectos que impactam sobre uma política pública, são revistos constantemente implicando em dificuldades de toda ordem, especialmente sobre a ação dos executores que acabam não sabendo exatamente o que estão implementando. Trata-se de um momento em que “emergem as negociações que não foram levadas a termo entre os atores políticos ou que foram propositadamente deixadas em suspenso. O que denota o caráter dinâmico e complexo do processo de implementação” (CAVALCANTI, 2007, p. 218).

Esses problemas aumentam exponencialmente quando uma política envolve diferentes instituições e níveis de governo, uma vez que o controle do processo fica mais complexo, dependendo, sobretudo, de alto grau de cooperação entre as organizações dos diferentes elos da cadeia de implementação (RUA, 2013). No exemplo da análise dos programas que se voltam para a diversidade ficou evidente a complexidade, especialmente quanto às implicações e dificuldades, para uma etapa de implementação bem-sucedida. No caso, um ponto importante mencionado trata da vulnerabilidade dos programas, nas palavras da autora:

Outro aspecto importante na caracterização e avaliação dessas políticas diz respeito à institucionalidade dos programas, ou seja, a garantia de permanência e continuidade das ações. Conforme observamos, a maior parte dos programas analisados não consta na análise do PPA [plano plurianual], o que significa que sua implementação está condicionada à disponibilidade de recursos oriundos de outros programas. (RODRIGUES, 2011, p. 196)

Em relação às DCN-ERER, diferentes pesquisas⁸¹ que se propuseram verificar a efetivação da lei federal 10.639/03 têm demonstrado que a temática vem paulatinamente sendo inserida nas escolas, no entanto ainda de modo muito pontual e desarticulado, dependendo, sobretudo, da ação de agentes individuais mais engajados com a causa, o que demonstra a dificuldade de consolidar a educação para as relações étnico-raciais na escola.

A publicação *Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na Perspectiva da Lei n.º 10.639/03*, é o resultado da pesquisa apoiada e financiada pelo MEC/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e pela representação da UNESCO no Brasil, desenvolvida no âmbito nacional, no período de fevereiro a dezembro de 2009 com o objetivo de “identificar, mapear e analisar as iniciativas desenvolvidas pelas redes públicas de ensino e as práticas pedagógicas realizadas por escolas pertencentes a essas redes na perspectiva da Lei n.º 10.639/03” (GOMES, 2012, p. 7). A coordenadora dessa pesquisa, Nilma Lino Gomes, aponta a dificuldade em consolidar a temática nas escolas na medida em que as práticas pedagógicas voltadas para a educação das relações étnico-raciais que são identificadas nas pesquisas ainda ocorrem por ações espontâneas de educadores interessados e salienta que em “virtude do caráter de empenho individual, tais práticas geralmente não têm continuidade nem conseguem ser socializadas e divulgadas para além do local onde se realizam”. (GOMES, 2012, p. 12)

Isso nos remete a modelos de implementação de uma política pública que modo geral identificam o fluxo do encadeamento das ações. Os principais modelos encontrados são o TOP-DOWN (de cima para baixo) e BOTTOM-UP (de baixo para cima), além de modelos que mesclam esses dois, os híbridos. A implementação pelo modelo “de cima para baixo” pressupõe o cumprimento das ações para a execução da política pública a partir da noção da racionalidade técnica e obediência à hierarquia. As decisões seriam tomadas pelos burocratas de “alto-nível” e executadas pelos agentes dos diferentes níveis subsequentes, tal como planejadas, respeitando as prerrogativas do alto escalão. O fluxo nesse caso seria linear, entendendo a implementação como “um conjunto ordenado de atividades-meio para alcançar objetivos previamente estabelecidos”, cujos agentes atuariam “puramente segundo o princípio da obediência às normas e às determinações dos políticos” (RUA, 2013, pp. 92 e 93).

O modelo “de baixo para cima” parte do princípio que não há controle perfeito do processo de “cima para baixo”, assim seria necessário levar em conta o “processo interativo de

⁸¹ Em 2013, quando completou 10 anos, foram publicados diversos artigos que tratam da implementação da lei 10639/03, sendo que algumas revistas tiveram suas edições com a temática “Dossiê 10 anos da lei 10639/03”. Ver por exemplo a Revista Teias v. 14, n. 34(2013); Revista ABPN, v. 5, n. 11(2013); Educar em Revista, n. 47(2013).

negociação (...) entre os que buscam colocar a política em prática – aqueles dos quais depende a ação – e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança que a política impõe” (CAVALCANTI, 2007, p. 227). O fluxo, portanto, não é linear na direção contrária, mas a partir da rede de relações que ocorrem na base onde as ações são executadas e sofrem interferências. A institucionalização de uma política, por este modelo, ocorreria no sentido periferia-centro de forma gradual, à medida que se executassem ações para solução de problemas cotidianos, seriam encaminhadas para patamares superiores até chegar no nível governamental mais alto/central, onde se transformaria em política pública (RUA, 2013). Assim, seria fundamental a negociação constante entre as diversas instâncias envolvidas.

A transformação de uma política em um ou mais programas está influenciada pela maneira como as instâncias administrativas conseguem orientar a política para atender os seus interesses. Isso significa que o resultado de uma política que foi formulada num nível hierárquico mais alto dependerá do desempenho das organizações responsáveis pela implementação dos programas no nível local. (CAVALCANTI, 2007, p. 229)

Os modelos híbridos, por sua vez, consideram o processo de retroalimentação dos outros dois modelos, em que a implementação é vista como um processo contínuo e ininterrupto de tomadas de decisões e negociações entre as diferentes instâncias e atores.

O sucesso da implementação não seria decidido na cúpula do governo ou da organização, mas em embates contínuos no interior da burocracia pública e na intersecção entre ações administrativas e escolhas privadas. A resultante deste processo dependeria dos recursos de poder e das estratégias dos atores relevantes, bem como das especificidades das organizações responsáveis pela intervenção. O equívoco da concepção da “implementação programada” e dos enfoques tradicionais de avaliação seria superestimar a capacidade governamental de conformar a conduta dos burocratas do street-level, dos grupos-objetivos e de outros atores sociais vinculados à intervenção. (COTTA, 1998, p. 119)

Dessa maneira, fica evidente a necessidade do processo cooperativo tanto entre as diversas instâncias governamentais quanto estas e as diferentes instituições sociais, para a solução de problemas concernentes à implementação de políticas e, em última instância, à superação dos problemas sociais. Disso depreendemos que o resultado da análise dos vestibulares indica deficiência nesse processo. Aproximando essa discussão e os modelos de implementação citados ao processo de sanção da lei 10.639/2003 e a publicação das DCN-ERER, tem-se que o baixo investimento em políticas públicas, tomando como referência as políticas sobre diversidade, permite situar a política de educação para as relações étnico-raciais no modelo TOP-DOWN, ou seja, uma vez determinada em lei a obrigatoriedade do ensino de

história e cultura afro-brasileira e africana supõe-se que tais determinações seriam cumpridas automaticamente e de acordo com as DCNERER pelos diversos agentes do sistema de ensino.

Pelo modelo BOTTOM-UP, podemos perceber a dificuldade na efetivação dessa política educacional na medida em que os agentes mais diretamente ligados às ações necessárias – secretarias de educação, IES, escolas, equipes pedagógicas, professores, etc – não têm apresentado uma atuação satisfatória, haja vista os resultados de pesquisas que têm aferido esse processo, assim como a investigação sobre os conteúdos do vestibular, demonstrando um processo de implementação pouco consistente.

Em relação aos modelos híbridos, destacamos que a tomada de decisão para uma política que se volta para a educação das relações étnico-raciais é fruto de processo dinâmico social de várias forças em disputa. Esta temática entrou na agenda pública brasileira por força da articulação dos movimentos sociais negros internamente no país e com atuação junto às Nações Unidas, cujo marco foi a Conferência de Durban 2001⁸². Se materializa com a lei 10.639/2003 e em seguida com a publicação das DCN-ERER. Cabe agora a continuidade da implementação num processo que está em movimento, mas precisa ser alavancado.

A ampliação da temática na agenda pública durante o primeiro Governo Lula foi um avanço significativo em relação aos governos anteriores, principalmente por ser também resultado da participação dos movimentos sociais na construção de um plano de governo. No entanto, ainda não se verifica a inclusão significativa das políticas de diversidade no orçamento e no Plano Plurianual, o que seria importante para efetivamente deslocar a temática do campo da retórica para o campo da ação pública. (RODRIGUES; ABRAMOVICZ, 2013, pp. 28-29)

Mediante o exposto, percebemos que a dificuldade para implementar os conteúdos de história da África e cultura afro-brasileira e africana no currículo escolar está ligado à falta de continuidade no processo de efetivação de políticas públicas voltadas para a Educação das relações étnico-raciais. Um outro ponto que abordaremos a seguir, se desdobra deste e diz respeito à atuação dos agentes envolvidos: o problema da discricionariedade e do espontaneísmo na implementação das DCN-ERER.

⁸² O tema das relações raciais na agenda pública aparece a partir da segunda metade dos anos 90, por ocasião da Marcha Zumbi dos Palmares, ocorrida em 20 de novembro de 1995 e o início do século XXI marcado pelo debate internacional sobre o combate ao racismo, pela conferência da ONU realizada em Durban em 2001, o que gerou uma pressão sobre o governo brasileiro. Ver a esse respeito Marilene de Paula (2011) e Sales Augusto dos SANTOS (2014).

A ação dos agentes na elaboração do vestibular

De acordo com o Art. 44, inciso II da LDB/1996, para ingressar num curso de graduação é necessário ter concluído o ensino médio ou equivalente, de modo que o processo seletivo deve considerar e respeitar o currículo deste nível educacional. Desta maneira, a irregularidade da presença de questões relativas aos conteúdos das DCN-ERER nos vestibulares do Paraná levanta a discussão sobre o momento de elaboração das provas e nos remete à pergunta: por que os elaboradores, modo geral, não estão inserindo a temática afro-brasileira e africana nas questões do vestibular?

A reflexão ora apresentada não busca responder à questão, visto que seria necessária uma investigação junto aos elaboradores ou comissões do concurso vestibular. O intuito, portanto, é discorrer sobre algumas hipóteses teóricas já tratadas em outros trabalhos que podem auxiliar na compreensão do fenômeno. Foi dito que a implementação de políticas públicas requer um alto grau de cooperação entre as diversas instâncias e agentes responsáveis pelo cumprimento das metas e objetivos, de modo que para a garantia da efetivação há a necessidade de controlar todo o processo, o qual, por sua vez, torna-se mais complexo quanto maior for a rede de instituições envolvidas e níveis de governo. É sabido que a implementação das DCN-ERER corresponde a um alto grau de complexidade e as pesquisas indicam que esse processo está na dependência da ação espontânea de agentes educacionais interessados na temática.

Aqui nota-se que, entendendo a publicação das DCN-ERER como uma normativa a ser cumprida por se tratar do dispositivo de lei (seguindo o modelo TOP-DOWN), a falta de controle no processo de implementação e o seu alto grau de complexidade abre margem para o poder discricionário dos agentes. Isto é, “implementadores possuem um certo ‘grau de manobra’ e ‘interpretação’ em relação à política que será implementada (grau de discricionariedade)”, dito de outra forma, a discricionariedade “remete à prerrogativa ou delegação de poder que os implementadores possuem para escolher entre possíveis cursos de ação ou inação no âmbito de sua atividade” (CAVALCANTI, 2007, p. 218).

Assim, adotando os elaboradores das provas de vestibular como implementadores das DCN-ERER, considerando que são responsáveis pela inclusão da temática afro-brasileira e africana nas questões elaboradas, percebemos um indicativo da não atuação para a inserção da referida temática, haja vista o resultado dos conteúdos encontrados no vestibular do Paraná. Esse indicativo sinaliza que as orientações das comissões de vestibulares aos elaboradores não

especificam normas que contemplem a obrigatoriedade dos conteúdos curriculares previstos na LDB/1996.

Dessa forma, partindo da noção de *habitus* de Pierre Bourdieu, aludimos à possibilidade de que cada elaborador seguirá o conteúdo previsto nos livros didáticos correspondente à sua disciplina, mas se aterá aos temas de maior familiaridade. Não obstante às questões de ordem prática, não desconsideramos nesse processo a força do pensamento ocidental moderno constituinte do currículo tradicional dominante que se baseia na ideia de um conhecimento produzido a partir da exterioridade/objetividade, o que garantiria neutralidade. Tampouco descartamos, com isso, o peso das representações sociais relativas à racialização da sociedade brasileira em que a ideologia do embranquecimento, o mito da democracia racial e o contínuo de cor são fundantes das relações raciais e orientadoras das práticas mais cotidianas (SOUZA, 1983). Essa perspectiva da influência de valores intrínsecos na conduta dos agentes aparece num estudo sobre implementação de políticas públicas, da seguinte forma:

Acreditamos que a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores. Isso pressupõe o seguinte: esses atores exercem sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos; as normas organizacionais formais e informais constroem e incentivam determinados comportamentos; por último, o plano é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais. Nesse quadro, as variáveis cognitivas recebem destaque, pois atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e sua apropriação nos espaços locais. (LIMA e D'ACENZI, 2013, p. 109)

Seguindo essa lógica, encontramos no trabalho sobre a “construção” da escola⁸³ de Elsie Rockwell e Justa Ezpeleta (2007) elementos norteadores para pensar o cotidiano e as apropriações individuais na constituição de um processo histórico. Segundo as autoras, “a realidade escolar aparece sempre mediada pela atividade cotidiana, pela apropriação,

⁸³ O termo “construção” é tomado como um processo para estabelecer a “escola” enquanto uma categoria analítica, não como algo dado, mas como algo em construção no próprio movimento histórico. Segundo as autoras, “as diferenças regionais, as organizações sociais e sindicais, os professores e suas reivindicações, as diferenças étnicas e o peso relativo da Igreja marcam a origem e a vida de cada escola. A partir daí, dessa expressão local, tomam forma internamente as correlações de forças, as formas de relação predominantes, as prioridades administrativas, as condições trabalhistas, as tradições docentes, que constituem a trama real em que se realiza a educação. É uma trama em permanente construção que articula histórias locais – pessoais e coletivas –, diante das quais a vontade estatal abstrata pode ser assumida ou ignorada, mascarada ou recriada, em particular abrindo espaços variáveis a uma maior ou menor possibilidade hegemônica. Uma trama, finalmente, que é preciso conhecer, porque constitui, simultaneamente, o ponto de partida e o conteúdo real de novas alternativas tanto pedagógicas quanto políticas.” (ROCKWELL e EZPELETA, 2007, p. 133)

elaboração, refuncionalização ou repulsa que os sujeitos individuais levam a cabo” (ROCKWELL e EZPELETA, 2007, p. 142).

Interessa aqui os aspectos da apropriação para melhor compreender a baixa inserção dos conteúdos das DCN-ERER nos vestibulares do Paraná. Nesse sentido, o elaborador na sua atribuição de preparar as questões para a prova está desempenhando uma atividade incorporada ao seu cotidiano e para a qual lançará mão de práticas e saberes apropriados em outros momentos e diferentes contextos. Se o conteúdo da temática afro-brasileira e africana não faz parte do seu repertório teórico e não há uma diretriz normativa nessa atividade que obrigue expressamente a inclusão dessa temática, dificilmente esse elaborador apresentará o tema em suas questões. Ao observar a realidade social por essa perspectiva, verificamos como as atividades desenvolvidas no cotidiano impactam na condução de políticas, e muito além disso, na configuração do social, ou seja, no próprio processo histórico.

Estabelecendo-se seu caráter histórico, é possível compreender que o conteúdo social do conjunto de atividades cotidianas não é arbitrário, nem corresponde a uma escolha que cada sujeito faz em face de uma gama infinita de possibilidades. As atividades individuais contribuem para processos específicos de produção e reprodução social. Configuram “mundos” que, para outros sujeitos, são os “mundos dados”. Recuperam e redefinem instituições construídas de antemão. Produzem valores que se integram na acumulação social. Confluem para movimentos políticos de caráter progressista ou reacionário. Em todos esses processos, as atividades cotidianas “refletem e antecipam” a história social. (ROCKWELL e EZPELETA, 2007, p. 143).

Visto por essa ótica, um breve levantamento das grades curriculares dos cursos de licenciatura de História e Letras das universidades investigadas permite entrever a baixa incidência de conteúdos de história e cultura afro-brasileira e africana ao considerar a importância da formação acadêmica para a constituição do repertório teórico do qual se lança mão para elaborar as questões. Para viabilidade, restringiu-se o levantamento a apenas esses dois cursos elencados com base nas disciplinas que compõe as provas de conhecimento gerais do vestibular, no texto do Art. 26-A, § 2º da LDB/1996, que define a inclusão dos conteúdos das DCN-ERER “no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras” (BRASIL, 2003) e no Plano de implementação das DCN-ERER que orienta a inserção da temática nas IES que oferecem cursos de licenciatura.

Cabe ressaltar que não foram verificadas as ementas das disciplinas do curso, sendo identificadas apenas pelo que consta no título. Das sete universidades cujos vestibulares foram investigados, nas grades de Licenciatura em História foram encontradas disciplinas correlatas

à temática em seis casos, da seguinte forma: disciplinas obrigatórias no curso da UEL (2010 - Cultura Afro Brasileira), no curso noturno da UFPR (2010 - História da África e Ásia), na UENP (2010 – UENP: História da África), UNICENTRO (2012 - História da África e da Cultura Afro-Brasileira) e na UEPG (2012 -Tópicos Temáticos em História Africana e Afrobrasileira); e classificados como tópicos especiais optativos, listaram duas disciplinas na UEM (2008 - Tópicos especiais em História da África I e II). Na UNIOESTE apareceu uma disciplina optativa com o título Tópico Especial em Etno-História, porém a ementa apresenta a temática de forma bastante genérica: “Estudo da teoria, da metodologia e de casos relativo à historicidade das sociedades portadoras de pautas culturais distintas das ocidentais”.

Já nas licenciaturas em Letras, constaram apenas duas disciplinas. Uma obrigatória, ainda assim classificada como “disciplinas de diversificação ou aprofundamento”, no curso da UEPG (2009). Trata-se de um componente da “Disciplina Seminários Temáticos sobre a Realidade Escolar Brasileira” conforme consta na ementa o Módulo III: “Pluralidade Cultural Brasileira: Educação para as diferenças - História e cultura afro-brasileira. História e cultura africana. Leitura crítica do Tema Transversal Pluralidade Cultural dos PCN e a da bibliografia que o embasa. Desenvolvimento de metodologias de aplicabilidade do Tema Transversal Pluralidade Cultural dos PCN.”³². A outra aparece na grade da UENP (2014), classificada como Eletiva II - Literaturas Africanas de Língua Portuguesa. Não foram identificadas disciplinas com a temática nos cursos das demais universidades.

Este levantamento pode fazer supor que em existindo as disciplinas seria de se esperar que os conteúdos aparecessem com maior incidência nos vestibulares, no entanto, se compararmos estas disciplinas com o restante da grade curricular, podemos identificar algo semelhante ao resultado das provas, na medida em que a relação de disciplinas com temáticas europeias ou tratadas como um conhecimento universal tem grande predomínio no currículo prevalecendo sobre outras temáticas, especialmente se comparadas às da África ou cultura afrobrasileira. Além disso, as disciplinas temáticas encontradas datam sua inclusão no currículo em período mais recentes, o mais antigo são as optativas da UEM que passaram a ser ofertadas a partir de 2008.

De toda forma, esses são alguns indícios que nos suscitam a refletir sobre o papel dos elaboradores das provas de vestibular para a implementação das DCN-ERER. Ao sugerir que o poder discricionário dos elaboradores decorre do baixo controle das comissões de vestibular no que concerne às regras a serem observadas na formulação da prova, joga-senluz ao papel dessas comissões enquanto reguladora do processo de seleção para acesso ao ensino

superior. A atuação das comissões de vestibular remete assim, a outro ponto de discussão que será tratado na sequência e diz respeito às diferenças entre os vestibulares e respectivas IES em relação à implementação das DCN-ERER e sobre a natureza do exame enquanto processo seletivo para o acesso ao ensino superior.

A (des)regulamentação do vestibular

No processo de elaboração dos dados dos vestibulares do Paraná, observou-se que o conteúdo das questões sofreu pequenas alterações ao longo do período, tendo em vista que são limitadas ao currículo do ensino médio, já outras mudanças relativas ao formato das provas ocorreram relativamente com maior frequência e apresentam diferenças significativas na comparação dos concursos entre as IES. Deste modo, de um lado os valores dos resultados retratam de maneira satisfatória o predomínio de temáticas europeias sobre as demais, por outro, a análise quantitativa em percentual não dá a dimensão correta dos resultados específicos para cada universidade e na relação entre si (por exemplo, Na tabela 1, listaram 2 questões com temática ‘Indígena’ no vestibular da UEM e 1 na UEL, mas correspondem a 0,09% e 0,11% respectivamente), assim como não consegue demonstrar as nuances no enfoque dado ao tratamento do conteúdo e as mudanças que tendem a incorporar uma perspectiva multicultural.

Essas diferenças aparecem em função da autonomia das IES para realizarem seus processos seletivos, e das determinações das comissões de vestibulares ao longo do tempo, incluindo sua composição a depender dos elaboradores de provas. Ressaltamos que essa autonomia é indiscutível e sempre deve ser estimulada, a intenção aqui, no entanto, é ponderar a partir desse dado sobre o desafio de conciliar as incongruências do processo de implementação das DCN-ERER levando em conta as disparidades dos vestibulares de cada universidade, frente à discussão sobre implementação de políticas públicas que aponta a necessidade do controle das diferentes etapas e instâncias envolvidas. Assim, procura-se entender o vestibular no âmbito de diretrizes normativas a fim de identificar mecanismos que permitam compreender sua dinâmica e consequentemente sua influência sobre a Educação para as relações étnico-raciais. Partindo da premissa da necessidade de controle, buscou-se averiguar como são assentidas as diferenças dos concursos vestibulares, do ponto de vista da legislação.

O acesso ao ensino superior por meio de exames de seleção remonta ao início do século XX, mais especificamente com o decreto nº 8.659 de 5 de abril de 1911, consagrando-se com o nome vestibular a partir da Reforma Francisco Campos pelo Decreto nº 21.241 de 4 de abril de 1932 (LIMA; FRANÇA, 2002). Tal como se configura hoje, o vestibular remete à

Lei federal 5.540/1968, conforme já citado, e teve sua regulamentação estabelecida pelo Decreto 68.908/1971. Desde então, a despeito das outras formas de seleção vigentes, o vestibular tem sido o principal sistema de acesso ao ensino superior (abordaremos mais adiante as mudanças de cenário em decorrência do ENEM).

Apesar do caráter prescritivo do decreto, e o rigor da lei na formatação do processo de acesso ao ensino superior para “todo o Território Nacional”, seu teor não chegou a atingir o escopo das provas para além do limite do currículo escolar, respeitando assim a autonomia das instituições:

Art. 6º As provas Concurso Vestibular deverão limitar-se em contendo as disciplinas, obrigatórias do ensino de grau médio, acrescidas eventualmente de uma língua estrangeira moderna, e revestir complexidade que não ultrapasse o nível de uma escolarização regular desse grau. (...) Art. 7º A elaboração, a aplicação e o julgamento das provas, assim como a classificação dos candidatos, serão centralizados em órgão próprio da instituição ou do grupo de instituições para que se realize o concurso. (...) Art. 8º O planejamento e a execução do Concurso Vestibular, na forma do artigo anterior, poderão ser deferidos a organizações especializadas, públicas ou privadas, pertencentes as próprias instituições ou estranhas a elas. (BRASIL, 1971)

Essa autonomia das IES relativas ao processo de acesso a seus cursos superiores ganha ainda maior significado com a publicação do Decreto 99.940 de 1990, que revoga o decreto anterior e dispõe de uma regulamentação em linhas gerais: “Art. 1º As instituições de ensino superior realizarão seus concursos vestibulares nos termos da lei, de seus estatutos e regimentos” (BRASIL, 1990). Mas principalmente a partir Lei de Diretrizes e Bases de 20 de dezembro de 1996, quando o concurso vestibular deixa de ser definido como instrumento de seleção, sendo alterado nos seguintes termos:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: (...) II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo; § 1º. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do caput deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação, bem como do cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do respectivo edital. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Dessa maneira, é inócuo buscar critérios que permitam direcionar as ações dos agentes no sentido de incorporar os conteúdos de temática racial nas provas dos exames seletivos a partir da legislação vigente, além de que como foi tratado também das dificuldades

do modelo TOP-DOWN de implementação. Isso, entretanto, leva a outro aspecto importante a ser considerado: a natureza do vestibular enquanto exame.

O vestibular tem sido tratado aqui pela perspectiva de um instrumento indutor de currículos, tal qual o ENEM que embora esteja ligado à políticas de ampliação de acesso à rede de ensino superior apontando para mudanças no processo de seleção⁸⁴, também vem configurando-se cada vez mais como exame seletivo e assumindo essa faceta de orientador dos currículos escolares. No entanto, apesar de se reconhecer o potencial mobilizador desses instrumentos para a implementação das DCN-ERER, paradoxalmente, não se perde de vista sua natureza enquanto exame que se destina a selecionar e consequentemente excluir candidatos ao ensino superior.

Grosso modo, o que se quer dizer é que enquanto o processo de seleção para o ensino superior estiver baseado em exames seletivos, estes podem e devem criar mecanismos para incluir conteúdos relativos à Educação para relações étnico-raciais, até porque fazem parte do currículo do ensino médio. Porém, não se advoga que esse seja um bom sistema para acessar cursos superiores, pelo contrário. Aliás, se o vestibular pode induzir o currículo para incorporar a temática afro-brasileira e africana, como demonstrado, não é o que vem ocorrendo e tampouco essa inclusão depende desse tipo exame.

O censo do ensino superior realizado e divulgado pelo INEP apresenta uma série de informações sobre o quadro do ensino superior em dados estatísticos. No relatório referente a 2014, foi demonstrado a preocupação quanto ao preenchimento das vagas, destacando que foram oferecidas mais de 8 milhões de vagas em curso de graduação, das quais 78,5% correspondentes a vagas novas e 21,1% a vagas remanescente. Segundo o estudo do censo:

Das vagas novas oferecidas em 2014, 44,2% foram preenchidas, enquanto que apenas 17,0% das vagas remanescentes foram ocupadas em 2014. Mais de 90% das vagas novas oferecidas em cursos de graduação da rede federal foram ocupadas em 2014. É o maior índice de ocupação de vagas entre as diferentes categorias administrativas; (...). Apesar de a rede federal ter o maior percentual de preenchimento de vagas remanescentes, 24,4%, mais de 86 mil vagas remanescentes não foram preenchidas na rede federal. (MEC, 2016, p. 10)

⁸⁴ Uma publicação da Gazeta do Povo de 26/02/2012, intitulada “Novas formas de seleção colocam o vestibular em xeque” levanta a discussão a respeito da necessidade do vestibular e menciona entre as medidas do governo federal desde 2004 a relevância do ENEM e do SISU para a alteração do sistema de acesso ao ensino superior. Em: <http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/vida%C2%ADna%C2%ADuniversidade/novas%C2%ADformas%C2%ADde%C2%ADselecao%C2%ADcolocar%C2%ADo%C2%ADvestibular%C2%ADem%C2%ADxeque%C2%AD7yd2lfz2sijjdi0sjccmussu>. Acessado em: 20/10/2016.

No censo relativo a 2015, cuja planilha está disponível no portal do INEP, aparecem os seguintes dados sobre o acesso ao ensino superior: 6.142.149 vagas novas, 15.582.238 inscritos para vagas novas, 2.920.222 ingressos totais, 2.583.697 ingressos para vagas novas, 2.043.726 ingressos pelo vestibular e 568.932 ingressos pelo ENEM. Sem considerar a possibilidade de sobreposição dos dados relativos aos ingressos, pode-se observar a necessidade de algum tipo de seleção, uma vez que o número de inscritos para as vagas novas corresponde ao 2,5 vezes o número de vagas novas. Todavia, somando os ingressos pelo vestibular e pelo ENEM totalizam-se 2.612.658 ingressos, se considerar que todos esses sejam para as vagas novas ainda assim ficariam 3.529.491 vagas abertas. Tal qual o percentual de vagas não preenchidas em 2014, percebe-se daí o caráter excludente que esse formato de exame tem apresentado.

Esses dados mostram como o processo de seleção de natureza excludente tem deixando de fora do ensino superior, milhares (ou milhões) de pessoas candidatas que concluíram o ensino médio, a despeito de toda a estrutura preparada para recebê-las. Postergando ou até impedindo a oportunidade para que essas pessoas possam se desenvolver plenamente e adquirir os benefícios sociais que o capital intelectual na forma de diploma pode assegurar. Sem entrar no mérito da formação básica necessária e a devida responsabilidade de se investir, sobretudo na melhor educação do ensino médio, são candidatos que estariam aptos para a próxima etapa de ensino, mas impedidos por um formato de seleção baseado num exame estruturado por prova e nota de corte que não é determinado por lei há mais de 20 anos, conforme Art. 44 da LDB/1996.

Diante disso, o enfoque proposto para analisar o vestibular leva em conta sua vigência e relevância no processo de acesso às universidades. E as ideias discutidas, como já foi dito, servem para levantar hipóteses sobre os dados encontrados, de modo que as três vertentes aqui apresentadas são possibilidades de análise que se entrecruzam. Assim, a apresentou-se a irregularidade dos conteúdos de temática afro-brasileira e africana nos vestibulares estudados ligada a um processo de implementação de política pública ainda inconsistente (1), do qual se desdobra a falta de controle das ações dos agentes envolvidos, mais especificamente sobre a elaboração das provas a critério individual (2), que, por sua vez, leva à análise das diferenças dos vestibulares e seus resultados como reflexo de uma regulamentação aberta em que o controle também fica comprometido (3).

Considerações Finais

Nesse sentido, salienta-se que a autonomia das IES e das comissões complexifica as relações e aumenta o poder discricionário dos elaboradores dos vestibulares. A efetivação dessa política educacional, a Educação para as relações étnico-raciais, requer, portanto, um processo lento devido a sua alta complexidade, não sendo possível garantir o controle dos mecanismos e agentes operadores dos diversos âmbitos do sistema de ensino. Assim, a implementação das DCN-ERER deve ser contínua e gradual, para qual deve ser enveredado esforços para fazer valer a lei. Esforços estes que devem ser dirigidos aos agentes de base, aqueles que ao desenvolver suas atividades cotidianas, atuarão a partir da incorporação desses temas segundo suas apropriações, de acordo com seu *habitus*.

Aprender sobre África, história e cultura afro-brasileira, assim como a indígena, é aprender sobre parte constitutiva do ser brasileiro, justamente pela mestiçagem tão reivindicada, é, portanto, promover autoconhecimento. Isso não é tarefa fácil, visto que na mesma medida em que se reivindica a mestiçagem, o racismo opera estruturando as relações. Quebrar essa corrente diz respeito a olhar o processo histórico com outros olhos, seguindo o estilo benjaminiano de escovar a história a contrapelo. Se o que se quer é superar o racismo, é prioritário seguir as DCN-ERER. Sua implementação fica sempre na tensão entre a liberdade dos agentes e o controle das instituições, entre a diversidade e a definição, atrelada ao ideal de ampliar o conhecimento sobre a própria condição humana. Não com o sentido universalizante, mas como heterogeneidade produzida em determinado contexto do processo histórico. Dessa maneira, é preciso encarar o conteúdo social como uma infinitude de possibilidades inerente à própria diversidade e, partir disso, colorir o papel ainda branco do vestibular.

Referências

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Diário Oficial da União 03 de dezembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm. Acessado em 29/08/2014.

_____. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acessado em 29/03/2016.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Diário Oficial da União de 10 de janeiro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acessado em 29/08/2014

_____. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Diário Oficial da União de 11 de março de 2008. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/lei/111645.htm. Acessado em 29/03/2016

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP 003/2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cnecp_003.pdf. Acessado em: 30/09/2014.

_____. Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971. Diário Oficial da União de 14 de julho de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68908.htm

_____. Decreto nº 99.940, de 30 de agosto de 1990. Diário Oficial da União de 31 de agosto de 1990. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19901994/D999490.htm

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional. Tese de doutorado. Campinas-SP: UNICAMPI, 2007.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. Revista do Serviço Público, Ano 49, n.2, Abr-Jun 1998.

GOMES, Nilma Lino (org.). Práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei nº 10.639/03. Brasília: MEC/Unesco, 2012.

INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 24/01/2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ACENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 48, pp. 101-110, DEZ. 2013

LIMA, Helena Ibiapina; FRANÇA, Flavio Antonio de Souza. O acesso ao ensino superior no Brasil: resgatando a história do vestibular. *Educ.bras.*, Brasília, v. 24, n. 48, p. 125-150, jan./dez. 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura AfroBrasileira e Africana. Brasília: MEC/SECADI, 2013.

_____. INEP. Censo da Educação Superior 2014 – Notas Estatísticas. Brasília: MEC/INEP. Disponível em:
http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf. Acessado em: 19/10/2016

PAULA, Marilene de. A promoção da igualdade racial na era Lula. In: PAULA, M. de (org). “Nunca antes na história desse país”...?: um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

ROCKWELL, Elsie; EZPELETA, Justa. A Escola: relato de um processo inacabado de construção. *Currículo sem Fronteiras*, v.7, n.2, pp.131-147, Jul/Dez 2007.

RODRIGUES, Tatiane Cosentino. A ascensão da diversidade nas políticas educacionais contemporâneas. (Tese de doutorado). UFSCAR, 2011.

RODRIGUES, Tatiane Cosentino; ABRAMOWICZ, Anete. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 15-30, jan./mar. 2013.

RUA, Maria das Graças. Para aprender políticas públicas. 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Acessado em: 06/10/2016.

SANTOS, Sales Augusto dos. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço. Tomo. n. 24, jan./jun 2014, pp 37-84.

SOUZA, Neusa Santos. Tornar-se Negro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

28. Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos: um espaço potencializador para a participação política de crianças e adolescentes

Denisse Brust López – UEM⁸⁵

Flávia Cunha Pacheco – UEM⁸⁶

Carolina de Andrade Guarniéri – UEM⁸⁷

Um dos serviços da Política de Assistência Social, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), contempla em seu público crianças e adolescentes que se encontram em situações de vulnerabilidade social e com violação de direitos. Reconhecendo as crianças e adolescentes usuárias/os desse serviço como sujeitos ativos e de direitos, o presente trabalho tem o intuito de apresentar o SCFV como um espaço de conflitos bem como de potencialidades, sobretudo no que tange à participação política das/os mesmas/os. Haja vista seus princípios de horizontalidade, participação e territorialização, o serviço se constitui como um espaço importante para a construção de um coletivo politicamente engajado e é, portanto, potencialmente emancipador. Assim, ao entender o ser humano como alguém ativo e capaz que é constituído nas relações, e ao considerar a influência tanto do contexto quanto das interseccionalidades nesse processo, o serviço se apresenta como um caminho alentador para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente enquanto cidadãos e sujeitos de direitos.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Crianças, Adolescentes, Participação Política.

Introdução

O presente trabalho visa propor uma discussão acerca do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV), vinculado à Política de Assistência Social, que atende crianças, adolescentes, adultos e idosos em situações de vulnerabilidade social e com violação de direitos. No decorrer do texto daremos enfoque ao SCFV em relação com as crianças e

⁸⁵ Graduanda em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá – UEM; brust.brust@hotmail.com.

⁸⁶ Graduanda em Psicologia pela Universidade Estadual de Maringá – UEM; flaviacunhapacheco@gmail.com.

⁸⁷ Graduada em Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, cursando bacharelado em Ciências Sociais pela mesma instituição; carolinaaguarnieri@gmail.com.

adolescentes⁸⁸, partindo da premissa de que essa parte da população é detentora, histórica e culturalmente, de determinadas particularidades que fazem com que mereçam especial atenção.

Ancorado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e redesenhado na Resolução CNAS nº01 de 2013, o SCFV foi pensado como um serviço complementar ao trabalho já realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI). Assim,

O SCFV possui um caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Deve ser ofertado de modo a garantir as seguranças de acolhida e de convívio familiar e comunitário, além de estimular o desenvolvimento da autonomia dos usuários (MDS, 2017, p.8).

Para tanto, o trabalho no SCFV pauta-se em princípios que objetivam promover a autonomia e a emancipação do indivíduo, fortalecendo, simultaneamente, o usuário em sua esfera individual e coletiva e estando organizado mediante uma série de orientações metodológicas que guiam a prática dos profissionais. Nesse desenho, o serviço disponibiliza um espaço próprio para crianças e adolescentes, espaço este que compartilha dos pressupostos gerais da proposta ao mesmo tempo que contempla aqueles mais específicos dessa faixa etária em particular:

Os usuários do SCFV são divididos em grupos a partir de faixas etárias, considerando as especificidades dos ciclos de vidas. O trabalho nos grupos é planejado de forma coletiva, contando com a participação ativa do técnico de referência, dos orientadores sociais e dos usuários. O trabalho realizado com os grupos é organizado em percursos (...), de forma a estimular as trocas culturais e o compartilhamento de vivências; desenvolver junto aos usuários o sentimento de pertença e de identidade; e fortalecer os vínculos familiares,

⁸⁸ O interesse pelo serviço em relação à população infanto-juvenil também parte dos estudos e intervenções realizadas pelas autoras enquanto participantes do Projeto de Extensão “Enfrentamento ao trabalho infantil: diagnóstico, fortalecimento e potencialização das ações estratégicas do PETI”, vinculado ao Programa Universidade Sem Fronteiras na Universidade Estadual de Maringá.

sempre sob a perspectiva de incentivar a socialização e a convivência familiar e comunitária (MDS, 2017, p.8).

Nesse sentido, o SCFV aparece como um espaço importante para a construção de um coletivo, dado que sua organização coloca crianças e adolescentes juntos em itinerários que objetivam a criação e o fortalecimento de laços. Trata-se de um campo potencialmente empoderativo, que presa a formação de sujeitos emancipados e ativos, que denunciam a violação de direito de seu povo. É, além disso, um terreno vivo atravessado por questões sociais, culturais, econômicas, políticas, geográficas, etc. e que, portanto, não pode deixar de considerar esses aspectos, seja em seus fundamentos, seja em sua metodologia, seja em suas práticas. A própria noção de juventude (e por extensão, de crianças e de adolescentes), ao ser analisada de um ponto de vista contextual, relacional e histórico, perde sua essencialidade e torna-se plural. Assim, ao

(...) estudar a percepção e a participação da juventude em relação à política e as instituições políticas é preciso levar em consideração a não existência de uma situação etária homogeneia comum a todas as classes e segmentos sociais. O conceito de juventude plural precisa ser incorporado para evitar as armadilhas das representações dominantes de juventude (COELHO et al., 2012, p.186).

Nesses parâmetros, o serviço aparece como um espaço que deve garantir que crianças e adolescentes possam participar da luta coletiva a partir da resistência, que encontra sua força no acesso às produções humanas históricas; é um caminho que pode ser trilhado pela arte e pelo conhecimento. Dessa forma, devemos considerar que "(...) vínculos fortalecidos é o resultado do trabalho social que intervém nas situações de vulnerabilidades relacionais produzindo proteção socioassistencial." (MDS, 2013, p. 35), mostrando que a política de Assistência Social ganha um papel estratégico nesse processo.

O artigo está organizado em tópicos que abrangem a apresentação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e seus fundamentos, passando pela importância da noção de território para a Política de Assistência Social e culminando na discussão acerca da importância e legitimidade que a formação política das crianças e adolescentes tem, bem como sua participação ativa nos espaços políticos. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) só é possível a partir da participação da sociedade, tanto na construção quanto no usufruir dos serviços e equipamentos. Assim, o SCFV não faz sentido se

não for um espaço para ecoar as vozes da população e para proporcionar as armas para os sujeitos em situação de vulnerabilidade social na luta por resistência frente as desigualdades sociais.

No entanto, temos que considerar que o SCFV, enquanto uma instituição presente no campo real, é também atravessado por contradições e, portanto, não podemos deixar de lado os conflitos que pairam na atmosfera do serviço. Afinal, a sociedade tem uma organização permeada por certas ideologias e princípios que nada têm de neutros, os quais podem estar sendo compartilhados pelos profissionais responsáveis por, contrariamente, provocar as potencialidades e promover a autonomia. Entendemos, então, que o primeiro passo é identificar os desafios e analisá-los de um ponto de vista crítico, considerando aspectos históricos e políticos para, a partir daí começar a (re)construir olhares e práticas mais humanas e coerentes. Daí advém, também, a importância de uma formação continuada.

Um breve diálogo entre os fundamentos do SCFV e a proteção social de crianças e adolescentes.

A assistência Social foi reconhecida como política pública não contributiva, como direito do povo e dever do Estado na Constituição de 1988, inserida em conjunto com a saúde e previdência social na Seguridade Social. Em 1993, têm-se a promulgação da lei 8.742, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que tem como responsabilidade estabelecer normas e critérios a serem seguidos pelas instituições que objetivam executar ações de Assistência Social, o que impele em, principalmente, enfrentamentos à pobreza e à desigualdade social a fim de garantir a proteção e a melhoria na qualidade de vida. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e a implantação a partir de 2005 do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), ganhou consistência e avanços significativos. (MDS, 2009).

Segundo MDS (2015) o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é

(...) um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Há ocasiões em que a Assistência Social é ainda equivocadamente entendida como assistencialismo ou filantropia, sendo que, na verdade, esta política se constitui como um pilar do sistema de proteção social brasileiro, na alçada da seguridade social. A Assistência Social foi consolidada enquanto política pública e direito social, sendo responsabilidade do Estado em todas as suas esferas: nacional, estadual, distrito federal e municipal e formando parte do tripé da seguridade social. Trata-se de uma política voltada à garantia de direitos, a fim defender os direitos sociais de todas e todos, e trabalhar contra a violação de direitos da forma mais integral possível. Para que seja garantida a segurança necessária ao cidadão brasileiro, a política de Assistência Social deve seguir algumas diretrizes, como a descentralização político-administrativa, a participação popular, primazia da responsabilidade do Estado e a centralidade na família.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é fundamental para a concretização da Proteção Social do SUAS que, partindo da premissa de que as relações sociais são constituintes do indivíduo e de que esse indivíduo é um sujeito ativo e de direitos, pretende garantir-lhe espaços e momentos de convívio de cunho preventivo e proativo de modo a efetivar a proteção social do ponto de vista relacional (MDS, 2017).

Os estudos e reflexões a respeito do ser humano ao longo da história têm mostrado que nossa humanidade não é algo natural e gerado no vácuo, mas um processo histórico da relação do homem com seu meio e com o outro (VYGOSTSKY, 1930; SKINNER, 1987). Assim, nossa forma de agir, de pensar e de entender o mundo é construída nas relações, relações estas que, por sua vez, não se dão apenas com nossos semelhantes, mas também com (e *em*) um determinado contexto (econômico, político, social, cultural) fruto de uma história ampla e atravessada por diversos fatores que vão influir de uma maneira ou outra nos sujeitos e em suas relações.

O convívio com o outro, então, é necessário para o desenvolvimento integral do indivíduo e sua efetiva participação na sociedade como um sujeito político e de direitos. Contudo, um convívio que garanta tais resultados precisa ser um convívio que considere a condição ativa do indivíduo, assim como suas potencialidades para refletir criticamente acerca de sua própria realidade e para se posicionar em relação a problemas que digam respeito a si, ao outro e à sociedade. Em outras palavras,

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio (...) supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações (pois) a dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios (MDS, 2013, p.10)

Considerar a segurança de convívio significa pensar em uma concepção ampliada de proteção social, rompendo com a noção simplista que reduz desproteção social ao não-acesso a bens materiais ao entender que as situações de vulnerabilidade podem ser de natureza relacional e que esse campo, portanto, precisa ser protegido. Dessa forma, pode-se afirmar que “(...) a Assistência Social está no campo societário e, como tal, são os riscos sociais, advindos dos processos de convívio, de insustentabilidade de vínculos sociais que se colocam dentre suas responsabilidades” (SPOSATI, 2007, apud MDS, 2013, p.11).

Um convívio de tal natureza tem a potencialidade de construir, fomentar e fortalecer vínculos entre as pessoas que frequentam esse espaço, permitindo processos de identificação, trocas de informação, compartilhamento de experiências, surgimento de afetos, momentos de divergência, de consenso e de aprendizado coletivo; sensibilizando as pessoas e mobilizando-as de forma a promover transformações. Tais transformações são plausíveis de “(...) contrapor-se, no plano da convivência, às relações sociais cristalizadas que geram dependência, subordinação ou submissão” (MDS, 2013, p. 19).

Ao pensar na noção de laços ou vínculos sociais, o serviço adotou uma classificação conceitual discutida por Paugam (2017), que identifica quatro principais tipos de laços presentes em nossa sociedade: os vínculos de filiação (referentes às relações de parentesco), os vínculos de cunho eletivo (referentes às relações com pessoas próximas de escolha do indivíduo), os vínculos orgânicos (referentes a instituições profissionais, educacionais, filantrópicas ou religiosas) e os vínculos de cidadania. Estes vínculos, por sua vez, encontram-se entrelaçados e em constante relação com a sociedade, dado que a força dos laços vai além das relações interpessoais, envolvendo também contexto, sociedade, política, sistema econômico e cultura. O autor pontua, ainda, que os laços possuem uma natureza bidimensional de proteção e reconhecimento: de proteção no sentido da rede de apoio que o sujeito pode encontrar nos vínculos sociais que mantém, e de reconhecimento na medida em que o sujeito é reconhecido (pela sociedade e por ele próprio) mediante os diferentes vínculos que estabelece, pois é por meio deles que construirá e desempenhará seu papel social e será por ele valorizado.

Nessa perspectiva, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) constitui-se como uma importante ferramenta de prevenção, já que, por um lado, laços sociais amplos e fortalecidos podem evitar situações de vulnerabilidades relacionais (como isolamento, preconceito, abandono ou violência, entre outros) e, por outro, funcionam como apoio e amparo para o sujeito nos casos em que a vulnerabilidade já está presente, podendo evitar o agravamento da situação.

Partindo desses pressupostos, tanto a implantação dos SCFVs, quanto o trabalho dos profissionais que neles atuam pautam-se numa série de indicadores que agem como norteadores da ação, de sua efetividade e de seus resultados. Estes são:

- a) Algumas relações de parentesco são fonte de afeto e apoio ordinário; b) Algumas relações com amigos são fonte de afeto, valorização e prazer de viver juntos; c) Algumas relações orgânicas são fonte de parceria e realizações produtivas; d) Algumas relações de cidadania são fonte de aprendizado, de diálogo e conquistas; e) As relações com os profissionais da política de Assistência Social são fonte de referência de continuidade e amoralidade no enfrentamento das situações de vulnerabilidade; f) Os territórios tecidos por essas relações serem valorizados como lugares de pertença (MDS, 2013, pp.36-38).

A participação no SCFV mostra-se como uma possibilidade não apenas de estar junto, mas também de se afetar, criar reciprocidade, se posicionar e se mobilizar, enfim, de sentir-se cidadão. Podemos entender, então, a participação como um conceito multidimensional, pois ela se apresenta, ao mesmo tempo, como ferramenta de educação política do cidadão, como garantia de legitimidade de decisões e como garantia do sentimento de pertencimento. A participação tem, dessa forma, o potencial de produzir engajamentos e mobilizações de maior envergadura, mas, como todo comportamento humano, trata-se algo aprendido e, como tal, precisa ser continua e ativamente ensinado e fomentado.

Para que os SCFVs se constituam como espaços e momentos de convívio, participação, construção e fortalecimento de vínculos, é necessário que sejam observadas certas diretrizes metodológicas que se digam coerentes com os princípios do serviço e da própria Política de Assistência Social. Em primeiro lugar, dado que a convivência é concebida como oportunidades que precisam ser construídas, elas exigem um planejamento responsável e em consonância com os objetivos que se busca atingir. Desse modo, os objetivos de cada encontro devem ser abordados de forma horizontal, partindo não apenas das demandas e do interesse dos usuários,

mas também da própria experiência deles, valorizando suas vivências e identificando potencialidades e contribuições em momentos de escuta e de protagonismo. O diálogo e a reflexão são dois elementos fundamentais do serviço, e devem servir como sedimento para as diferentes atividades desenvolvidas; além disso, cabe ressaltar que os temas a serem tratados são flexíveis, podendo (e devendo) ser adequados ao contexto, às demandas e ao interesse do usuário e à experiência e possibilidades do profissional.

É necessário entender que exercitar relações horizontais, tomar decisões e fazer escolhas é um processo, e como processo, não se trata de algo inato, mas algo a ser construído. Assim, orienta-se que a Assistência Social construa espaços e momentos em que o exercício desse tipo de processos com as famílias seja possível. Nessa linha de pensamento, a horizontalidade das relações, o empoderamento do indivíduo e o sentimento de pertencimento podem ser encorajado a partir de situações de produção coletiva, do exercício de escolhas e de tomada de decisão (individuais e coletivas) sobre sua realidade e a do seu grupo, de situações de resolução de conflitos por meio do diálogo, e de experiências de aprender e ensinar de maneira horizontal. Finalmente, reconhecer e admirar a diferença, identificar limites e possibilidades, assim como novos olhares e perspectivas para ressignificar situações já vividas, assim como reconhecer e refletir acerca das emoções nas diferentes situações e momentos são outras experiências que contribuem com a construção e fortalecimento de vínculos e que também devem fazer parte do serviço. Ao adotar o princípio da horizontalidade e promover a tomada de decisão coletiva, a metodologia está contribuindo com a responsabilização e participação dos usuários enquanto sujeitos ativos das ações socioeducativas.

Ao longo desta discussão, fica evidente que o profissional da Assistência Social trabalha, invariavelmente, com afetos. No entanto, embora trabalhar com afetos diga respeito a desenvolver uma atuação sensível, não pode se deixar de lado o fato de que essa atuação também deve ser guiada por uma teoria e uma metodologia que vise humanizar a política e que considere os diferentes marcadores sociais que criam novas situações de vulnerabilidade ou agravam as já existentes (raça, gênero, deficiência, orientação sexual, etc.). Em outras palavras,

(...) trabalhar os afetos não se reduz a posturas mais sensíveis ou delicadas, não se trata de características pessoais a serem buscadas no perfil dos trabalhadores do SUAS. Exige o desenvolvimento de conhecimento com rigor teórico e metodológico sobre o impacto que a vivência de sofrimento traz para as pessoas, pressupõe conhecer e aprofundar os debates sobre desigualdade para além da sua expressão econômica, exige construção de

conhecimento e sistematização dos saberes produzidos na intervenção profissional, requer a apropriação do cotidiano vivido e domínio dos processos de exclusão/inclusão, pressupõe enfim humanização da política (MDS, 2013, p.46).

Além disso, uma vez consideradas a teoria e metodologia, tem-se que priorizar o diagnóstico do território e o planejamento das intervenções, pois para alcançar resultados, primeiro é necessário identificar as situações de fragilização de vínculos e entender como e por que acontecem, ademais de identificar as potencialidades do território em questão que podem ser usadas como veículos de emancipação e de fortalecimento do coletivo. Sendo assim, pode-se dizer que a territorialização, o planejamento e a metodologia compõem um tripé que permite que o profissional tenha uma posição estratégica para trabalhar, junto ao usuário, em prol da proteção social e da garantia de direitos.

Ainda sobre sua atuação, é importante que o profissional busque sempre uma forma de mediar sua intervenção, utilizando os conhecimentos adquiridos em sua formação, mas ao mesmo tempo evitando determinar ou ofuscar a voz e a experiência do outro. Isto é, a ética no trabalho cotidiano exige que se mantenha no horizonte a concepção do usuário como um sujeito ativo, capaz e com voz própria.

Assim, vemos que o cuidado e a ética ao atuar, somados ao assessoramento e à capacitação continuada, são peças chave para o adequado funcionamento do SCFV e de qualquer outro serviço da Assistência Social, dado que “(...) o direito se expressa por meio da prática cotidiana dos profissionais, pois o discurso do direito ganha concretude nessa atenção” (MDS, 2013, p.16).

A conjuntura do escopo teórico-conceitual e metodológico, dos pressupostos ético-políticos e da atuação humana e comprometida, quando bem articulada e materializada, tem o grande potencial de provocar mudanças e transformações de nível individual, grupal, social e cultural numa realidade que até agora tem se mostrado tão injusta e desigual. Nas palavras de Paugam (2017),

O sistema de proteção social pode ser apreendido a partir do critério de “desmercantilização” (decommodification). Ele permite às sociedades oferecer aos indivíduos uma maior segurança de subsistência [sécurité d’existence] face aos imprevistos da vida e ao risco de pobreza. Fazer dos indivíduos outra coisa que uma mercadoria intercambiável (p. 157).

Ao olhar para os fundamentos do SCFV em relação com a participação política da população infantojuvenil encontramos vários aspectos coerentes e interessantes que merecem ser destacados.

Em primeiro lugar, podemos dizer que crianças e adolescentes se encontram em uma fase peculiar da vida (RODRIGUES, 2014) e que, graças ao arranjo social e cultural atual, situam-se como foco dos investimentos educativos em relação a sua formação física, psíquica e moral. Ao partir do pressuposto de que o ser humano se faz na relação com o outro, a necessidade da existência de espaços que fomentem a convivência saudável e o fortalecimento de vínculos dessa população se faz mais do que evidente. São as relações que eles estabelecem ao longo de sua vida que vão moldar diariamente sua humanidade e seu modo de se colocar no mundo e que vão ser determinantes na maneira em que irão se apropriar de sua condição de cidadãos e fazer uso dela. Além disso, se nossa subjetividade é produto das relações (SILVA, 2009; SKINNER, 1953; VYGOTSKY, 1930), é coerente dizer que sujeitos que se engajam em relações horizontais, respeitadas, equitativas e emancipadoras desde cedo se constituirão em adultos respeitosos, críticos e humanos no futuro. Assim, um serviço que olha para crianças e adolescentes sob este ponto de vista e que disponibiliza e investe na construção desse tipo de relações contribui para a formação de cidadãos ativos, conscientes das intersectorialidades e das desigualdades sociais e respeitosos em relação à diferença, o que, por sua vez, repercutirá numa sociedade mais humana e sensível.

Além disso, a participação política aparece como um dos elementos alicerçadores do efetivo exercício da cidadania e, portanto, como um dos pilares sobre os quais se edifica a política da Assistência Social no Brasil (MDS, 2009). Partindo do princípio de que a participação e o ativismo (como qualquer outro comportamento) são socialmente aprendidos (SKINNER, 1953; COELHO et al., 2012), cabe perguntar-se: como esperar que as crianças e adolescentes sejam socialmente engajados e politicamente ativos se não investimos em educação e espaços que os ensinem a agir dessa forma e que os conscientizem da importância disso? Nos deparamos aqui com o paradoxo de um sistema político que exige a participação da população, mas que não forma participantes. Cidadãos pensantes, críticos e participativos irão, sem dúvida, colocar em xeque a estrutura social e a ordem vigente, e uma educação nesse sentido aumentará as chances deles se organizarem e mobilizarem para produzir mudanças naquilo que identificarem como questionável. Isso, com certeza, não é interessante para uma elite que se beneficia de um sistema assentado nas desigualdades e na opressão. A própria existência de serviços como o SFCV é uma forma de reconhecimento da existência deste

sistema opressor e manipulador e coloca de manifesto a necessidade de formar sujeitos na contramão disso, que lutem por mudanças e que busquem resgatar a dignidade humana que lhes é devida. Ademais, a forma em que as pessoas são ensinadas a se relacionar, a solucionar conflitos, expor opiniões e a se envolver com a formulação e a defesa de seus direitos ditará a maneira em que a política acontecerá no nível macro. Assim, o SCFV pode ser enxergado como um caminho de fortalecer o coletivo a partir do fortalecimento do individual, constituindo-se num instrumento de politização da população e propulsor de mudança social.

Espaços como este, que promovem crianças e adolescentes ativos, conscientes e participantes não apenas se mostram como vias de defender e garantir os direitos infantojuvenis desde dentro, mas também contribuem com a forma em que a sociedade vai olhar para essa população e na maneira em que se comportará em relação a ela. Representações sociais e conceitos são histórica e culturalmente construídos, e respondem às condições objetivas e relacionais da realidade (MOSCOVICI, 1978; VYGOSTKY, 1930), pelo que comportamentos diferentes gerarão visões de mundo e de ser humano diferentes.

Contudo, o desafio que aparece com maior força, tanto para este serviço quanto para outros espaços e instituições pensados para crianças e adolescentes é o de buscar um equilíbrio entre respeitar as particularidades próprias dessa faixa etária sem negar sua condição de sujeitos capazes, ativos e políticos. A formação continuada dos profissionais, o cuidado com a metodologia, a ética e a coerência entre fundamentos e práticas são essenciais para enfrentar essa questão e construir um serviço libertador e em consonância com os princípios constitucionais e políticos que o embasam.

A população infanto-juvenil no território

Considerando que a conjuntura social está imbricada em toda e qualquer oferta de serviços do SUAS, é instituída como diretriz da política a concepção de território, entendendo que, “(...) o território constitui-se das e nas relações culturais produzidas pelos homens de acordo com suas necessidades e temporalidades históricas” (MDS, 2015, p. 66). É neste campo que se concretiza a luta de classes e as expressões da exclusão social de um segmento da população. “(...) É no território, nas capilaridades intraurbanas que a exclusão é maior e se caracteriza de modo detalhado, e também é no chão dos lugares que os sujeitos expressam pistas para a superação destes limites ao acesso (...)” (MDS, 2015, p. 68). Afinal, território não se trata apenas de área geográfica, mas também de fatores econômicos, políticos, culturais e sociais.

São elementos que se apresentam na dinâmica do dia-a-dia dos sujeitos, mostrando que o espaço geográfico não é suficiente para simbolizar o território. Um exemplo disto é a existência de muitas áreas nas cidades que são ocupadas por moradores e consideradas legítimas pela população, no entanto, por outras instâncias são tratadas como terras sobrantes, reafirmando a exclusão social. Essa cena que vemos acontecer constantemente demonstra como o crescimento, reorganização, produção e distribuição das riquezas humanas nas cidades segue a lógica do mercado capitalista, no qual descarta-se quem não gera lucro. A configuração dos territórios mostra o quanto as políticas públicas e o Estado estão ainda inacessíveis a certas camadas (KOGA; ALVES, 2010).

Quando a política de Assistência Social traz como diretriz às instituições a noção de território, se propõe a fazer um trabalho que diverge da lógica do mercado. Busca trabalhar num sentido contrário à exclusão da população que ocupa os “terrenos sobrantes”. Em 2004, com a aprovação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e em 2005, com a regulação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instaura-se um novo modo de se pensar e fazer Assistência Social. O território passa a orientar toda a rede da política, contrapondo todo o histórico da filantropia e do assistencialismo (KOGA; ALVES, 2010). Entretanto, já na Constituição Federal de 1988, com a descentralização político administrativa do Estado, foi-se construindo este novo olhar que se aproxima das necessidades reais da população e se descola minimamente do histórico brasileiro de organização centralizada, hierárquica, paternalista e autoritária. Vai sendo percebido que “(...) é através da leitura mediadora do território que se pode projetar e intervir de modo articulado e competente frente às diversas situações de desproteção social (...)” (MDS, 2015, p. 67) já que, afinal, o território é o espaço de mediação política.

Como descrito na consultoria pública ao MDS (2015, p. 63), a Assistência Social não se trata de “(...) uma política pronta, acabada e que se expressa na oferta de serviços, programas e projetos, sem estar atenta ao movimento, a dinâmica relacional e aos elementos que constituem o espaço-território (...)”. No entanto, é necessário considerar a rigidez presente em alguns desses espaços que seguem, às vezes, uma lógica sedentária, que não acompanha a dinâmica dos territórios, e que deve ser suplantada. O território e as políticas sociais devem ser vistos como uma dialética.

Deste modo, a territorialização dos serviços da Assistência Social necessita estar pautada na perspectiva da universalização de acesso e garantia de qualidade na oferta de serviços, avalizada através do conhecimento das

minúcias e processos de segregação, vulnerabilidade, opressões, relações vivenciais entre sujeitos e o lugar, das potencialidades e riquezas do território, que se edificam na tônica de necessidades, buscas e respostas engendradas pelos homens reais (MDS, 2015, p. 68)

Pensando no território como o lugar em que se dá vida e materialidade às ações, fraquezas, forças e paixões, este revela-se como o contexto social em que a história dos sujeitos se realiza a partir das manifestações de sua existência. Discutir as ações humanas na constituição do território não quer dizer perder de vista o substrato físico em que se dão tais ações, mas sim entender que a reflexão de território vai além, uma vez que é neste território que se gera o sentimento de pertencimento; é o lugar do trabalho, da residência, das trocas materiais e do viver. Assim, é pertinente entender que a produção do território se dá em um espaço físico, mas, que é a natureza das relações humanas que dá sentido à vida do território. É importante assinalar que o território faz referência às relações sociais que se dão naquele lugar, as quais são, geralmente, também relações de poder (SANTOS, 2006, apud BUENO, 2009).

Assim, o princípio de territorialização que rege a política de Assistência Social mostra-se igualmente pertinente se estendido ao SCFV para crianças e adolescentes. Antes de tudo, conhecer o território é fundamental para formular um diagnóstico acurado das demandas da população da área de abrangência do serviço e, conseqüentemente, para desenvolver um planejamento coerente com a realidade e que, portanto, resultará em uma atuação mais efetiva (MDS, 2013). A política de Assistência Social se edifica num paradigma que enxerga a desproteção social e as violações de direitos como consequências de uma estrutura social assentada na desigualdade e na luta de classes, isto é, a questão social é vista como algo contextual, histórico e relacional e não como algo natural e de cunho individual (MDS, 2009). Nessa perspectiva, olhar para o território ao intervir nessas problemáticas é uma maneira de fugir da individualização da questão social, assim como um modo poder atuar de maneira mais ampla e efetiva. Dessa feita, conhecer e considerar o território significaria olhar, por exemplo, para um adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas por tráfico de drogas de um modo não-moralizante e não-culpabilizador, entendendo que esse tipo de situação decorre de certas particularidades de uma sociedade pautada pelo capital que segrega pessoas e espaços, higienizando os grandes centros urbanos por meio da marginalização da classe trabalhadora nos bairros da periferia e que nega o acesso universal aos bens de consumo pela vias denominadas como legais (SCHERER et al., 2016). Considerar o território nos permite um caminho alternativo para esta armadilha tendida pelo processo marginalização-culpabilização da criança

e do adolescente, que o priva de alternativas para seu desenvolvimento e para o acesso a bens materiais e condições dignas de vida, e ao mesmo tempo o condena por encontrar soluções para estes questões por outras vias. Nessa lógica, o serviço pode servir como uma forma de conscientização e consequente mobilização social e politização da população infantojuvenil para reivindicar espaços, programas e políticas direcionadas a esse público, que contribuam para a criação de novas possibilidades plausíveis de estreitar o abismo das desigualdades sociais. Para um SCFV que se propõe a fomentar relações e vínculos horizontais, igualitários e respeitosos com a pluralidade de vivências e os diferentes atravessamentos sociais, a noção que Koga e Alves (2010) trazem de território torna-se crucial.

Por outro lado, a relevância da territorialização também fica evidente ao pensarmos na possibilidade que brinda aos profissionais (e usuários) de identificar e articular outros espaços para além do SCFV que sejam, da mesma forma, lugares de convívio e de fortalecimento de vínculos. A política de Assistência Social, ao entender a questão social como um fenômeno complexo e multidimensional, faz da intersetorialidade e da atenção em rede um de seus princípios (MDS, 2009). Dessa forma, um SCFV que atue segundo esses pressupostos pode potencializar o âmbito relacional de crianças e adolescentes ampliando, ao mesmo tempo, a proteção social para outras esferas cotidianas da vida dessa população.

Nesse sentido, vemos como os objetivos do serviço vão além da intervenção em casos de vulnerabilidade social, focando também na prevenção, na identificação e valorização de potencialidades (no usuário e no território) e no fortalecimento do coletivo. Ao levar isso em consideração, a territorialização no SCFV configura-se como um meio de levantar as potencialidades do território das crianças e adolescentes que o frequentam, de valorizá-las e de recorrer a elas como meios de emancipação e de empoderamento.

Por fim, o fato do serviço conhecer o território é fundamental para que possa estender esse mesmo conhecimento e valorização para o público infantojuvenil. O processo de individualização dos sujeitos (BAUMAN, 2008) e de privatização dos espaços públicos (SENNET, 1999) torna-se um campo fecundo para a alienação da população em relação a seus próprios contextos cotidianos. A alienação, por sua vez, leva à paralização e à apatia, condições das quais só é possível se libertar a partir do conhecimento e da tomada de consciência da realidade e de si mesmos (VYGOTSKY, 1930; AGUIAR, 2002). O SCFV pode desempenhar esse papel ao atuar como mediador para que crianças e adolescentes tomem consciência da realidade de seu território e possam, assim, apropriar-se dele, o que pode levar a um maior engajamento político e a um fortalecimento das relações comunitárias.

O SCFV e a participação de crianças e adolescentes como sujeitos ativos e de direitos.

Reconhecendo as crianças e adolescentes usuárias/os do SCFV da Política de Assistência Social como sujeitos ativos e de direitos, é possível pensarmos o espaço e os momentos de convívio proporcionado pelo serviço como de potencialidades para o desenvolvimento da participação política de seus usuários, bem como considerar conflitos existentes, haja vista que estes mesmos usuários se encontram em contextos múltiplos, carregando em si interseccionalidades (como gênero, raça, classe) e vivências de seus territórios, relacionando-se com trabalhadoras/es que também carregam em si, suas interseccionalidades e vivências.

No entanto, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos ativos e de direitos é algo muito recente em nossa sociedade. Como Rodrigues (2014) lembra, “nos habituamos durante muito tempo a pensar as crianças como seres passivos, destinatários da ação dos adultos, sem vontade, sem opinião, sem voz (p. 81)”. Historicamente, a cultura ocidental tem concebido as crianças como sujeitos frágeis, imaturos e incapazes. Isto, junto a mentalidade avessa da política para infância, a resistência em relação a que população dessa faixa etária atuasse socialmente, posicionando-se diante a acontecimentos, questões e situações políticas, somado ainda às práticas sociais, políticas e culturais, foi provocando o distanciamento e a separação das crianças (e podemos dizer também adolescentes) dos processos de convivência, escolha e partilha de decisões políticas (RODRIGUES, 2014).

No Brasil, com os marcos legais da Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a concepção de criança e adolescente foi legalmente alterada em relação à concepção histórica e, mesmo que a mesma ainda permeie a cultura brasileira, a nova concepção de criança e adolescente provocou fundamental reestruturação na sociedade brasileira, refletindo-se nas políticas públicas e serviços para a população de crianças e adolescentes no país. Pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como atores sociais, ou seja, “sujeitos com capacidades de ação e interpretação do que fazem”, conjuntamente reconheceu-se o direito das crianças e adolescentes de participarem da vida coletiva (RODRIGUES, 2014).

Frente aos marcos legais, a necessidade de se desenhar trajetórias históricas para/com a afetiva participação de crianças e adolescentes enquanto atores sociais tornou-se notável e fundamental (RODRIGUES, 2014). Haja vista que, passadas mais de duas décadas da origem

do ECA, a carência/insuficiência, quando não a falta de políticas públicas que deem acesso e incentive crianças e adolescentes à participação social no Brasil, leva-nos a refletir através de Rodrigues (2014) que:

O nascimento da lei, neste sentido, não materializou o direito desses sujeitos de discutir e decidir questões políticas sobre e nas suas vidas, de ter liberdade para opinar e expressar-se, de falar e serem ouvidas. Vivências participativas deveriam ser já amplamente promovidas nas instituições, programas e projetos educativos, mas, acima de tudo, em espaços políticos de defesa e promoção da cidadania organizados nas cidades, nos estados e na federação, tais como nos conselhos municipais de educação, saúde, assistência, segurança, planejamento, cultura, esporte e lazer e de direitos da criança e do adolescente (pp.110-111).

Dadas as possibilidades existentes para a promoção de vivências participativas, ressaltamos o SCFV como espaço político de defesa e promoção da cidadania favorável para o desenvolvimento da participação política de crianças e adolescentes, além da proteção e da garantia de seus direitos, através da valorização de suas vivências, escuta e protagonismo. Para tanto, a necessidade de se pensar e construir ações socioeducativas cuja metodologia realmente considere as especificidades que acompanham, na nossa cultura, essa população. Nas palavras de Rodrigues (2014),

(...) os mecanismos e os padrões de comunicação e decisão devem ser acessíveis e adequados às culturas dos meninos e meninas e às peculiaridades físicas, psíquicas e emocionais desses sujeitos entendendo-os como cidadãos e cidadãs em processos de desenvolvimento de suas formações humanas (p. 99).

Além disso, o exercício de se estabelecer relações horizontais e de tomar decisões críticas e conscientes coloca-se como mais um requisito fundamental para a construção de laços de cidadania. Logo, o SCFV a participação das crianças e adolescentes transcende o estar junto, estabelecendo reais vínculos com seus pares e outras pessoas, criando reciprocidade, instigando o posicionar-se, o mobilizar-se, enfim, o sentir-se cidadão. Rodrigues (2014) reafirma isso ao enfatizar que “a realização da cidadania plena na infância implica a participação direta das crianças (p.9)”, o que significa, imperativamente, que crianças e adolescentes sejam vistos como destinatários políticos e que a relação de cidadania tecida junto a eles leve em consideração sua qualidade de “sujeitos políticos peculiares (SARMENTO; SOARES; TOMÁS, 2007, apud RODRIGUES, 2014, p.79)”.

Quanto a participação de crianças e adolescentes, (RODRIGUES, 2014) considera que a vivência da democracia como exercício de direito político só existe de forma efetiva em extensão às condições políticas a elas oferecidas,

(...) a viabilidade de oportunidades para que meninos e meninas participem das diretrizes, políticas e ações públicas pode (e entendemos que deva) ser iniciada pelas experiências de participações nas escolas, nas entidades de proteção social e nos programas e projetos esportivos e culturais de lazer, entre outras instituições de atendimentos e serviços públicos. Porém, é ampliada e fortalecida com a garantia da legitimidade da entrada e permanência da participação desses sujeitos nos espaços políticos formais de decisões tais como os conselhos deliberativos das políticas públicas setoriais e dos direitos da criança e do adolescente (p.99).

Por outro lado, as práticas das/os trabalhadoras/es devem ser cuidadosas, de modo a não estabelecerem e reforçarem relações de poder nem, na esfera cultural, a perspectiva histórica da concepção de criança incapaz, imatura, passível. A atuação profissional, então, deve concretizar-se mediante práticas “(...) politicamente compromissadas com a educação transformadora, com a formação cultural para o uso/conquista da participação política como forma de libertação do sujeito de todo e qualquer tipo de opressão político-social” (RODRIGUES, p.108, 2014).

Visto as potencialidades, há de considerarmos também os conflitos existentes e possíveis no espaço do SCFV, já que este contempla ampla diversidade de sujeitos, usuárias/os e trabalhadoras/es que, em suas particularidades, que carregam consigo contextos e territórios plurais e diversificados. A pluralidade de formas de compreender e vivenciar o mundo, faz que, às pessoas se relacionarem, os conflitos sejam inevitáveis. No entanto, tais conflitos devem ser considerados como elementos importantes e com potencial motriz para o debate e a troca entre as/os usuárias/os e trabalhadoras/es, bem como um incentivo à participação política.

Considerações finais

A importância de se conceber e colocar em prática o SCFV como meio de proteção social e garantia de direitos, assim como espaço para potencializar a participação política de crianças e adolescentes, através da mediação de conflitos e valorização das experiências pela escuta e protagonismo das/os usuárias/os, é fundamental na medida em que por meio desse serviço e,

(...) especialmente em relação à infância pensamos que, mais que possibilitar a redução de erros políticos e nas políticas públicas, por ações políticas infundadas ou avessas aos interesses públicos infantis, a participação das crianças seja um meio de resistência destas contra a opressão e exclusão social e política, caracterizando-se ainda como uma tentativa de luta de meninos e meninas pela garantia de suas infâncias. Uma maneira de mostrar que, afinal, a violência político-social praticada contra os direitos humanos das crianças pode retornar violentamente em espiral contra a própria sociedade (RODRIGUES, p.108, 2014).

Assim, os fundamentos que orientam o serviço se tornam especialmente pertinentes ao falarmos em crianças e adolescentes, pois se a educação (em todos os âmbitos) ensina e incentiva o sujeito desde cedo a se colocar no mundo de maneira ativa, crítica e participativa, as chances dessa população passar a exercer e a lutar por seus direitos será muito maior, ao mesmo tempo que o olhar que a sociedade tem sobre crianças e adolescentes poderá ser gradualmente modificado, legitimando de fato sua condição de seres ativos e de direitos. A luta pelos direitos de crianças e adolescentes não apenas ganharia força desde dentro como também uma maior precisão em relação aos interesses desse segmento da população, os quais, historicamente, têm sido impostos por outrem.

Doutra feita, ao pensar o SCFV para crianças e adolescentes, o território entra como uma ferramenta imprescindível no diagnóstico e no planejamento das estratégias a serem adotadas pelo serviço. Conhecer o território permite que vulnerabilidades possam ser abordadas de formas prioritárias e diferenciadas e que outros importantes espaços de convivência e fortalecimento de vínculos possam ser identificados e articulados de maneira intersetorial, como escolas, creches e universidades, associações não governamentais, grupos de adolescentes e crianças em UBSs, organizações comunitárias, praças e centros esportivos, entre outros. Pontos a serem intervistos no território podem ser apontados, assim como potencialidades podem ser valorizadas e utilizadas para a promoção de vínculos, participação política e sentimento coletivo de crianças e adolescentes do território. Assim, olhar para o território de forma ampla e consciente é fundamental para evitar a individualização e a essencialização das questões trazidas pelo público infantojuvenil, já que permite entendê-las a partir dos aspectos materiais, objetivos e contextuais de suas realidades, possibilitando pensar em intervenções mais abrangentes e efetivas.

É inegável, portanto, a importância em se ter políticas públicas e serviços, como a Política de Assistência Social e o SCFV, que proporcionem espaços e ações que possibilitem a participação política de crianças e adolescentes como sujeitos ativos e de direitos, em exercício da cidadania. Fomentando espaços e relações que promovam a convivência e exercitem a horizontalidade em consonância com os direitos e as particularidades de crianças e adolescentes, bem como os princípios éticos, políticos e metodológicos do serviço, propicia-se também o fortalecimento das relações e vivências dos usuários em seus respectivos territórios, contribuindo com a formação de crianças e adolescentes ativos e politicamente engajados. Nesse sentido, o território ocupa um papel estratégico como a extensão do espaço de convivência do serviço, sendo que ambos partem da sociedade, onde as vivências se dão em

suas mais diversas formas, materiais e subjetivas, por vínculos, relações sociais e de poder. A inclusão da noção de território enquanto conceito ampliado faz com que a prática política se estenda para além do serviço, de modo a encorajar e instrumentalizar seus usuários a promover transformações em seus contextos, considerando, no processo, suas vivências, interseccionalidades e especificidades relativas à faixa etária.

Em fim, crianças e adolescentes pertencem a uma faixa etária com características próprias, mas não deixam de ser cidadãos, apesar de que muitas vezes esse direito não seja exercido ou reconhecido em toda sua plenitude. É preciso, então, (re)construir políticas e serviços que atuem como meios de romper com essa lógica, trilhando caminhos de emancipação e autonomia para essa população.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, W. M. J. Consciência e Atividade: categorias fundamentais da psicologia sócio-histórica. In: A. M. B. Bock, O. Furtado & M. G. Gonçalves (Orgs.), **Psicologia Sócio-Histórica: uma perspectiva crítica em psicologia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.95-110

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BUENO, P. H. C. **O conceito de território e políticas públicas: algumas reflexões**. In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas (IV JOINPP) – Neoliberalismo e lutas sociais: perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís – MA, 2009.

COELHO, M., et al. (Orgs.). Serviço Social e Criança e Adolescente: a produção do conhecimento na FASSO/UERN (1990/2011). **Mossoró: Edições UERN, 2012**.

KOGA, D.; ALVES, V. A. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. IX, n. 9, p. 69-81, Jul. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretária Nacional de Assistência Social – **LOAS Anotada** – Lei Orgânica de Assistência Social, Brasília: MDS, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**, Brasília: MDS, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Consultoria Pública ao Ministério do Desenvolvimento Social** por Dirce Harue Ueno Koga, Produto 1, Brasília: MDS, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Assistência Social**. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas>>. Acesso em 10 ago. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social - **Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**, Brasília: MDS, 2017.

MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. Tradução de Cabral. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

NÚÑEZ, V. Pedagogía social: cartas para navegar en el nuevo milênio. **Saberes Clave para educadores**. Buenos Aires: Editora Santillana, 1999.

PAIVA, J. **Caminhos do Educador Social no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

PAUGAM, S. Durkheim e o vínculo aos grupos: uma teoria social inacabada. **Sociologias**, Porto Alegre: [s.n], n44, jan/abr, pp. 128-160, 2017.

RODRIGUES, P.C. **Participação política de meninos e meninas: expedições de experiências e reflexões em curso**. 2014. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

SCHERER, A. et al. As Juventudes no Tráfico de Drogas: reflexões acerca do impacto da violência estrutural nos índices de mortalidade juvenil. **Anais do VI Seminário Internacional Direitos Humanos, Violência e Pobreza: a situação de crianças e adolescentes na América Latina de hoje**. Rio de Janeiro: Editoria Rede Sírius/UERJ, 2016.

SENNETT, R. **O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade**. Tradução: Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, F. G. da. Subjetividade, individualidade, personalidade e identidade: concepções a partir da psicologia histórico-cultural. **Psicol. educ.**, São Paulo, n.28, p.169-195, jun. 2009. Disponível em <<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php...>>. Acesso em 20 ago. 2017.

SKINNER, B. F. **Science and human behavior**. New York: McMillan, 1953.

SKINNER, B. F. **Upon Further Reflection**. Nova Jersey: Prentice-Hall Inc., 1987.

VYGOTSKY, L. S. **A transformação socialista do homem**. 1930. Disponível em: <
http://www.pstu.org.br/cont/subjetividade_vigotski.pdf>. Acesso em 20 ago. 2017.

29. Vitimização e medo do crime na universidade: diagnóstico para políticas públicas

Felipe Mattos Monteiro (UFFS, PROFESSOR, DOUTORANDO – USP)⁸⁹

Gabriela Ribeiro Cardoso (UFSC, DOUTORANDA)⁹⁰

Denis Berté Sálvia (UFSC, MESTRANDO)⁹¹

Resumo: A segurança nos *Campi* universitários brasileiros é uma questão polêmica que em determinados períodos adquire visibilidade pública, especialmente pela recorrência de alguns tipos de crimes. Entendemos que proposições de políticas de segurança pública podem ser precedidas de pesquisa de vitimização, ferramenta que possui limites, mas que é útil principalmente para contraposição ou confirmação das informações oficiais. No entanto, a realização dessas pesquisas como recurso para reflexão e proposição de políticas de segurança é uma prática esporádica no Brasil, inclusive no contexto universitário. Este artigo tem como objetivo analisar de que modo a vitimização produz efeitos sobre o medo do crime entre estudantes da Universidade Federal de Santa Catarina. Deste modo, o artigo destaca as diferenças de gênero, bem como quais os tipos de vitimização que mais atingem as mulheres e causam maior medo. Os resultados da pesquisa apontam que 93% dos/as estudantes declararam possuir medo de serem roubados ou assaltados, 81% ressaltaram ter medo de ser vítima de homicídio e 68% possuem medo de ser vítima de agressão sexual. Entre as mulheres, o medo de ser vítima de crime é substancialmente maior. Assim sendo, consideramos que a pesquisa contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a relação entre violência, criminalidade e gênero nas universidades.

Palavras-chave: Vitimização. Medo do crime. Universidade. Segurança.

1. Introdução

A segurança nos campi universitários brasileiros é uma questão polêmica que em determinados períodos adquire visibilidade pública, especialmente pela recorrência de alguns tipos de crimes. Entendemos que proposições de políticas de segurança pública podem ser precedidas de pesquisa de vitimização, ferramenta que possui limites, mas que é útil principalmente para contrapor ou confirmar as informações registradas nos órgãos oficiais. Sloan e Fisher (2014) destacam que apenas recentemente os pesquisadores têm explorado o crime no *campus* através de estudos que estimam a natureza e a extensão destes eventos.

No entanto, a realização de pesquisas de vitimização como recurso para reflexão e proposição de políticas de segurança é uma prática esporádica no Brasil, inclusive no contexto universitário. No Brasil, não ocorre a realização de pesquisas nacionais periódicas sobre vitimização, a exemplo do que ocorre em outros países, sendo mais usual pesquisas de

⁸⁹ malttos@yahoo.com.br

⁹⁰ grcgabi@gmail.com

⁹¹ denisberte@gmail.com

vitimização em municípios da região sudeste do país de modo esporádico. Já pesquisas de vitimização em *campi* universitários são ainda mais raras no contexto brasileiro, o que ressalta o caráter pioneiro do presente trabalho.

As pesquisas de vitimização contemplam tanto os crimes reportados à polícia quanto aqueles que não o são e que caracterizam as cifras ocultas. As pesquisas de vitimização têm apontado que entre as razões para o incidente não ser relatado refere-se ao fato da vítima não o considerar suficientemente importante ou o sentimento de que a polícia não o solucionará (UNITED NATIONS, 2010). Entretanto, estes *surveys* também mensuram mais do que os incidentes criminais e normalmente incluem questões que dizem respeito à percepção sobre segurança, medo do crime e o sistema de justiça criminal, bem como, as incidências de vitimização.

Assim sendo, as pesquisas de vitimização possibilitam “ampliar o conhecimento da sociedade e das instituições públicas em relação à ocorrência dos eventos criminais e suas tendências, inclusive aqueles que a polícia não toma conhecimento” (CARDOSO et al, 2013, p. 145). As pesquisas de vitimização consideram não apenas a experiência pessoal dos respondentes em relação ao crime, mas também capturam as percepções e expectativas das pessoas sobre diferentes dimensões vinculadas à segurança (UNITED NATIONS, 2010).

Estas pesquisas permitem ainda contemplar aspectos relacionados à etiologia dos crimes, abrangendo assim o perfil das vítimas, rotinas e práticas que podem estar vinculadas às taxas de vitimização (SENASP, 2013). Uma vantagem associada à metodologia de pesquisa empregada nos *surveys* de vitimização refere-se à possibilidade de ampliar o conhecimento sobre a natureza e distribuição de crimes sexuais em decorrência do “caráter de anonimato e impessoalidade dos questionários, os *surveys* possibilitam às vítimas relatar suas experiências e aumentar o conhecimento que se tem sobre esse tipo de crime” (SENASP, 2013, p.35).

Portanto, este artigo tem como objetivo analisar duas dimensões importantes da violência, uma subjetiva e outra objetiva. Na primeira, apresentamos informações referentes ao medo do crime e seus efeitos sobre a rotina de vida dos/as estudantes da UFSC, bem como, das diferenças existentes entre as formas de medo do crime e o perfil sociodemográfico dos respondentes. Em síntese, nesta primeira etapa, buscamos analisar quais são os grupos sociais que mais sentem medo da violência. Na segunda etapa, partimos para análise da “vitimização objetiva”, ou seja, das experiências concretas de vitimização. Os dados revelam alguns aspectos importantes, embora os crimes contra o patrimônio sejam aqueles que recebem maior atenção por parte dos gestores, a maior parte dos crimes que aconteceram na UFSC, são crimes contra

a pessoa (assalto, discriminação e agressão sexual).⁹² Com base nestas informações, analisamos com maior profundidade os crimes de agressão sexual, por se tratarem de eventos diretamente relacionados às questões de gênero e geracionais. Assim, apresentamos detalhes sobre o fato em si, informações sobre os/as agressores/as, o papel das instituições de segurança, o modo pelo qual esta violência produziu efeitos sobre a vida dos/as estudantes, e por fim, a análise do perfil sociodemográfico, especialmente as diferenças de gênero e idade. Nas considerações finais buscamos traçar algumas interpretações sobre a relação entre violência subjetiva e objetiva, ou seja, os efeitos da vitimização sobre o medo do crime.

2. Medo do crime

O principal estímulo para os trabalhos iniciais sobre medo do crime consistiu na descoberta de que o medo estava mais difundido do que o crime em si mesmo (HALE, 1996). Dammert (2012) ressalta que as diversas interpretações geradas pelo fenômeno na última década destacam a complexidade do medo como um fenômeno social, o qual deveria ser interpretado por vários pontos de vista e refere-se às características de um processo social de um dado momento no espaço e na história. O medo do crime é usualmente analisado por meio de pesquisas de vitimização e tornou-se tema de investigação na metade dos anos 1960 na Inglaterra e nos Estados Unidos, desenvolvendo-se também enquanto um tópico de política pública (DAMMERT, 2012). Nos Estados Unidos, o “*National Crime Victimization Survey*” realiza pesquisas desde 1973, ao passo que no Reino Unido “*British Criminal Survey*” estas pesquisas são desenvolvidas desde 1982.

Os trabalhos iniciais sobre os possíveis fatores associados ao medo estão concentrados em dois aspectos principais: a noção de vulnerabilidade (física, psicológica, econômica) e o nível do crime ou a experiência de ter sido vítima (direta ou indiretamente) (HALE, 1996). Com relação ao medo do crime de modo específico, diversos autores apontam para o medo enquanto uma reação emocional que é caracterizada por senso de perigo e ansiedade, conforme aponta

⁹² Neste *paper* apresentamos alguns dos resultados desenvolvidos no projeto: “Violências e sensação de segurança no ambiente de *campi* universitários” (MCTI / CNPQ / MEC / CAPES Nº 22/2014 – Ciências Humanas e Sociais). A pesquisa foi realizada em três etapas: a) análise hemerográfica (investigação avaliando a forma como as universidades são retratadas nos principais jornais do país); b) Entrevista com gestores da UFSC, da segurança pública e das empresas de segurança patrimoniais; e c) a aplicação de um *survey* buscando identificar aspectos relacionados à violência subjetiva e objetiva vivenciada pelos/as os/as estudantes da UFSC. Tendo em vista a análise das entrevistas, podemos perceber que a maior parte dos projetos voltados à segurança do *campus* visa, de um lado, garantir a segurança do patrimônio, e do outro, incentivar o uso de tecnologias da informação (ampliação das câmeras de vigilância e redução do número de trabalhadores). Como colocado no corpo do texto, esta política revela um descompasso entre as violências concretamente experimentadas pelos estudantes (*survey*) e as políticas desenvolvidas, já que as violências que mais aparecem são justamente aquelas que não estão presentes na lógica de atuação dos gestores/as.

Garofalo⁹³ (1981). Neste sentido, Hale (1996) considera o medo como uma reação emocional frente uma situação ameaçadora e “it is an inherently personal response and depends not only upon risk, which is a cognitive assessment of the likelihood of victimisation, but also upon people's perception of how serious the impact of victimisation is likely to be⁹⁴” (HALE, 1996, p. 29).

Hale (1996) aponta que qualquer modelo que tente explicar o medo irá incluir alguma noção de vulnerabilidade, sendo que tais diferenças na percepção de vulnerabilidade são frequentemente resultados de um processo de socialização. Ao considerar os fatores específicos da vulnerabilidade, gênero aparece como um ponto de partida que atravessa todos os estudos como melhor o preditor do medo do crime. No que se refere à intersecção entre vitimização e gênero, Sacco (apud Hale 1996) aponta quatro aspectos que contribuem para o aprofundamento da reflexão sobre o fenômeno: 1) As mulheres são vítimas de agressão sexual e crimes de violência por não-estranhos; 2) A agressão sexual pode influenciar o medo do crime, pois embora as mulheres possuam as menores taxas de violência reportadas, elas sofrem as mais altas taxas de agressão sexual; 3) Explicações sobre diferenças em “estilos de vida” e “atividades de rotina”; 4) Ampla variedade de violência escondida contra a mulher que não aparecem nas estatísticas oficiais.

As mulheres seriam mais preocupadas porque estão mais frequentemente sendo confrontadas com situações que as ameaçam. Logo, o contato contínuo com o assédio sexual torna as mulheres sensíveis para o fato de que o seu ambiente é inseguro e que é necessário adotar estilos de vida preventivos para se proteger (HALE, 1996). Neste sentido, Dammert (2012) ressalta que é importante explicar os sentimentos pessoais associados ao medo do crime, pois idade e gênero contribuem para a configuração dos estilos de vida, do uso do espaço público, bem como, de quem é considerado estranho.

Dammert (2012) acrescenta outros elementos na análise e salienta que entre os fatores associados ao medo, principalmente na literatura acadêmica dos Estados Unidos e Europa, estão além das características pessoais e sociodemográficas, questões como o papel da mídia de massa, integração social, participação cidadã e desconfiança em relação às instituições. Assim, consiste em um aspecto relevante com relação ao medo do crime a experiência indireta dos

⁹³ Para Garofalo, a posição social influencia a natureza e quantidade de informação sobre o crime que a pessoa é exposta, envolvendo dimensões como: estrutura socioeconômica, estilo de vida, atividades de lazer, idade, sexo, entre outros.

⁹⁴ “É uma resposta inerentemente pessoal e depende não apenas do risco, o qual é uma avaliação cognitiva da frequência da vitimização, mas também sobre a percepção de quão sério o impacto da vitimização provavelmente seria”.

indivíduos, o que abrange o papel da mídia, bem como o fato de conhecer alguém que tenha sido vítima⁹⁵.

3. Metodologia

Os dados são provenientes da produção e aplicação de um questionário estruturado que foi previamente validado por teste piloto, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da USFC, e enviado através do software *Google Forms*. Com o auxílio da Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação Institucional (SETIC), todos os alunos de graduação regularmente matriculados no segundo semestre de 2016 receberam, por meio eletrônico, o convite para responder o questionário.

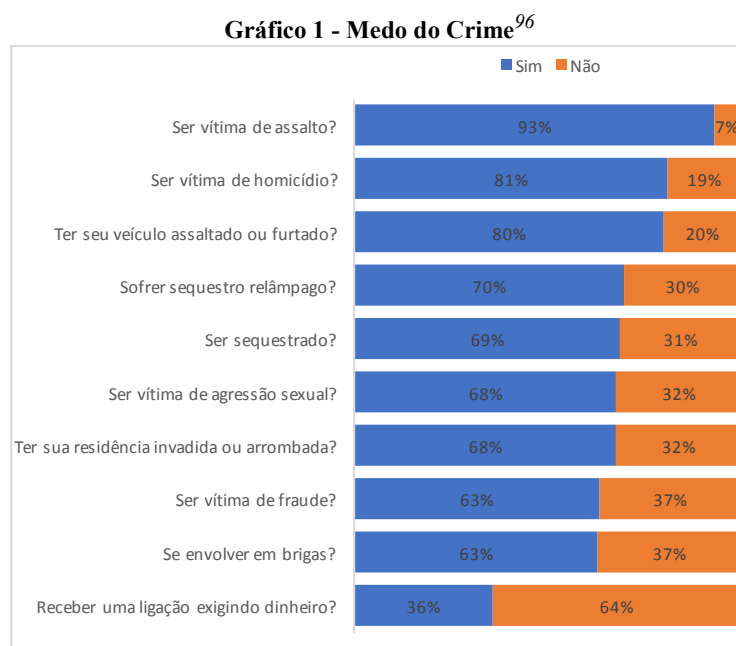
Desta forma a amostra foi considerada probabilística, cujo “n” aceitável considerou grau de confiança de 95% e erro de 0,5%. Os dados foram extraídos para o software (R, 2016), onde foram analisados a distribuição da frequência para cada uma das variáveis e, ainda, através da análise inferencial foi possível testar algumas hipóteses, utilizando testes estatísticos. Considerando o universo do *campus* Florianópolis em 2016 (21.975 alunos), foram obtidas respostas de 378 indivíduos, o que atendeu aos critérios previstos na metodologia quanto a grau de confiança para a amostra e recortes de sexo e centro de ensino. Os resultados foram organizados conforme apresentados a seguir.

4. Resultados

Apresentaremos os principais resultados da pesquisa, referentes aos seguintes tópicos: medo do crime, medo das instituições de segurança e vitimização. Para a análise da violência subjetiva e objetiva focaremos nas diferenças de gênero, faixa etária, raça, renda familiar e orientação sexual.

⁹⁵ “Knowing someone, especially someone locally, who has been victimised, or learning of victimisations in the neighbourhood, either from gossip or local media reporting seems to have a much more immediate impact than either being a victim or hearing about crime in some distant location” (HALE, 1996, p. 34).

4.1. Medo do Crime



Fonte: 377 estudantes da UFSC regularmente matriculados em 2016.

Como podemos visualizar no gráfico 1, o maior medo dos estudantes consiste em ser assaltado (93,0%). Pesquisa realizada nos maiores municípios de Santa Catarina também apontou para a preocupação com o assalto como o medo que mais atinge os catarinenses (72,0%) (SILVA, 2016). Comparando as duas pesquisas, constatamos que o medo de ser assaltado é maior entre os estudantes da UFSC do que na população do estado. Um fenômeno parecido acontece com o segundo maior medo apontado pelos estudantes, o de ser vítima de homicídios (81,0%). Dados disponibilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública considerando uma amostra da população brasileira, registraram que 76,0% dos brasileiros preocupam-se com a possibilidade de serem vítimas de homicídios (“Anuário Brasileiro de Segurança Pública”, 2016). Novamente, a sensação de insegurança dos estudantes supera as médias da população em geral.

Seguindo a ordem, temos, o medo de sofrer sequestro relâmpago com 70%, o medo de ser sequestrado com 69% e o medo de ser vítima de agressão sexual com 68%. Este último, chama a atenção devido a sua elevada intensidade. Informações que contemplam a população brasileira, apontam para o fato de 37,8% dos brasileiros/as sentirem medo de sofrer agressão sexual (SENASP, 2013). Embora os outros medos também tenham sido maiores entre os/as estudantes, a agressão sexual alcançou uma diferença de aproximadamente 30%. Dois pontos

⁹⁶ Pergunta realizada: “Você tem medo de...”.

podem nos ajudar a interpretar estes resultados. De um lado, o fato do nosso público ser formado por estudantes universitários/as pode contribuir para a elevação da magnitude destes percentuais, à medida que percebem com maior “precisão” o papel de determinadas formas de violência, por vezes sutis, no conjunto de violências presentes na agressão sexual. Por outro lado, devemos levar em conta que estamos tratando de um público formado por 49,1% de estudantes do sexo feminino e 60,4% de estudantes com idade entre 17 a 24 anos. Estes dois elementos, gênero e idade, como veremos mais à frente, se constituem como aspectos importantes do medo do crime e da vitimização. Portanto, cabe frisar que estes dados revelam a importância de analisar como o medo de sofrer agressão sexual produz efeitos sobre a rotina e vida. Por exemplo, do total de estudantes que relataram que o medo da violência afeta de forma intensa a sua qualidade de vida, 76,1% afirmaram sentir medo de serem vítimas de agressão sexual.

Diante disso, consideramos relevante analisar se há diferenças importantes entre o perfil sociodemográfico dos estudantes entrevistados/as e os sentimentos em relação ao medo da violência. Ou melhor, se determinados marcadores sociais: gênero, faixa etária, raça, renda e orientação sexual são aspectos importantes para entender o modo pelo qual configura-se o medo do crime. Assim, cruzamos os medos de ser vítima de assalto; vítima de homicídio; de ter seu veículo assaltado ou furtado, de ser sequestrado, de ser vítima de agressão sexual e de ter sua residência invadida ou arrombada com variáveis que remetiam aos esquemas sociológicos clássicos da estratificação: sexo, faixa etária, raça, renda e orientação sexual. No entanto, ao invés de apresentar apenas os percentuais relacionados às tabelas de contingência, resolvemos realizar um teste de qui-quadrado no intuito de verificar quais destas variáveis mantêm uma relação de dependência com cada tipo de medo do crime, para somente depois apresentar as diferenças de cada grupo.

Antes de iniciar a análise da tabela, convém desenvolver algumas explicações sobre o teste estatístico realizado. O Qui-Quadrado permite cruzar variáveis não-categóricas, e assim, verificar quais as diferenças estatisticamente significativas, ou seja, quais as variáveis independentes⁹⁷ que efetivamente estão associadas com as dependentes.⁹⁸ Primeiramente, o teste de significância do qui-quadrado é indicado para variáveis cujo o nível de mensuração não é intervalar, ou seja, para variáveis nominais e/ou ordinais. Portanto, trata-se de um teste não paramétrico, frequentemente utilizado na área de Ciências Sociais.

⁹⁷ Sexo, faixa etária, raça, renda e orientação sexual.

⁹⁸ Medos do crime.

Tabela 1 - Qui-quadrado: medo do crime e variáveis sociodemográficas^{99 100}

Medos	Sexo	Faixa Etária	Raça	Renda Familiar	Orientação Sexual
Ser vítima de assalto?	0.115	0.009*	0.394	0.675	0,597
Ser vítima de homicídio?	0.000*	0.122	0.869	0.365	0,479
Ter seu veículo assaltado ou furtado?	0.377	0.529	0.342	0.955	0,178
Sofrer sequestro relâmpago?	0.000*	0.200	0.908	0.852	0,118
Ser vítima de agressão sexual?	0.000*	0.070**	0.840	0.445	0,769
Ter sua residência invadida ou arrombada?	0.000*	0.458	0.233	0.001*	0,639

Significante ao nível de 0.05 / ** Significante ao nível de 0.10

A primeira informação importante que surge dos cruzamentos, refere-se ao papel de duas variáveis, sexo e faixa etária. Como podemos perceber, sexo constitui-se como uma questão significativa para explicar as diferenças existentes entre os medos de ser vítima de homicídio, sofrer sequestro relâmpago, ser vítima de agressão sexual e ter a sua casa invadida ou arrombada, e faixa etária para ser vítima de assalto e agressão sexual. Chama atenção o fato de variáveis como raça, renda familiar¹⁰¹ e orientação sexual não apresentarem associações significativas com os diferentes tipos de medo. Este fato mudará quando analisarmos a experiências de vitimização. Neste momento, limitamo-nos a destacar implicitamente o papel das questões de gênero e o seu impacto tanto para a construção subjetiva do medo da violência quanto para os aspectos concretos da vitimização.

Tabela 2 - Cruzamentos entre medos e variáveis com os melhores qui-quadrados

Medo		Sexo		Faixa Etária		
		Mas	Fem	17 a 24	25 a 34	35 ou +
Medo de ser assaltado	Sim	-	-	96,0%	91,0%	77,3%
	Não	-	-	4,0%	9,0%	22,7%
Total		-	-	100%	100%	100%
Medo de ser vítima de homicídio	Sim	73,9%	88,5%	-	-	-
	Não	26,1%	11,5%	-	-	-
Total		100%	100%	-	-	-

⁹⁹ Segue uma apresentação dos percentuais descritivos de cada variável sociodemográfica: Sexo (masculino – 50,9% e Feminino – 49,1%); Faixa Etária (17 a 24 anos – 60,4%, 25 a 34 anos – 33,4% e 35 anos ou mais – 6,2%); Raça (Não branca – 13,2% e Branca – 86,2%); Renda Familiar (1 a 2 salários mínimos – 28,6%, mais de 2 a 5 salários mínimos – 30,7%, mais de 5 a 10 salários mínimos – 28,6% e mais de 15 salários mínimos – 7,5%); Orientação Sexual (Não Heterossexual – 13,6% e Heterossexual – 86,4%). No caso da variável raça, não branca é composta pelas categorias, preto, pardo e indígena e na variável orientação sexual, não heterossexual é composta por aqueles/as que responderam ser homossexuais ou bissexuais.

¹⁰⁰ A interpretação do teste consiste em avaliar duas hipóteses, a nula (Ho) e a de pesquisa (Hp). Quando a hipótese nula (Ho) é confirmada, podemos considerar que “as populações não diferem quanto à frequência de ocorrência de determinada característica”, por outro lado, quando a hipótese de pesquisa (Hp) é confirmada (ou a Ho rejeitada), consideramos que as “diferenças amostrais refletem diferenças populacionais efetivas, concernentes à frequência relativa de determinada característica.” (LEVIN; FOX, 2004) (p. 300). Basicamente, o número apresentado deve ser lido da seguinte forma: quanto menor for o nível de significância, isto é, mais próximo de zero, maior será a probabilidade de rejeitar a Ho e confirmar a hipótese de pesquisa. No caso do cruzamento entre medo de ser assaltado e faixa etária, o p-valor foi de 0,009, isto significa que temos 0,9% de probabilidade de confirmar a Ho, portanto, podemos considerar que há uma relação de dependência entre as variáveis e as diferenças encontradas entre faixa etária e medo não se devem ao acaso, assim, representando o universo de pesquisa. O valor crítico do p-valor é de 0.5 ou 0.10, isto é, a partir dos 10% não se recomenda rejeitar a Ho.

¹⁰¹ Exceção para o medo de ter sua residência invadida ou arrombada.

Medo de sofrer sequestro relâmpago	Sim	60,3%	79,8%	-	-	-
	Não	39,7%	20,2%	-	-	-
	Total	100%	100%	-	-	-
Medo de ser vítima de agressão sexual	Sim	39,8%	96,2%	72,2%	60,5%	61,9%
	Não	60,2%	3,8%	27,8%	39,5%	38,1%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: 377 estudantes de graduação da UFSC

Na tabela 2, de modo a sintetizar as informações, apresentamos as diferenças percentuais consideradas estatisticamente significativas no teste anterior. Com relação à faixa etária, os percentuais apresentaram diferenças interessantes. O medo de ser vítima de assalto reduz com a idade, entre os estudantes de 17 a 24 anos, 96% disseram ter medo de ser assaltado, de 25 a 34 anos, 91%, e acima de 35 anos, 77,3%. Isto coloca um ponto importante a ser considerado, muitos destes jovens expõem-se ao risco com maior intensidade, seja pela condição própria de ser jovem, seja pelo fato de não possuir uma segurança material consistente. Muitos deles se locomovem a pé, ficam mais tempo no espaço público, têm aulas em períodos diferenciados, sua rotina não está estabelecida, ou seja, um conjunto de questões que ajudam a fornecer um primeiro cenário para entendermos porque o medo de ser assaltado é maior entre os/as estudantes jovens.

Outro ponto remete as diferenças encontradas entre o medo de ser vítima de homicídios e sexo. Aproximadamente, 88% das mulheres disseram ter medo de ser vítima de homicídio, ao passo que 73,9% dos homens expressaram ter medo deste tipo de crime. Os percentuais são elevados nos dois grupos, mas com maior intensidade entre as estudantes. Cabe registrar um elemento importante referente a relação (ou não relação) entre as experiências concretas de vitimização e o medo do crime. Embora as estatísticas de vitimização por homicídios apontem para a elevada participação de jovens do sexo masculino, a percepção sobre o medo é maior entre as mulheres.¹⁰² Isto aparece como um primeiro indício da dissociação entre medo e vitimização. Em relação à faixa etária, o medo de ser vítima de homicídios é maior entre pessoas de 17 a 24 anos (84,3%), mas dilui-se com o passar da idade, 75,6% entre os/as estudantes de 25 a 34 anos e 76,2% naqueles/as acima de 35 anos.

Por último, cabe registrar o único cruzamento em que sexo e faixa etária demonstraram efeitos significativos sobre uma forma específica de medo do crime, isto é, o medo de sofrer agressão sexual. 96,2% das estudantes entrevistadas afirmaram sentir medo de sofrer agressão sexual, ao passo que 39,8% dos estudantes entrevistados disseram sentir medo deste tipo de

¹⁰² Os homicídios correspondem a 53,7% das causas de morte de jovens com idade entre 15 a 29 anos (CERQUEIRA et al., 2016).

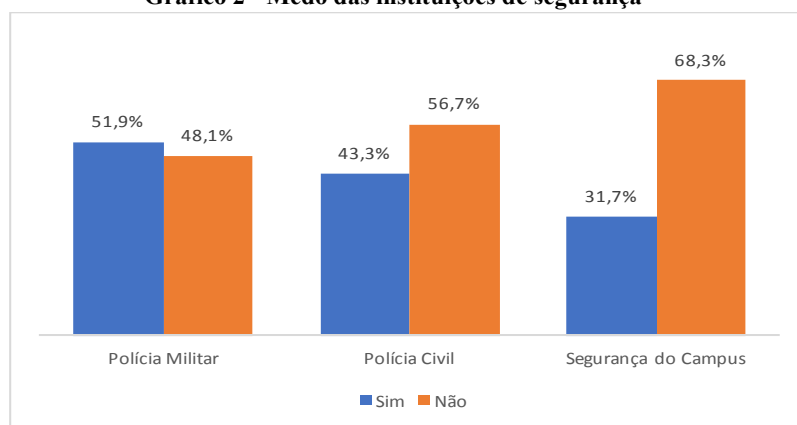
crime, ou seja, significa dizer que 9 em cada 10 estudantes do sexo feminino tem medo de sofrer algum tipo de agressão sexual. O percentual é maior entre os/as mais jovens, 72,2% dos/as estudantes entre 17 a 24 anos sentem este tipo de medo, ao passo que entre os/as estudantes de 24 a 34 anos e 35 anos ou mais, 60,5% e 61,9%, respectivamente.

Em síntese, as informações apontam para uma disseminação geral do medo da violência nos diferentes grupos de estudantes. Não há diferenças sistemáticas entre os diversos medos e muitas das categorias sociais analisadas, como raça, renda familiar e orientação sexual. Todos/as sentem medo, e muito medo. No entanto, o fato de ser mulher e jovem parece tencionar a elevação da sensação de insegurança, especialmente no que diz respeito ao medo de sofrer agressão sexual. É como se gênero e juventude fossem uma espécie de catalisador do medo. Como veremos adiante, esta sensação não se limita as experiências subjetivas da violência, pois se concretiza nos processos de vitimização.

4.2. Medo das Instituições de Segurança

Nesta parte analisamos o papel das instituições de segurança pública frente aos estudantes da UFSC. Portanto, questionamos se os/as estudantes têm medo de ser vítima da polícia militar, polícia civil e da segurança do campus. A análise do papel das instituições de segurança, inclusive da possibilidade de ser vítima de suas ações, são importantes porque diferentes graus de desconfiança em conjunto com o medo geral do crime, podem levar a processos intensos de isolamento social, e sobretudo, a busca por saídas ilícitas (e antidemocráticas) e individuais para o enfrentamento da violência. Além disso, estas informações permitem verificar se estas instituições vêm cumprindo adequadamente o seu papel. No caso específico da universidade, uma das questões que frequentemente movimenta o debate público, consiste em apoiar ou não a entrada da polícia militar no *campus*, como uma medida que supostamente garantiria a segurança dentro e ao redor da universidade. Os dados a seguir adicionam elementos para a discussão.

Gráfico 2 - Medo das instituições de segurança¹⁰³



Fonte: 377 estudantes da UFSC regularmente matriculados em 2016.

Em relação às instituições de segurança, o maior medo é proveniente da polícia militar (51,9%), em seguida a polícia civil (43,3%) e em último, o medo de ser vítima da segurança do campus (31,7%). Em 2013, 34,3% dos brasileiros/as afirmavam ter medo de serem vítimas da polícia militar e 32,6% da polícia civil (SENASP, 2013). Atualmente, segundo pesquisa realizada pelo Datafolha, 1 em cada 3 brasileiros tem medo da violência e da polícia, ou seja, 49% dos/as brasileiros sentem medo de ser alvo da polícia militar (MENA, 2017). O medo dos/as estudantes supera os percentuais da população brasileira nos dois *surveys* aplicados para a população brasileira em distintos períodos.

Testes de qui-quadrado realizados entre os três tipos de medo (polícia militar, civil e segurança do campus) e as variáveis da estratificação (sexo, faixa etária, raça, renda familiar e orientação sexual) revelaram que o medo da polícia é praticamente compartilhado por todos os grupos.¹⁰⁴ No entanto, em alguns casos, as diferenças encontradas foram substancialmente representativas do universo. Por exemplo, no que se refere à orientação sexual, tanto para a polícia militar quanto para a polícia civil os índices foram estatisticamente significantes. Entre os/as estudantes não heterossexuais, 79,6% afirmaram ter medo da polícia militar ao passo que entre os/as estudantes heterossexuais, menos da metade, isto é, 47,4%, disseram se sentir inseguros. Entre os heterossexuais, o percentual é menor do que na população geral de estudantes. Embora com percentuais menores de medo, os padrões continuam similares para a

¹⁰³ As perguntas foram realizadas da seguinte forma: Você tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Militar? (Sim ou Não). Você tem medo de ser vítima de violência por parte da Polícia Civil? (Sim ou Não). Você tem medo de ser vítima de violência por parte da segurança do campus? (Sim ou Não).

¹⁰⁴ Com o intuito de economizar espaço não disponibilizamos a tabela do teste de qui-quadrado da mesma forma do que foi realizado na tabela 2. Segue os valores dos coeficientes de significância de cada cruzamento, 1) ser vítima da polícia militar e: sexo (0,513), faixa etária (0,911), raça (0,806), renda familiar (0,540), orientação sexual (0,000*); 2) ser vítima da polícia civil e: sexo (0,034*), faixa etária (0,612), raça (0,917), renda familiar (0,100**), orientação sexual (0,005*); 3) ser vítima da segurança do campus e: sexo (0,004), faixa etária (0,816), raça (0,421), renda familiar (0,027), orientação sexual (0,211).

polícia civil. Entre os estudantes não heterossexuais o medo de ser vítima da polícia civil é de 62,5% enquanto que entre os/as estudantes heterossexuais o medo é de 39,9%.

Outra questão refere-se às diferenças de renda familiar e medo da polícia civil serem significantes. As informações mostram que os estudantes com menor renda, por sua vez, são aqueles/as que mais sentem medo de serem vítimas da polícia civil. No caso de sexo, as diferenças mais importantes referem-se também ao medo de ser vítima da polícia civil, justamente a polícia responsável por acolher denúncias de diferentes tipos de crimes, inclusive o de ser vítima de agressão sexual. Sabe-se, por exemplo, que a subnotificação de ocorrências criminais é derivada da desconfiança em relação às instituições de segurança e da preparação inadequada por parte dessas mesmas instituições em acolher vítimas de violência. Portanto, registramos a desconfiança dos/as estudantes em relação a estas instituições de segurança, em maior grau a polícia militar e em segundo, a polícia civil.

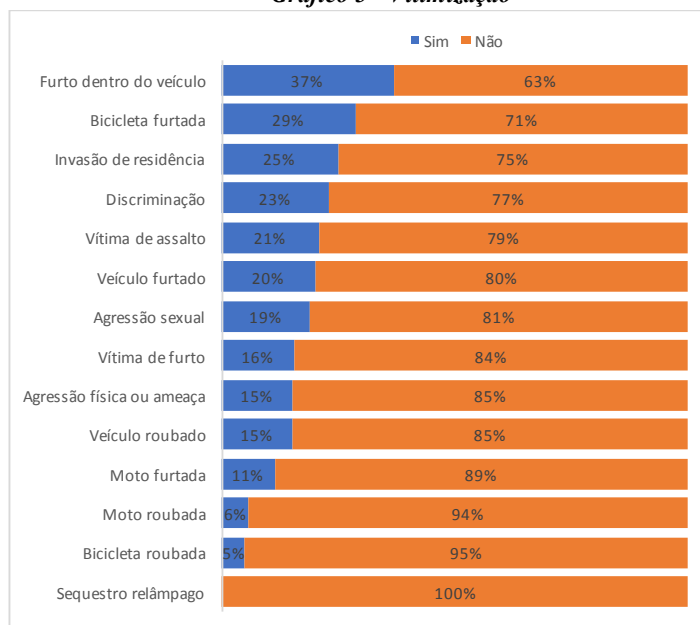
De certo modo, o medo da violência pode produzir efeitos importantes sobre a qualidade de vida das pessoas, a confiança interpessoal, a coesão social e também gerar um apoio decisivo a práticas ilícitas de enfrentamento da violência. (PÉREZ, 2015) aponta para o fato de que em alguns países, o medo do crime é utilizado como uma narrativa capaz de angariar recursos políticos e interferir nos níveis de aprovação e votação eleitoral. O mesmo autor explica que candidatos e governantes situados a direita do campo político são os mais beneficiados.¹⁰⁵

4.3. Vitimização

Nesta última etapa do trabalho, tratamos dos aspectos referentes à violência objetiva, ou seja, aos eventos concretos que vitimizaram estudantes de graduação da UFSC. Primeiramente, discutimos os dados gerais da vitimização, para logo após, analisar detalhadamente os crimes de agressão sexual. Assim, separamos a apresentação específica dos crimes de agressão em cinco tópicos principais: a) informações sobre o fato em si; b) dados referentes aos agressores/as; c) o papel das instituições de segurança – cifras ocultas; d) os efeitos desta violência na vida dos/as estudantes; e, por fim, e) uma análise do perfil sociodemográfico daqueles/as que mais sofreram com a agressão sexual.

¹⁰⁵ Estudo recente realizado pelo Datafolha e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública avaliam que o medo da violência amplia o apoio a práticas conservadoras e autoritárias, inclusive beneficiando um dos porta vozes destas ideias, o deputado federal Jair Bolsonaro (LIMA; COSTA, 2017).

Gráfico 3 - Vitimização¹⁰⁶



Fonte: 377 estudantes da UFSC regularmente matriculados em 2016.

No gráfico 3 apresentamos a vitimização objetiva, ou seja, casos de alunos/as que foram vítimas diretas ou indiretas de 14 tipos de crimes nos últimos cinco anos. Nos crimes que envolvem veículos (roubo e/ou furto de automóveis, e furto de objetos de dentro do veículo)

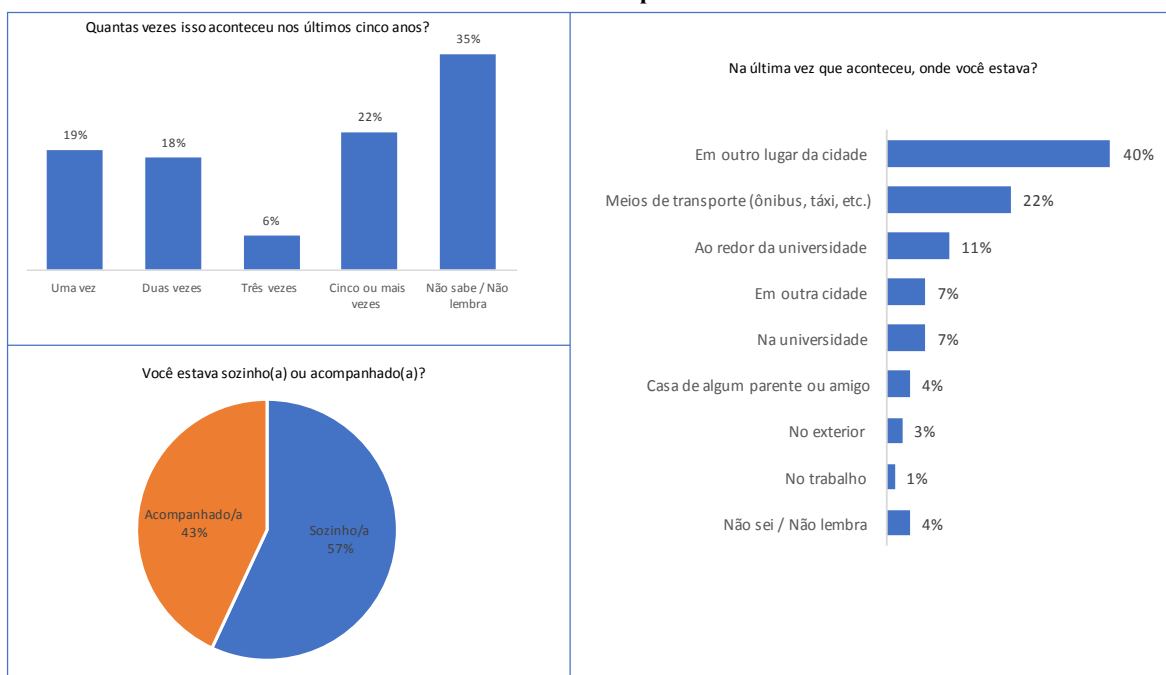
¹⁰⁶ As perguntas foram realizadas da seguinte forma: **Furto dentro do veículo** - Nos últimos cinco anos, você ou alguém da sua família foram vítimas de algum furto de rádio de carro, toca CD, notebook, celular, algo mais que você havia deixado no carro, ou alguma parte do carro, tais como roda ou espelho? (Sim ou Não). **Bicicleta furtada** - Nos últimos cinco anos, você teve qualquer dessas bicicletas FURTADAS, isto é, levadas sem a utilização de força ou ameaça? (Sim ou Não). **Invasão de residência** - Nos últimos cinco anos, alguém chegou a entrar de fato, sem permissão, dentro da sua casa para roubar ou tentar roubar algo? (Sim ou Não). **Discriminação** - Nos últimos cinco anos, você sofreu algum tipo de discriminação? (Sim ou Não). **Vítima de assalto** - Nos últimos cinco anos, alguém tomou algo de você ou tentou pegar alguma coisa pela força, ou ameaçando você? (Sim ou Não). **Veículo Furtado** - Nos últimos cinco anos, você ou alguém da sua família teve qualquer um dos seus carros, caminhões ou caminhonetes FURTADOS, isto é, levados sem a utilização de força ou ameaça? (Sim ou Não). **Agressão sexual** - Pedimos licença para perguntar algo pessoal. As pessoas algumas vezes agarram, tocam ou agridem outras pessoas por razões sexuais de uma maneira realmente ofensiva. Isto pode acontecer em casa ou em outros lugares. As perguntas a seguir são sobre este tipo de situação. Nos últimos cinco anos, alguém fez isso com você? (Sim ou Não). **Vítima furto** - Nos últimos cinco anos, além do roubo envolvendo uso da força existem outros tipos de furto de propriedade pessoal, tais como batedores ou furto de bolsa, carteira, joias, equipamentos, etc. que furtaram de você, isto é, levaram sem usar a força? (Sim ou Não). **Agressão física ou ameaça** - Nos últimos cinco anos, fora os crimes citados acima, você foi agredido fisicamente ou ameaçado por alguém de uma maneira realmente amedrontadora? (Sim ou Não). **Veículo Roubado** - Nos últimos cinco anos, você ou alguém da sua família teve qualquer um dos seus carros, caminhões ou caminhonetes ROUBADOS, isto é, levados com uso de violência ou ameaça? (Sim ou Não). **Moto furtada** - Nos últimos cinco anos, você ou alguém da sua família tiveram qualquer dessas motos FURTADAS, isto é, levadas sem utilizar força ou fazer ameaça? **Moto roubada** - Nos últimos cinco anos, você ou alguém da sua casa tiveram qualquer dessas motos ROUBADAS, isto é, levadas com uso de violência ou ameaça? (Sim ou Não). **Bicicleta roubada** - Nos últimos cinco anos, você teve uma de suas bicicletas ROUBADAS, isto é, levadas com uso de violência ou ameaça? (Sim ou Não). **Sequestro relâmpago** - Nos últimos cinco anos, você já foi vítima de sequestro relâmpago? (Sim ou Não).

questionamos se os/as alunos/as ou alguém de suas famílias foram vítimas desse crime. Para os demais crimes perguntamos apenas se o/a aluno/a foi vítima.

Conforme a pesquisa, dos cinco primeiros crimes com maior número de vítimas, o percentual mais alto de vitimização foi de “furto de algum objeto de dentro do veículo”, do qual 37% da amostra já foi vítima, ou teve algum familiar vítima desse crime nos últimos cinco anos. Em segundo lugar o crime de furto de bicicleta (29%), e em terceiro, invasão de residência (25%). O quarto lugar cabe à vitimização por discriminação, da qual 23% da amostra já foi pessoalmente vítima. Esse percentual é emblemático, no sentido em que revela uma das características mais importantes das pesquisas de vitimização, ao mesmo tempo em que apresenta uma faceta das múltiplas violências nos espaços universitários. Se, por um lado, não há registros desse crime nos dados oficiais da universidade, o que demonstra a validade e importância da ferramenta de pesquisa no levantamento de informações sobre criminalidade, por outro, se apresenta um tipo de violência que opera velada, e permanece invisível para a gestão da segurança. O quinto maior percentual de vitimização refere-se ao crime de “assalto” (21%), seguido de furto de veículo (20%). Logo após, com 19% da amostra tem-se o crime de “agressão sexual”, o qual apresenta uma distribuição desigual quando observado o recorte pela variável “sexo” da vítima. Seguindo a ordem decrescente do gráfico 3, após agressão sexual tem-se “furto” (16% da amostra), seguido de agressão física ou ameaça, crime do qual 15% da amostra informou ter sido vítima, e destes, mais da metade (63%) apontou que o caso se tratou de ameaça (sem agressão física). Os cinco crimes com menos vítimas entre os levantados são roubo de veículo (15%), furto e roubo de moto (11% e 6%, respectivamente), roubo de bicicleta (5%) e sequestro relâmpago (nenhum caso entre a amostra).

A seguir abordaremos com mais detalhes os casos de agressão sexual, crime com vítimas predominantemente do sexo feminino, e visamos aferir a recorrência dos casos, o local do ocorrido e detalhes da situação, assim como características dos/as perpetradores/as.

Gráfico 4 - Informações sobre a vitimização (agressão sexual): quantas vezes aconteceu, onde aconteceu e se estava sozinho/a ou acompanhado/a



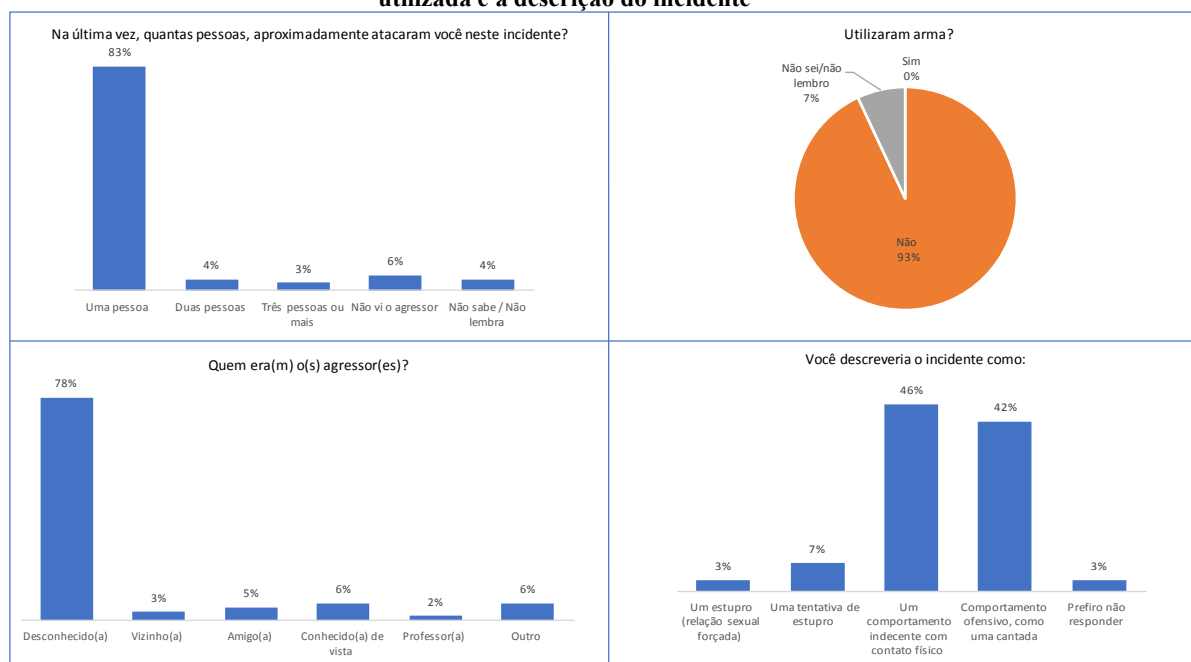
Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.

É relevante destacar que os dados referentes à agressão sexual contabilizam 19%. Em comparação com dados nacionais, a pesquisa realizada pela **Senasp** (2013) encontrou que 3,1% dos brasileiros admitiram terem sofrido ofensa sexual alguma vez na vida. Os dados observados em nossa pesquisa são sensivelmente maiores do que os nacionais, o que em parte talvez possa ser compreendido pelo fato dos/as estudantes universitários/as contemplarem um perfil específico e mais jovem em relação à população em geral. Quando questionados sobre a frequência desta forma de vitimização, os/as estudantes vitimizados apontaram que: 22% dos casos ocorreram cinco vezes ou mais, 18% dos casos ocorreram duas vezes, 19% ocorreu uma vez e 35% não sabe ou não se lembram da frequência. De qualquer modo, é importante mencionar que 41% dos casos de agressão sexual ocorreu ao menos duas vezes, o que torna pertinente refletir sobre os significados de uma agressão que é recorrente.

Com relação ao local em que aconteceu o último caso de agressão sexual, os estudantes apontaram que: 40% ocorreram em outros locais da cidade, 22% nos meios de transporte (ônibus, taxis), 11% ao redor da universidade, 7% dos casos ocorreram na universidade, 7% em

outra cidade. Assim, os casos ocorridos na universidade e ao redor da universidade somam 18%, o que merece ser enfatizado para que políticas preventivas sobre assédio sexual sejam aprofundadas na instituição. 57% dos estudantes estavam sozinhos e 43% estavam acompanhados, o que aponta para o fato de que em diversas situações estar acompanhado/a não impediu que a agressão acontecesse. Tal aspecto demanda um maior aprofundamento analítico, pois pode contemplar distintas dimensões, desde uma certa aceitação e convivência em relação aos casos de violência sexual, bem como a própria incapacidade ou fragilidade de quem estava acompanhando em evitar esta situação. Dados nacionais também mostram que na maioria dos casos a vítima estava sozinha (64,3%) e um percentual menor das vítimas do que o encontrado em nossa pesquisa estava acompanhada (33,1%) (SENASP, 2013).

Gráfico 5 - Informações sobre os agressores/as (agressão sexual): quantos eram, quem eram, a arma utilizada e a descrição do incidente



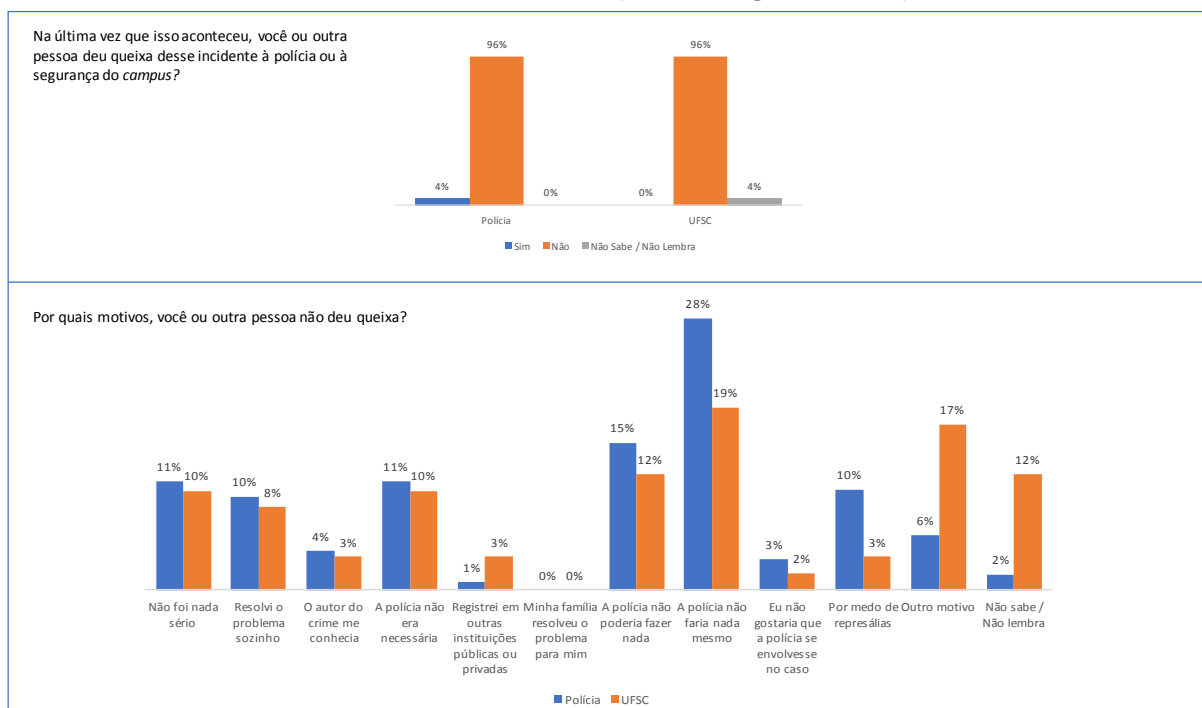
Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.

Em relação aos dados dos/as agressores, 83% foram atacados/as por uma pessoa e 7% por mais uma pessoa e 6% não viram o agressor/a. No que se refere à arma utilizada, 93% não utilizaram nenhuma arma. Isso difere de outros tipos de crime que em grande parte são utilizadas tanto armas de fogo quanto armas cortantes. Este dado revela a peculiaridade das relações de dominação de gênero. A violência de gênero perpassa aspectos físicos alcançando níveis simbólicos em que a principal arma é o próprio corpo e a carga de dominação cultural que ele representa. Em síntese, a arma não é necessária. Estas informações refletem o que se

verifica na população geral brasileira, à medida que 86,8% das vítimas de agressão sexual relataram não ter tido a presença de armas. Também questionamos os/as estudantes a respeito do grau de conhecimento dos agressores/as. 78% disseram que não conheciam o/a agressor/a, ao passo que 16% disseram conhecer.¹⁰⁷ Temos casos em que o/a vizinho/a, o/a amigo/a e o professor/a foram os/as agressores/as.

Contudo, cabe destacar o fato de 10% dos/as estudantes caracterizarem a agressão como um estupro ou uma tentativa de estupro. Significa dizer que cinco das estudantes entrevistadas afirmaram ter sofrido uma tentativa de estupro e duas o próprio estupro. Além disso, mais da metade, isto é, 56% afirmaram que agressão não ficou restrita apenas a uma cantada, mas envolveu contato físico. Diante disso, analisamos se as instituições de segurança foram notificadas destes casos.

Gráfico 6 - Confiança nas instituições (vítimas de agressão sexual)¹⁰⁸



Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.

¹⁰⁷ Há um ponto que não tratamos neste *paper*, mas que merece uma breve reflexão. Por mais que esta pesquisa tenha seguido critérios rigorosos de aleatoriedade, inclusive tendo o cuidado de realizar perguntas historicamente consolidadas neste tipo de investigação, sabemos que metodologias como esta possuem inúmeras lacunas. Uma delas, refere-se ao fato de tratarmos de temas complexos e, por vezes, constrangedores. Muitas pessoas evitam responder determinadas questões e esta pode ser uma delas.

¹⁰⁸ Sobre este tópico realizamos as seguintes perguntas: Na última vez que este crime aconteceu, você ou outra pessoa deu queixa desse incidente à polícia? E na última vez que isso aconteceu, você ou outra pessoa deu queixa desse incidente à segurança do campus ou outro órgão da universidade? Segurança do campus ou outro órgão da universidade foi sintetizado na categoria UFSC.

Em bloco anterior apresentamos e discutimos o medo que os/as estudantes possuem de ser vítimas de violência por parte de instituições de segurança, e inferimos a existência de menor ou maior desconfiança dos/as estudantes em relação a tais instituições de segurança, a saber, do maior para o menor “nível de medo”, a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Segurança do Campus.

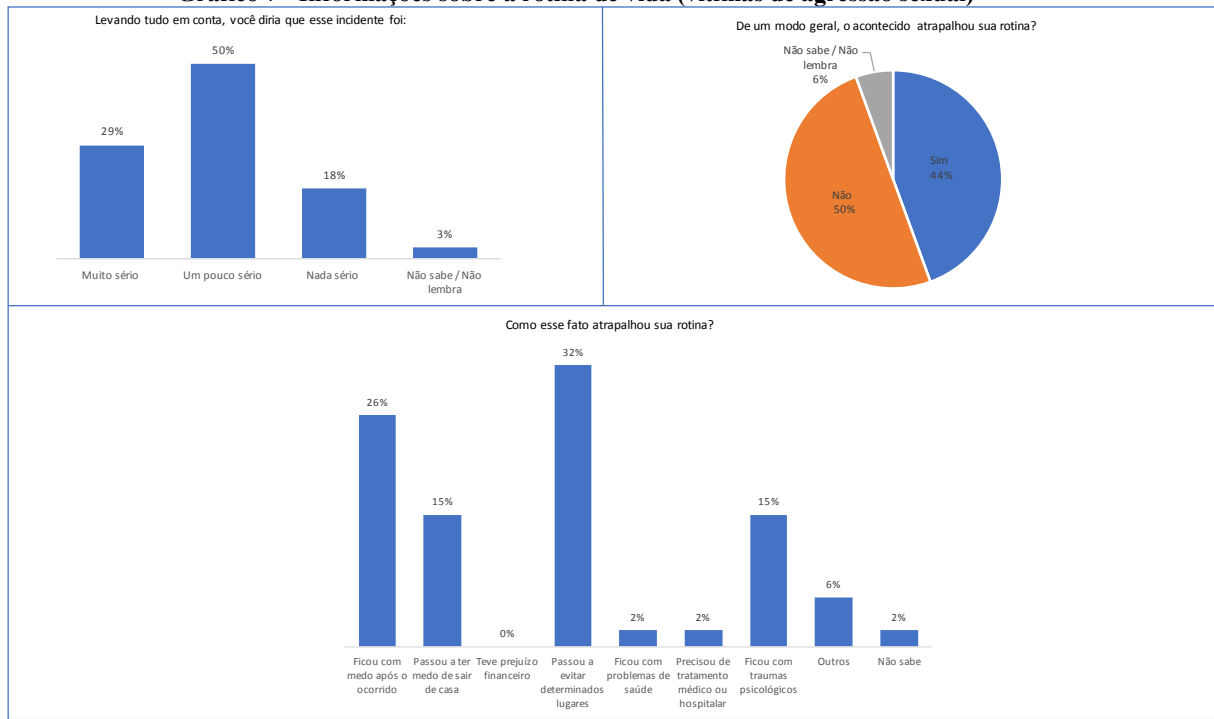
Agora abordaremos a questão da “queixa”, ou seja, a produção ou não de uma notificação criminal, seja para a polícia (delegacias) ou para a segurança do *campus*. Sabendo que mesmo com menor desconfiança da segurança do campus do que das outras polícias, não existem nos registros oficiais notificações de discriminação, procuramos saber os motivos da não notificação das agressões sexuais. As notificações são importantes pois com base nelas são gerados os registros criminais, dados oficiais sobre criminalidade que muitas vezes são subestimados, devido o fato que as pessoas não notificam muitos crimes por diferentes razões.

Conforme o gráfico 6, de todos os alunos vítimas de agressão sexual, 96% não realizaram a queixa à polícia nem à segurança do campus. Poucos casos ocorreram na universidade, o que permite entender o porquê da não-notificação nesse local, mas mesmo assim é estarrecedor saber que nem a polícia civil ou militar foi informada, o que novamente reforça a relevância das pesquisas de vitimização como fontes alternativas de informações.

Quando questionados sobre o porquê da não-notificação da agressão sexual na polícia ou segurança do campus, verificamos que as motivações variam (gráfico 6), sendo que o motivo de destaque é que “a polícia não faria nada mesmo” (28% e 19%), seguido de “a polícia não poderia fazer nada” (15% e 12%), e em terceiro, “a polícia não era necessária” (11% e 10%). As informações revelam a insuficiência ou desconexão das polícias para o tratamento de determinados crimes sexuais, o que é preocupante pois se as pessoas não notificam crimes e não confiam nas polícias para resolvê-los, logo, tais práticas mantêm-se invisíveis para as gestões da segurança, fechando um ciclo perverso de vitimização criminal e ocultamento da mesma.

Os próximos motivos apontados foram que “não foi nada sério” (11% e 10%) e “resolvi o problema sozinho” (10% e 8%). Também, em menor número, motivos como “por medo de represália” (10% e 3%), “o autor do crime me conhecia” (4% e 3%), e “não gostaria que a polícia se envolvesse” (3% e 2%). Ainda, um pequeno percentual afirmou que “registrei (queixa) em outras instituições” (1% e 3%), e por último, simplesmente nenhum caso deixou de realizar notificação porque “minha família resolveu o problema para mim” (0%).

Gráfico 7 - Informações sobre a rotina de vida (vítimas de agressão sexual)



Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.

As consequências das experiências de vitimização na rotina dos/as estudantes também foram contempladas pela pesquisa. No caso dos/as estudantes que foram vítimas de agressão sexual, 50% caracterizou o fato como um pouco sério, 29% como muito sério, sendo que 44% afirmaram que o acontecido atrapalhou a rotina. Os dados nacionais na **Senasp** sobre a interferência da agressão sexual na rotina são menores (33,4%) do que os encontrados entre os/as universitários/as.

Quando indagados/as sobre o modo como o fato atrapalhou a rotina, 32% dos/as estudantes passaram a evitar determinados lugares, 26% dos/as estudantes passaram a ter medo após o ocorrido, 15% ficaram com traumas psicológicos e 15% passaram a ter medo de sair de casa. Os dados sinalizam para as múltiplas consequências das experiências de vitimização na rotina de vida dos/as estudantes, seja da relação com o próprio espaço público, deixando de frequentar certos lugares, da construção da experiência subjetiva do medo do crime, bem como a própria ocorrência de traumas psicológicos.

Gráfico 8 - Cruzamentos entre agressão sexual e variáveis sociodemográficas com o valor do qui-quadrado

Vitimização		Sexo		Faixa Etária			Etnia	
		Mas	Fem	17 a 24	25 a 34	35 ou +	Não branca	Branca
Agressão Sexual	FOI VÍTIMA	4,7%	34,1%	23,9%	14,4%	0,0%	20,8%	18,7%
	Não foi vítima	95,3%	65,9%	76,1%	85,6%	100,0%	79,2%	81,3%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	p - valor	0,000*			0,002*		0,696	
		Renda				Orientação Sexual		
		1 a 2	+2 a 5	+5 a 15	+ 15	Não hetero	Hetero	
	FOI VÍTIMA	25,0%	20,4%	11,1%	10,7%	28,0%	16,4%	
	Não foi vítima	75,0%	79,6%	88,9%	89,3%	72,0%	83,6%	
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	p - valor	0,044*			0,072**			
Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.								

Fonte: 72 estudantes de 377 da UFSC regularmente matriculados em 2016.

A agressão sexual possui um caráter marcadamente de gênero, ocorrendo predominantemente entre as mulheres (34,1%), sendo bem menor entre os homens (4,7%). A agressão sexual é maior entre os não-heterossexuais (28%) e menor entre os heterossexuais (16,4%). A agressão sexual também declina com a faixa etária, sendo mais elevada entre os/as jovens de 17 a 24 anos (23,9%), e também diminui com a elevação da renda familiar, o que aponta para sobreposição etária e de renda.

5. Considerações finais

Uma das questões importantes que estudos como estes podem avaliar, consiste em verificar se a vitimização está diretamente relacionada ao medo do crime, ou seja, se a experiência de ter sido vítima do crime produz um maior medo do crime. Não tivemos tempo de aprofundar este debate, mas os dados gerais da pesquisa em parte aqui relatada sugerem que as experiências de vitimização não estão associadas a uma pior sensação de segurança, 60% dos/as estudantes que não sofreram nenhum tipo de vitimização sentem um alto medo do crime. Estes dados levam a situar o conjunto de explicações sobre a construção subjetiva da violência fora do campo específico das experiências de vitimização. Quais seriam estes processos? A mídia? As redes de sociabilidade? Os marcadores sociais? Há elementos importantes que precisam ser aprofundados. De qualquer forma, em relação à vitimização das mulheres, nossos resultados revelaram um cenário em que as maiores vítimas de agressão sexual são as que mais

sentem medo de sofrer este tipo de violência. Se por um lado, esta informação pareça ser contraditória com a constatação de que medo e vitimização não estão relacionados, por outro lado, as mulheres por serem as vítimas potenciais da agressão sexual, acabam transpondo esse medo para outras formas de violência, mesmo quando elas são menos vitimizadas.

Um dos pontos que conseqüentemente gera intensos debates refere-se à liberalização ou não da entrada da polícia militar no *campus*. Os percentuais de medo apresentados pelos estudantes em relação à polícia militar são bastante altos, superando inclusive a média nacional. Por um lado, estes dados revelam que o apoio a entrada da polícia militar no campus não é um ponto compartilhado por todos/as os/as estudantes de graduação. No projeto mais amplo, nossas entrevistas demonstraram que boa parte dos responsáveis pela gestão da segurança do campus (dentro e ao redor), racionalizam políticas de segurança voltadas a defesa do patrimônio e não das pessoas, mesmo os dados demonstrando que a maior parte das vítimas teria sofrido o crime de discriminação dentro da universidade. Cabe, questionarmo-nos se políticas com este enfoque serão capazes de reduzir estas formas de vitimização?

Por fim, embora reconheçamos o fato das pesquisas de vitimização não se encerrarem em si mesmas, ou seja, de serem apenas um elemento das diferentes formas de analisar o fenômeno da violência, acreditamos que estas pesquisas são capazes de fornecer um quadro geral do medo do crime e da vitimização. Bem como, o de contrapor e avaliar as falhas dos registros oficiais, e, sobretudo, de qualificar através da construção de conhecimento e análise de dados o enfrentamento deste problema, especialmente em um país que tem a violência como uma de suas marcas principais de sociedade (ADORNO, 2017).

Referências

CARDOSO, Gabriela R.; SEIBEL, Erni. J. ; MONTEIRO, Felipe. M. ; RIBEIRO, Ednaldo. A. “Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre os condicionantes individuais”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, p. 144-161, 2013.

DAMMERT, Lucía. **Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations**. New York: Routledge, 2012.

DEPARTMENT OF EDUCATION. **The Handbook for Campus Safety and Security Reporting**. United States, 2016. Disponível em: <https://www2.ed.gov/admins/lead/safety/handbook.pdf>. Acesso em 28 de junho de 2017. GAROFALO, J. “The fear of crime: causes and consequences”. **Journal of Criminal Law and Criminology**, 839, 1981.

HALE, C. **Fear of crime: a review of the literature**. *International Review of Victimology*, 4:79-150, 1996.

UNITED NATIONS. **Manual on Victimization Surveys**. Genebra, 2010.

SLOAN, J.; FISHER, B. "Campus Crime". **The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**, Oxford Handbook Online, 2014.

ADORNO, S. Como a violência se tornou uma marca da sociedade brasileira. **Nexo**, 2017.
Anuário Brasileiro de Segurança Pública. . [s.l: s.n.].

CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbsp.pdf>.

LEVIN, J.; FOX, J. A. **Estatística para ciências humanas**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LIMA, R. S. DE; COSTA, A. T. M. Medo da violência revigora tendências autoritárias e beneficia Bolsonaro. **Folha de São Paulo**, 2017.

MENA, F. 1 a cada 3 brasileiros tem medo de violência e da polícia, aponta pesquisa - 03/07/2017 - Cotidiano - Folha de S.Paulo. **Folha de São Paulo**, 2017.

PÉREZ, O. The impact of crime on voter choice in Latin America. In: RYAN. E CARLIN et al. (Eds.). . **The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts**. [s.l.] University of Chicago Press, 2015.

R, C. T. **A language and environment for statistical computing**ViennaR Foundation for Statistical Computing, , 2016. Disponível em: <<https://www.r-project.org/>>

SENASP. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. [s.l: s.n.].

SILVA, A. Pesquisa aponta que 57,1% dos catarinenses se sentem inseguros no Estado - Diário Catarinense. 2016.

30. A participação social nas conferências nacionais do meio ambiente, como forma de efetividade nas políticas públicas¹⁰⁹.

Wilian D'Agostini Ayres¹¹⁰

RESUMO: O foco deste estudo é o campo ambiental, analisando o andamento das políticas relacionadas ao tema, em âmbito nacional, considerando a realização das Conferências Nacionais do Meio Ambiente como objeto de estudo. Baseando-se os questionamentos da forma de ação brasileira neste processo de formulação destas políticas, assim como a forma que foi formulada e tratada esta agenda, dando enfoque central ao papel da participação social nos processos, considerado suas demandas e propostas nas conferências e consequentemente em seus resultados, destaca-se estes eventos como centrais na consolidação da temática ambiental no país. A metodologia deste trabalho baseia-se no estudo teórico e documental, das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMA, realizadas no Brasil nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013, a partir deste objeto busca-se resultados quantitativos e qualitativos referentes às políticas públicas geradas durante estes eventos, destacando o processo participativo realizado no decorrer destes, ou seja, quantidade de participantes em cada conferência e a porcentagem de variação de uma conferência para outra. No desenvolvimento será explanado o método utilizado nas conferências e forma que se deu a participação durante os eventos, para assim delimitar o qualitativo da democracia participativa nos debates sobre políticas de meio ambiente.

Palavras Chave: Conferências, Meio Ambiente, Participação, Políticas Pública

Introdução

¹⁰⁹ Pesquisa de mestrado em andamento pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PGC) da Universidade Estadual de Maringá (UEM);

¹¹⁰ Bacharel em Relações Internacionais pelo Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD (2014); Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá/UEM; E-mail: wilian.ayres@hotmail.com;

Para surgir políticas para o meio ambiente foi necessário a chegada do momento desta temática ser debatida (KINGDOWN, 2006), ou seja, ganhar visibilidade por algum ator que tenha interesse ou se sensibilize com a causa, para assim iniciar a ação que coloque em prática o método de resolução para tal demanda, através da formulação de políticas públicas, assim sendo diversos passos foram dados antes de ganhar proporções relevantes, para pôr fim chegarmos a eventos de grande magnitude. Assim sendo, após uma série de publicações acadêmicas que previam grandes catástrofes naturais, se não corrigir-se o modo de utilização da natureza, assim os líderes de governos começaram a articular-se em eventos internacionais para tratar de tais temas, e promover políticas em respostas as problemáticas levantadas.

A primeira conferência a tratar da temática em 1972, em Estocolmo na Suécia, foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, onde chefes de Estados e Instituições Internacionais se reuniram no âmbito das Nações Unidas, para inaugurar a agenda sobre meio ambiente, porém o Brasil naquele momento não obteve desempenho positivo em sua participação, o papel nacional só ganharia considerável relevância em 1992, com a realização da ECO 92¹¹¹, no Rio de Janeiro, na ocasião dado a adequação temática, surge o termo desenvolvimento sustentável¹¹², que sistematiza a temática ambiental, baseada nos pilares: econômico, social e ambiental.

O Brasil recepcionou os valores do desenvolvimento sustentável e seu papel não se limitou a ECO 92, pois novamente em 2012, foi realizada também no Rio de Janeiro, a Rio +20¹¹³, onde foram debatidos novamente os temas da agenda ambiental, e assim consolidou-se o país no sistema internacional como atuante nestes debates, não somente no cenário exterior, a metodologia de democracia participativa testada e inaugurada nas referidas conferências prolongaram-se para as conferências nacionais do meio ambiente, realizadas em 2003, 2005, 2008 e 2013.

Desta forma, este trabalho é baseado do levantamento documental das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMAs, enfatizando-se os dados relativos a participação social nestes eventos para mediar a resposta ao questionamento central deste trabalho: houve crescimento da quantidade de participação social nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente?

¹¹¹ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento;

¹¹² Entende-se o termo desenvolvimento sustentável indissociável ao meio ambiente, considerando-se sinônimos e/ou paralelos;

¹¹³ Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio +20, pois foi realizada 20 anos após sua precursora a Eco92;

Baseando-se no Ministério do Meio Ambiente como principal ator e fornecedor de dados para tal pesquisa, utiliza-se dos documentos oficiais de cada evento tanto para embasamento teórico quanto para caracterizar dados quantitativos e qualitativos que possibilitaram chegar a conclusões. Além dos textos¹¹⁴, serão apresentados tabelamentos que foram formulados com base em pesquisa de banco de dados¹¹⁵ presentes da página deste ministério, utilizando-se das informações relevantes aos argumentos aqui apresentados e como meio de relacionar e/ou quantificar a participação neste processo.

Como a temática de meio ambiente é inserida e trabalhada na agenda pública nacional.

O movimento ambientalista tem seu provável início com publicações nos anos 60 e 70, que geraram grande furor na opinião pública. Pode-se dizer que com significativas publicações a consciência ambiental foi despertada, assim como debates em diversos níveis foram necessários e eventualmente realizados, segundo Lagos (2006, p. 28):

A repercussão de obras como *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson, e *This Endangered Planet* (1971), de Richard Falk, ou de ensaios e livros de Garret Hardin, como *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics fo Survival* (1972), tiveram forte impacto na opinião pública da época(...) *The Limits to Growth* (1972) de *The Club of Rome*.

Após publicações no meio acadêmico, de natureza “apocalípticas”, já citadas anteriormente, a ONU (Organização das Nações Unidas) e os Estados participantes demonstraram a necessidade de realização de eventos que debatessem os temas ambientais e reunissem suas ideias, até então esparsas, assim sendo no ano de 1972, foi realizado em Estocolmo na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Dentro de tal conferência o Brasil se manteve em uma situação delicada, dado que as propostas apresentadas, para redução da degradação ambiental, impactariam diretamente em sua economia, demonstrando que “o objetivo brasileiro na Conferência era remover obstáculos ao seu crescimento na esfera internacional, e logo o país ganharia o status de vilão de

¹¹⁴ Nomeados como textos-base, teses e/ou relatório final, varia de acordo com a conferência ou sua etapa. Exemplo, na primeira conferência, foi lançado o texto-base para nortear as etapas iniciais nos níveis municipais e estaduais, para após a etapa final em âmbito nacional, foi lançada a Tese, como documento de conclusões finais do evento, já na segunda conferência o texto final recebe o nome de texto-base, unificando tanto prévias, como conclusões do evento, isso permanece na terceira conferência que tem apenas um único documento final com o nome de texto-base consolidado, e na quarta conferência o documento formulado com a mesma natureza dos anteriores tem o nome de relatório final.

¹¹⁵ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/legislacao-mma>>. Acessado em: 12 jan. 2017.

Estocolmo” (MOREIRA e OLIVEIRA, 2012, p.103), ou seja, a principal prioridade brasileira naquele momento era o crescimento econômico, sem avaliar os meios para tal.

Em 1987, com a publicação do Relatório Brundtand, que vinculava os temas ambientais e econômicos em um termo chave denominado Desenvolvimento Sustentável, reavivando-se assim tais debates e que foi crucial para o surgimento da temática a ser tratada em um próximo evento, este por sua vez, foi realizado no Rio de Janeiro em 1992. Assim sendo, a Eco 92 e/ou RIO 92, também conhecida como Cúpula da Terra, incorporou aos debates as desigualdades sociais, sendo que a participação social no evento demonstra o interesse em diminuir a distância dos diálogos entre o governo e a sociedade civil, para obtenção de resultados.

O governo brasileiro, recorreu a sociedade para complementar o evento e assim criar possibilidades, deste modo “foi criado um fórum de discussão prévio entre governo e sociedade para formar a agenda do país na Conferência, deixando o debate ambiental mais rico” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.105), esse ato ganhou caráter consultivo para com a sociedade civil. Posteriormente ocorreria o mesmo em sua sucessora a Rio +20, inaugurando no país um novo sistema de decisões Estatais, não essencialmente impositiva e sim consultiva. Explicando nos LAGO (2007, apud Oliveira e Moreira, 2012, p. 105):

Estes temas, provenientes muitas vezes da agenda internacional, e introduzidos de maneira parcial e “de cima para baixo” na agenda interna, passaram a ser discutidos “de baixo para cima”, graças à maior participação da sociedade civil nos planos político, social e econômico. Assim, o meio ambiente conquistou, progressivamente, maior legitimidade nos países em desenvolvimento.

Quando se diz um debate de cima para baixo, entende-se que são as decisões políticas, impostas aos indivíduos, isso restringe as decisões tomadas em eventos de tal magnitude, pois são criadas por um grupo restrito de governantes, sem intenções apáticas para com a sociedade civil, sem tomar relevância da pluralidade de realidades sociais, como explicita Avritzer (2008, apud Losekann, 2012, p. 187) “a Conferência está muito dependente da vontade política dos governantes”. É necessário deixar claro que não se tem pretensão de trocar de papéis, pois a participação social caracterizaria a efetivada da vontade coletiva, ou seja, “à sociedade civil caberia uma influência indireta sobre o Estado, através de uma esfera pública pensada como “caixa de ressonância” produtora de “opinião pública, mas sem poder de decisão” (LOSEKANN, 2012, p. 181), ou seja, caberia acompanhar os processos para possibilitar melhor implementação.

Para o Brasil, sediar a Conferência, teve diversas finalidades, como ganhar espaço no sistema internacional, e ter um papel atuante nos processos desenvolvimentista, baseados na égide de sustentabilidade, “mas para o país, o seu maior êxito foi ter conseguido modificar sua imagem no exterior, passando de grande vilão ambiental à grande defensor do desenvolvimento sustentável” (OLIVEIRA e MOREIRA, 2012, P.107). Considerando-se estes ganhos no cenário internacional, o país incorporaria uma nova forma de lidar com seu desenvolvimento econômico, visando atingir o modelo de sustentabilidade.

Em 2012, como já mencionado, novamente no Rio de Janeiro, exatamente 20 anos após a sua antecessora a ECO 92, ocorre nova rodada de debates sobre o tema, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, ou também conhecida como Rio +20. Nesta intensificou-se algo que 20 anos antes já havia se demonstrado presente em eventos desta natureza, quando realizados no Brasil, a participação da sociedade civil em debates governamentais, tanto é que existiu um evento paralelo chamado Cúpula dos Povos, este reuniu diversas entidades não-governamentais, redes e movimentos sociais, em prol de uma meta comum, a participação e obtenção de resultados para com as propostas sobre desenvolvimento sustentável.

Como já mencionado, no Brasil as instituições/instâncias participativas, se deram desde 1992, e se propagaram no seio das conferências, valores que seriam incorporados aos eventos exclusivamente nacionais, como a Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA), pois objetivaram “mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil Sustentável” (I CNMA OBJETIVOS, 2003, apud Losekann, 2012, p. 185).

Com base nestes argumentos, surge o anseio de resposta aos questionamentos deste trabalho, seguindo-se com o levantamento dos documentos das Conferências Nacionais do Meio Ambiente – CNMAs, considerando-se método e números relevantes ao processo de participação social nestes eventos formuladores de políticas públicas ambientais.

As conferências nacionais do meio ambiente e a participação social.

A participação tem sua importância quantitativa e qualitativa quando levado em consideração os reflexos que tem as proporções de representatividade em resultados de políticas eficientes e de qualidade, aqui teremos base na quantidade de participantes da sociedade civil e grupos representados/mencionados nos documentos.

Iniciando-se em setembro de 2003, com a realização da 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente – CNMA, que recebeu o tema central como “Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente”, esta foi realizada no primeiro mandato presidencial do governo Luiz Inácio Lula da Silva, nesta ocasião o Ministério do Meio Ambiente teve como sua representante, a ministra do Meio Ambiente Marina Silva, outra particularidade deste evento foi o precursor que nortearia este evento, já expresso nas prévias da conferência em seus princípios, pois de acordo com a apresentação do Texto-Base da I CNMA (2003, p. 3):

O ministério do Meio Ambiente – MMA e suas entidades vinculadas assumiram o desafio de implementar esse dever constitucional¹¹⁶, convidando a população a participar da primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, com o tema Vamos Cuidar do Brasil. Esse processo pretende ampliar o debate sobre a sustentabilidade ambiental do país à luz do aperfeiçoamento e de vida nas dimensões ambiental, econômica, social, cultural e ética.

Conscientizando-se destes princípios, temos que a primeira conferência inaugurou mais que uma agenda de meio ambiente consolidada, teria iniciado um processo político de obtenção de resultados, baseando-se na participação da sociedade civil através de uma política inclusiva, que fundamentaria a efetividade de futuras ações a serem concretizadas pelo ministério, com base no método de consulta prévia a população interessada. Pois com a inclusão social neste contexto, havia implícito o interesse prévio em garantias de boas práticas do que seria acordado e registrado nos documentos finais das conferências, dado ao caráter democrático consultivo.

A realização do evento em etapas, que se inicia nos municípios e regiões no caso de baixa densidade demográfica, para chegar ao âmbito estadual e pôr fim ao evento central em caráter nacional, como descrito: “[...] a metodologia escolhida foi a realização de pré-conferências nacionais e conferências estaduais abertas a qualquer pessoa acima de 16 anos [...] essas foram precedidas por encontros regionais e/ ou municipais” (TESE I CNMA, 2003, p. 6).

Porém esta participação¹¹⁷ se deu de maneira indireta, através da eleição de delegados, não houve distinção de grupos e/ou instituições representadas nos textos, para não demonstrar tratamento e representação diferenciada, ou seja, a tese da I conferência presa por indistinção de participantes, como descrito:

¹¹⁶ Referência ao Artigo 225 da Constituição Federal;

¹¹⁷ “Sempre que mencionado participação ou participativo, entenda-se como a inclusão de todos os setores sociais, buscando-se fortalecer o processo de inclusão daqueles atualmente excluídos” (TESE I CNMA, 2003, p. 7).

É compromisso do Ministério do Meio Ambiente promover a equidade de gênero e a inclusão de todas as minorias e suas políticas e junto ao demais Ministérios e instâncias governamentais [...] a sistematização optou por não listar, a cada vez, quais eram as comunidades tradicionais, a não ser nos casos de questões que afetam alguma delas especificamente. Assim, em todo o texto, onde se ler comunidades tradicionais, entenda-se: quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caçaras e quebradeiras de coco babaçu[...] as emendas relativas à inclusão dos povos indígenas também só foram mantidas e questões específicas e naquelas nas quais esses não estão contemplados na legislação atual. Os povos indígenas, em todas as suas etnias, portanto contemplados cada vez que o texto mencionar o cidadão, a população ou o povo brasileiro (TESE I CNMA, 2003, p. 7).

Como visto neste trecho, a delimitação quantitativa dos participantes da sociedade civil, se limita a números gerais, e não especifica números precisos enquanto a grupos e/ou instituições representadas, porém são mencionados no decorrer do texto, grupos como quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caçaras e quebradeiras de coco babaçu, além de agricultores e povos indígenas, também é possível haver outros grupos que podem ser influenciados de maneira indireta, todos os mencionados foram participantes da primeira conferência indiferente de qual etapa do processo.

O ideal de representatividade não era apenas direito constituído de um ambiente democraticamente atuante, e sim interesse qualitativo deste processo, pois “[...]vale ressaltar que a sociedade civil organizada, por meio de ONGs e dos movimentos sociais, cumpre um papel fundamental na consolidação e na ampliação das questões ambientais no Brasil e no mundo” (TEXTO-BASE I CNMA, 2003, p. 7).

No que tange ao método como se deu essa inserção de diálogos, e como estes grupos tiveram voz, entende-se que foi de maneira indireta, através de eleição de delegados, estes foram eleitos democraticamente para representarem os segmentos populares em diversas fases do evento, suas propostas foram através de emendas levadas a plenária e posteriormente votando nas que eram colocadas em pauta, este processo se deu desde as etapas iniciais. (TEXTO-BASE I CNMA, 2003).

Outra particularidade desta conferência foi a consolidação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que “surge, neste contexto, com a intenção de estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental” (TEXTO-BASE I CNMA, 2003, p. 5), este sistema é anterior ao evento, pois foi baseado na lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981¹¹⁸, que descreve e rege a política nacional do meio ambiente, também nesta lei que se determina a responsabilidade

¹¹⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acessado em: 08 ago. 2017.

compartilhada da preservação ambiental, ou seja, que União, Estados, Distrito Federal, município e sociedade civil, tem direitos e deveres compartilhados, perante a tutela do meio ambiente, assim como devem se relacionar para chegar a um consenso perante as ações a serem tomadas (TEXTO-BASE I CNMA, 2003), desta forma, a conferência foi utilizada para determinar as ações de funcionamento deste sistema, para melhor compreensão do SISNAMA segue uma tabela elucidativa.

Quadro 1: Explanação sobre as competências dos órgãos que formam o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

**DISTRIBUIÇÃO DE
COMPETÊNCIAS**

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Órgão Superior	Conselho de Governo
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente – MMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA;
Órgãos Executores	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;
Órgãos Seccionais	Estados
Órgãos Locais	Municípios

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nos dados fornecidos pelo MMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/10894-copia-sistema-nacional-do-meio-ambiente#participação-social>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

A conferência assim como diversos outros métodos de realização de políticas públicas foi baseada em uma agenda, neste caso entende-se como eixos centrais de debate, estes foram delimitados com base no sistema prévio, baseado em documentos oficiais como a Agenda 21¹¹⁹ nacional, e legislações que foram surgindo individualmente, além de emendas apresentadas por delegados em etapas iniciais, delimitando os eixos para esta primeira conferência em: Sistema Nacional do Meio Ambiente; Recursos Hídricos; Biodiversidade e espaços territoriais

¹¹⁹ Agenda 21 é um documento sistematizado em 40 capítulos, que estipulado promover valores comuns para um novo padrão de desenvolvimento econômico e social, através de métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. No caso da Agenda 21 brasileira, foi baseada na adaptação do documento internacional resultado da Rio 92, para a realidade nacional.

protegidos; Agricultura, Pecuária, recursos pesqueiros e florestais; Infraestrutura: transportes e energia; Meio Ambiente Urbano e Mudanças Climáticas.

A segunda conferência nacional do meio ambiente foi realizada de 10 a 13 de dezembro de 2005, dois anos após a primeira, sua temática central foi baseada na “Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais”, assim como a primeira, esta foi realizada durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, e quem representava o Ministério do Meio Ambiente foi a ministra Marina Silva, que manteve o apelo para esta nova rodada de debates através do *slogan* “Vamos cuidar do Brasil”, este evento teve como seu ponto de partida a avaliação do andamento dos acordos/deliberações fechados na primeira conferência (2003), e ressaltou o papel da Secretaria Especial de Meio Ambiente, fundada em 1973, e precursor do SISNAMA, considerando desta forma que a referida secretaria já seguia os princípios que norteiam as conferências, como descrito:

[...] a primeira vez que, em ampla mobilização, ambientalistas, empresários, governos, estudiosos, comunidades tradicionais, indígenas, sindicatos, entre outros, segmentos da sociedade se reuniram para compartilhar propostas à política pública de meio ambiente do País (TEXT0-BASE II CNMA, 2005, p. 7).

Considerando-se o papel órgãos responsáveis e sua área de atuação nas políticas ambientais, por mais que o Ministério do Meio Ambiente, seja o órgão central neste processo, com a implementação do SISNAMA, a partir da conferência anterior, a gestão tornou-se compartilhada, e a participação social continua enfática, e tende a se expandir, homogeneizando-se com os papéis dos órgãos governamentais, valorizando este respaldo de caráter interdisciplinar, que possibilita agir em amplo aspecto e em diversas áreas, possibilitando que tais políticas se tornem amplas e adaptáveis a quaisquer situações, como descrito a seguir:

A extensão e uma natural motivação interdisciplinar dos debates, das propostas e das ideias que os subtemas suscitam e comportam, reafirmam a condição de integralidade da política ambiental. Isso implica em uma corresponsabilidade entre governo, em todos os seus segmentos e esfera, e a sociedade civil na aplicação da política de meio ambiente (TEXT0-BASE II CNMA, 2005, p. 9).

Observando-se o texto base desta conferência, pode-se perceber que assim como sua precursora em 2003, esta conferência não tinha descrito de maneira clara e específica os grupos de interesse da sociedade civil, que participaram deste processo, retomar os mencionados na primeira conferência, para assim idealizar os grupos participantes. Por mais que não houve

distinção quantitativa de representação por grupos, baseando na identidade, como quilombolas, indígenas, agricultores, entre outros, ainda assim a participação se tornava enfática no processo de andamento.

Nesta rodada de debate, destaca-se no Texto-Base da II CNMA (2005, p. 8, nosso grifo) “não se trata agora, [...], de inaugurar uma forma de participação do povo brasileiro na definição de uma política ambiental, mas de aprofundar e **ampliar a participação e o controle social** sobre as ações de governo na área do meio ambiente”, através do grifado fundamenta-se mais um argumento aqui trabalhado, pois a participação não era exclusivamente consultiva, mas também baseada acompanhamento, agindo como poder monitorador. Como também demonstra o seguinte trecho do Texto-Base da II CNMA (2005, p. 7, nosso grifo):

O compromisso do atual governo com a consolidação da democracia participativa é reafirmada pela adoção de iniciativas que envolvem os diversos setores sociais na construção das políticas públicas e no exercício do controle da gestão. A II Conferência Nacional do Meio Ambiente, cumpre o seu papel nesse processo ao convocar a sociedade para mais uma vez fazer o balanço das ações do governo na área ambiental e, acima de tudo, pautar as lutas e as tarefas para os próximos anos.

Como em sua precursora não havia menção de proporção de participação, a segunda conferência inaugura a metodologia de porcentagens de representações, assim “o modelo de participação adotada pela II CNMA garante a proporcionalidade de 50% da delegação aos movimentos sociais e às Organizações Não-Governamentais; 30% ao setor empresarial, e 20% ao setor governamental” (TEXTO-BASE II CNMA, 2005, p. 9), através deste sistema, viabiliza-se maior proporção de inserção social nestes eventos.

Dado ao caráter enfático de que propostas se tornem práticas, considerando que a temática exposta desde o tema central deste evento, não caracteriza meio ambiente natural como exclusividade estendendo-se aos meios produtivos e o fornecimento de matérias-primas, como mencionado anteriormente, a participação do meio empresarial torna-se de grande relevância, principalmente pelos eixos temáticos presentes nesta segunda conferência singulares a quaisquer segmento social e empresarial, são estes: Biodiversidade em Florestas; Qualidade ambiental nos Assentamentos Humanos; Água e Recursos Hídricos; Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável.

A terceira Conferência Nacional do Meio Ambiente, foi realizada de 7 a 10 de maio de 2008, assim como suas anteriores em Brasília – DF, prosseguiu seu embasamento no slogan

“Vamos Cuidar do Brasil”, porém teve sua temática central, voltada as “Mudanças Climáticas”, e assim como as duas primeiras, esta foi realizada sobre o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2º mandato), e na ocasião o Ministério do Meio Ambiente, ainda era chefiado pela Ministra Marina Silva. Com estas explicações pode-se observar que o referido governo, deu luz a uma agenda ambiental que havia caminhado a passos lentos em tempos anteriores, trazendo a necessidade de pauta para debate de tais políticas, porém a maior importância nestes dois mandatos se deu nos processos de democracia participativa, não se pode afirmar que exclusivamente das conferências ambientais, porém “os processos de participação popular são inseparáveis da fisionomia do governo Lula” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

Estas ações inclusivas são indissociáveis dos planos deste governo, assim como o andamento do processo de rodadas de debate que se deram, tornando-se claros na terceira conferência, dado que “[...] não apenas pelo aspecto central de incorporar vastos setores populares à disputa dos recursos públicos, mas também por outro aspecto, não menos relevante: induzir processos de democracia participativa” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

Seria a efetividade sinônima de democracia participativa? Uma indagação que se torna pulsante no decorrer deste texto, ao demonstrar que conferências realizadas em um ambiente garantido democraticamente, aumentam o grau de participação, considerando o modo como esta inclusão se deu, pode não ser o mais eficiente, pois haveriam outros modelos, que possibilitariam melhor visibilidade de grupos específicos, porém através deste processo se “[...] planta uma semente nova na cultura política da sociedade brasileira: a noção de que cidadão é portador de direitos, não apenas destinatário de favores ou consumidor de serviços públicos” (TEXTO-BASE III CNMA, 2008, p. 5).

A distinção de grupos de interesse, dentro do referido processo participativo foi um fator impreciso nos documentos disponíveis, porém observa-se que os grupos citados no decorrer deste levantamento de dados, são bastante diversos, com diferentes formas de organização representativa, então com base na indagação anterior, o modelo de participação pode não ser o mais **eficiente**, porém foi o mais **abrangente** dado a esta pluralidade, percebe-se isso ao ver trechos como o presente no Texto-Base Consolidado da III CNMA (2008, p. 5), que diz : “[...] ouvimos a voz da periferia das metrópoles e das populações ribeirinhas. Os quilombolas e os empresários, a juventude e os educadores, as mulheres rendeiras e os operários, os pescadores e os grupos de hip-hop”.

Gerando novas indagações, como o papel de grupos musicais em eventos de tal natureza, e neste momento, percebe-se que a chave deste debate é justamente a quebra de singularidade

entre os termos meio ambiente e a concepção biológica de natureza, neste momento devemos dar luz a pluralidade e conscientizar-nos que meio **ambiente**, com grifo na segunda palavra, para assim criar a concepção que ambiente é um espaço partilhado por vários, e sim desde povos ribeirinhos a grupos musicais devem ter voz para somar tudo que for positivo neste processo.

Quando avalia-se a agenda para a terceira conferência, observa-se que a mesma tomou um modelo particular, comparado com as anteriores, esta abordou seus eixos temáticos a requalificou os temas já abordados nos eventos anteriores, os alocando em duas instâncias a **mitigação**, que é quando se busca reduzir, remediar ou amenizar determinadas condutas, buscando uma melhor eficiência das ações a serem acordadas, neste eixo, foram enquadradas deliberações referente aos seguintes temas: florestas, agropecuária, energia, resíduos, edificações, indústria e transporte; e a **adaptação** considerando as condutas anteriores não atingiram o resultado esperado, passaram por novas deliberações os seguintes temas: recursos hídricos, saúde, zona costeira e marinha, agropecuária, assentamentos humanos, ecossistemas naturais; desta forma temas que se repetem em ambos os eixos, demonstraram necessidade de novas discussões ou com intuito de melhora no já alcançado, foram requalificados, além desta “reciclagem” realizada nos dois primeiros eixos, foram propostos mais dois novos eixos, que potencializariam as políticas nacionais, são estes: pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e educação e cidadania ambiental (TEXTO-BASE III CNMA, 2008).

A quarta e última Conferência Nacional do Meio realizada de 24 a 27 de outubro de 2013, quebra com um ciclo de três conferências realizadas sobre um mesmo mandato presidencial, assim como de representante de ministério, além de ocorrer com um intervalo de quase o dobro do período, entre as anteriores, como as primeiras eram realizadas entre dois e três anos da anterior (2003, 2005 e 2008), a quarta demorou quase cinco anos para ser realizada (2013), e esta não foi a única característica que se destaca nesta explanação, pois este evento foi realizado no primeiro mandato da então Presidente Dilma Rousseff, e na ocasião o ministério do meio ambiente era representado pela ministra Isabela Teixeira. Prezando pelos princípios participativos já presente nos eventos anteriores relacionados ao tema e pelo modelo de realização baseado em níveis (de local para nacional), a conferência foi instituída sobre o clássico slogan, “Vamos cuidar do Brasil”, e teve como temática central os Resíduos Sólidos.

A temática resíduos sólidos não foi tratada em profundidade nas conferências anteriores como se pode observar nos eixos descritos anteriormente, e neste momento tem o interesse de converter termos anteriores em novos conceitos que difundidos poderiam influenciar na economia, ou seja, o que antes era chamado de lixo, agora seria resíduo sólido, e estes resíduos

se tivesse o trato adequado, poderiam passar por processo de reciclagem ou serem convertidos em meios de energia.

O tema meio ambiente é singular a desenvolvimento sustentável, e através do processo de participativo característico destas conferências, “ficou evidenciada a nítida conexão da inclusão social de catadoras e catadores de materiais recicláveis com as mudanças nos padrões de produção e consumo existentes” (RELATÓRIO FINAL IV CNMA, 2013, p. 5), inserindo convenientemente assim mais um grupo de interesse neste processo.

Outro ponto forte desta conferência, foi a inovação dos processos, com o interesse de receber maior quantidade de informações e de melhor qualidade prática, o evento contou como descrito no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 5):

[...]Foram 224 Conferências Livres que reuniram 25 mil pessoas em 26 estados. Já a Conferência Virtual, que aconteceu de 26 de agosto a 10 de setembro de 2013 por meio do Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, parceira do Ministério do Meio Ambiente, contou com a participação de três mil pessoas. E outra grande contribuição para o debate da PNRS foi a organização da CNMA em painéis temáticos”.

Desta forma, pode-se observar algo que a dinâmica das conferências não se resume a etapa nacional e seus quatro dias, como informado em seus documentos, e sim demandam maior tempo, dado que a sistemática de participação iniciada nas conferências municipais e locais, desenrolaram-se em um período maior de tempo até encaminhar suas ementas ao evento nacional e assim passar pelo processo deliberativo.

Os números referentes as etapas estaduais e municipais são expressos através de conferências virtuais que possibilitaram alocar grupos que tem representação em diversos pontos geográficos em um ambiente de debate, assim como conferências livres que tem menor grau institucional, porém tem força informacional ao levar grupos de menor representação ao debate, além dos painéis temáticos que possibilitaram estudos e avaliações sobre temas relevantes naquele momento, e que seriam incorporados a agenda daquele evento.

O texto oficial desta conferência também conta com um maior grau de descrição dos processos de realização do evento, ao contrário das anteriores que tem maior teor temático, com as deliberações e acordos firmados, prezando por seguir a cultura de eixos temáticos a conferência seguiu os seguintes: Produção e Consumos Sustentáveis; Redução dos Impactos Ambientais; Geração de Trabalho, Emprego e Renda; e Educação Ambiental (RELATÓRIO FINAL IV CNMA, 2013), estes eixos foram diferenciados, no que tange as anteriores

conferências, pois não foram nomeados por processo deliberativo e sim como ações prioritárias, que pode corresponder a uma deliberação, porém foram reduzidas a um número restrito de quinze para cada eixo.

Assim sendo, a participação social ou democracia representativa, como mencionado anteriormente, teve um papel de grande relevância no andamento e nos resultados das conferências nacionais do meio ambiente, por mais que os dados imprecisos referentes a grupos, instituições e público representado no teor final dos documentos. Uma grande falha, se os números totais apontam a importância da participação.

A participação deu-se, iniciando a convocação e conscientização popular através de publicidade, com o interesse de angariar o maior número de participantes, após este processo se deram as primeiras etapas, em conferências municipais e regionais, onde as emendas aprovadas eram encaminhadas as etapas estaduais, e assim gerando uma agenda melhor formulada, após as rodadas estaduais, se encaminhavam emendas aprovadas nesta fase para a última em âmbito nacional, nesta plenária seguiriam as deliberações finais e como visto na última conferência, as ações prioritárias, porém aparece implícito nas três primeiras conferências, o perfil destes delegados, dado que os mesmos, são representantes de grupos de interesse e são estes que recebem voz neste processo.

Na quarta conferência ocorreu este levantamento, e com isto podemos traçar os perfis dos delegados, baseando-se nos dados apresentados no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 61), temos então , maioria masculina (57%), com uma média de idade de 35 à 54 anos (57%), na primeira conferência os delegados homens eram 66% e 58% na referida faixa etária, já quando analisa-se a distribuição representativa por segmento social, temos que da primeira para a última CNMA, houve declínio na representação governamental, enquanto empresarial e social, ganham espaço.

Tem-se outros dois dados consideráveis, a escolaridade e a renda familiar mensal dos delegados, como forma de considerar o grau de educação dos mesmos para tal tarefa e sua possível classe social, considerando sua renda, como habitual em pesquisas econômicas, pode-se ler no Relatório Final da IV CNMA (2013, p. 61):

[...] Os delegados apresentam um alto nível de escolaridade, a maioria (67%) tem nível superior completo. A renda familiar é relativamente alta: 28% estão entre 5 e 10 salários mínimos, e 26% a partir de 10 salários mínimo.

Levando-se em conta as quatro conferências sobre o tema, os delegados mantiveram-se os padrões referentes em nível de escolaridade, “[...] a maioria (67%) tem nível superior completo e apenas 9% não concluiu o ensino médio” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 68), já a faixa de renda familiar mensal destes delegados, comparação nas quatro conferências, ocorreu uma breve variação, como descrito:

[...]Tem apresentado o mesmo padrão, com um suave aumento na proporção de rendas inferiores a 10 salários mínimos (cerca de 1% a cada faixa) e uma leve queda de faixa de renda familiar a partir de 10 salários mínimos (28% para 26%) (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61).

Levando em consideração a representação em distribuição geográfica, não considerando o grau de acesso destes delegados, temos um comparador baseado na última conferência que diz: “a região de origem dos delegados diferiu pouco [...] o Sul (14%), e o Sudeste (21%) mantiveram suas cotas de participação, enquanto o Norte (de 18% a 20%) e o Nordeste (de 28% a 32%) tiveram um pequeno aumento” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61), desta forma, observa-se pouca divergência em porcentagem, de uma região para outra, assim como de conferência para conferência.

E por fim, os dados referentes as proporções participativas nestes eventos, como mensurar grupos participantes se torna inviável e impreciso, vamos nos limitar a números de indivíduos, considerando as pessoas que participaram de alguma etapa no processo de realização das conferências, as que estiveram na etapa nacional assim como os delegados da etapa nacional.

Quadro 2: Número de Participantes das Conferências Nacionais do Meio Ambiente - CNMAs.

CNMA (Ano de realização)	Total de indivíduos participantes	Indivíduos que participaram da etapa nacional	Delegados
I CNMA (2003)	65 mil	1500	912
II CNMA (2005)	86 mil	1700	1337
III CNMA (2008)	115 mil	1800	1269
IV CNMA (2013)	200 mil	2000	1087

Fonte: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013, p. 61).

Observando tal quadro, pode-se perceber o crescente número de participantes e o breve declínio de delegados, dado que na última edição o número foi reduzido em comparado aos demais, porém “desde a I CNMA são realizadas pesquisas para conhecer o perfil dos delegados. Contudo, há dados detalhados, apenas da II CNMA e [...] da IV CNMA, no caso [...] I CNMA e III CNMA, há apenas relatórios parciais” (RELATÓRIO FINAL da IV CNMA, 2013, p. 61), considerando tal margem de erro, pode-se avaliar como positivo o crescimento participativo no decorrer das CNMA, porém houve déficit de representação delegada na última. Com base nos dados coletados temos o seguinte quadro:

Quadro 3: Porcentagem de Participação nas Conferências Nacionais do Meio Ambiente (CNMAs).

Comparação entre CNMAs (Anos de realização)	Variação do número de indivíduos participantes por edição, em porcentagem	Variação da quantidade de Delegados por edição, em porcentagem
I CNMA (2003) para II CNMA (2005)	+ 32,31%	+ 46,60%
II CNMA (2005) para III CNMA (2008)	+ 33,72%	- 5,08%
III CNMA (2008) para IV CNMA (2013)	+ 73,91%	- 14,34%
I CNMA (2003) para III CNMA (2008)	+ 76,92%	+ 39,14%
II CNMA (2005) para IV CNMA (2013)	+ 135,29%	- 18,69%
I CNMA (2003) para IV CNMA (2013)	+ 207,69%	+ 19,18%

FONTE: Dados formulados pelo autor através dos dados presentes no RELATÓRIO FINAL da IV CNMA (2013, p. 61).

Utilizando-se do cálculo de porcentagem para se formular o quadro anterior, com base na fórmula $x/y - 1 \times 100 = (\%)$, temos $II\ CNMA / I\ CNMA - 1 \times 100 =$ Porcentagem de diferença de uma para outra, e repetindo o cálculo quando comparado da 2º para a 3º CNMA, da 3º para a 4º CNMA, da 1º para a 3º CNMA e da 2º para a 4º CNMA, no correspondente a quantidade de indivíduos participantes e quantidade de delegados, atingindo assim a variação.

Considerações finais

Com base nos dados levantados, considera-se que a participação social teve grande relevância nos processos de debate e apresentação de propostas para problemas relevantes a temática sobre meio ambiente, dado ao visível crescimento na quantidade de participantes, que chegou ao patamar de crescimento de 76,92% de uma edição para outra, e de 207,69% da primeira para a última conferência, como verificado no quadro 4 deste trabalho.

Outro dado de destaque corresponde ao sistema de proporcionalidade que não tinha padrão definido na primeira conferência, porém com a formalização deste processo na segunda, ganhou *status* relevante quando atinge 50% do público presente nos processos de debate, considera-se que a participação deu-se de maneira indireta, através da eleição de delegados, que através de propostas de emendas e votos no processo deliberativo, representaram diversos grupos de interesse dentro do evento.

Quando se refere a grupos de interesse, no decorrer dos documentos oficiais, assim como nas bases de dados digitais acessadas, não houve menção precisa de números referentes a perfil do público participante, ou seja, delimitação por grupo social, organização não-governamental, movimento social, etnia ou credo. Foi encontrado termos relativos a grupos como quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, coletores, caçaras, quebradeiras de coco babaçu, grupos de hip-hop, professores, agricultores, povos indígenas e/ou tradicionais e como visto na última conferência a inserção de catadores de lixo como grupo de interesse nos debates.

Considerando que o formato institucionalizado de participação possibilitaria a representação por eleição de delegados que correspondam a estes interesses, independente do grupo que representem, porém a diferenciação é vista no documento final da última conferência, baseando-se principalmente em quatro pontos: o gênero, o grau de instrução, a renda familiar e a idade; através destes pontos, apresentados em anterior capítulo, pode-se traçar o perfil da maioria dos delegados como do sexo masculino (cerca de 57%), faixa etária mais acentuada entre 35 a 54 anos a maioria com nível superior (cerca de 67%), e grande parte com renda média de até 10 salários mínimos (média de 25%), considerando o valor de 2013, ano da realização do levantamento, dados pouco variáveis de edição para outra, considerando a margem de erro de possíveis falhas. No que se refere a distribuição da quantidade de participantes por região geográfica, dado as proporções continentais do país, a quantidade de participantes é considerada proporcional e pouco variável por edição (cerca de 20%).

Tratando-se de delegados como representantes das demandas sociais, por mais que os expressivos números gerais tenham crescido acentuadamente no decorrer das edições, é

possível visualizar nos quadros 3 e 4, a variação considerável na quantidade de delegados, dado que da primeira para a segunda conferência ocorre o crescimento de 46,60%, enquanto da segunda para a quarta há uma diminuição de 18,69%, considera-se um declínio nas proporções representativas, dado que o método delegado é o modo utilizado para o processo deliberativo, através dos votos.

A mudança presidencial, assim como de comando do ministério do meio ambiente, dado ao fim do mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, e sua ministra Marina Silva¹²⁰, para assim assumir a então Presidente Dilma Rousseff, tendo como sua ministra Isabela Teixeira, demonstrou uma política governamental para o meio ambiente, um tanto quanto negligente, dado a acentuadas perdas, demonstradas através deste estudo, considerando-se que ao inaugurar novos métodos de inserção participativa, como conferências livres, conferências digitais e painéis temáticos, a IV CNMA trouxe grandes expectativas, porém ao seu encerramento e com a referida delimitação de eixos temáticos, além de ações prioritárias, com números restritos, considera-se que a metodologia inaugurada, causou uma queda nos padrões alcançados no governo anterior.

Conclui-se assim, que as conferências nacionais em meio ambiente, são um método de política pública de grande relevância, quando levado em consideração os formuladores de políticas que cativam este processo, e que através do método participativo de grande desenvoltura, porém que não atinge patamares plenos, temos constantes progressos e novas ideais e temas que são levados a agenda no momento que se coloca em pauta a nova conferência, avalia-se positivamente a metodologia e os resultados das três primeira conferências e chama-se a atenção para a última que cerca de quatro anos após sua realização, encontra-se estagnada sem ganhos significativos e sem perspectivas, considerando que o período de tempo para uma quinta conferência já foi atingido, porém não tem-se nenhum conhecimento de sua possível realização.

Referências

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão 1739, IPEA, Brasília, 2012. v.1, p. 7-24.

¹²⁰ Considerando que Carlos Minc ocupou o cargo de Ministro do Meio Ambiente, nos anos de 2007 e 2008, porém não assinou nenhum documento final das conferências em tal cargo.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acessado em: 27 fev. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, nº 2, jul./dez. 1999, P. 18- 43. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925/4198>>. Acessado em : 27 fev. 2015.

BRASÍLIA – DF/2003. **Ministério do Meio Ambiente: Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. TEXTO BASE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/TextoBase_ICNMA.pdf>. Acessado em: 19 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2003. **Ministério do Meio Ambiente: Conferência Nacional do Meio Ambiente – Conferência Infanto-juvenil**. TESE. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/tese%20final.pdf>. Acessado em: 19 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2005. **Ministério do Meio Ambiente: II Conferência Nacional do Meio Ambiente**: Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais. Texto-base. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/textobase_Icnma.pdf>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2008. **Ministério do Meio Ambiente: III Conferência Nacional do Meio Ambiente**: Mudanças climáticas. Texto-base consolidado. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/texto_base_consolidado2008.pdf>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Vol. 7. Diálogos para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acessado em: 20 ago. 2017.

BRASÍLIA – DF/2013. **Ministério do Meio Ambiente: 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente**: Relatório Final. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RelatorioFinal4CNMA_WEB.pdf>. Acessado em: 20 ago. 2017.

COLETTI, Roseli Nunes. **A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira**. Editora UFPR, Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 39-51,

jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/25544/18572> >. Acessado em: 22 fev. 2015.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). Políticas Públicas, vol.I, Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf> . Acessado em: 25 mar. 2016.

LAGO, André A. C. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo – O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas.** Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). Ministério das Relações Exteriores, Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo, Brasília-DF, 2006. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf>. Acessado em: 08 abr. 2014.

LOSEKANN, Cristiana. **Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula.** *Ambient. soc.* [online]. 2012, vol.15, n.1, pp. 179-200. ISSN 1809-4422. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n1/12.pdf>>. Acessado em: 25 mar. 2016.

MOREIRA, Paula Gomes. **A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e seu legado na política ambiental brasileira.** Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/viewFile/1522/1113> >. Acessado em: 22 fev. 2015.

MOREIRA, Paula Gomes; OLIVEIRA, Natália Couto. **O Brasil e as Três Conferências das Nações Unidas sobre meio ambiente.** História e Economia, v. 9, p. 99-116, 2012.

31. Viver em condomínios verticais do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Curitiba: uma avaliação da pós-ocupação a partir de trajetórias de vida de famílias beneficiárias¹²¹

Viviane Vidal Pereira dos Santos – UFPR¹²²

Maria Tarcisa Silva Bega – UFPR¹²³

Resumo: O presente artigo resulta da dissertação de mestrado em Sociologia que objetivou avaliar o Programa “Minha Casa, Minha Vida” na pós-ocupação de um condomínio vertical localizado na periferia de Curitiba-PR, implantado em 2011. Teve-se como referencial a Sociologia da Vida Cotidiana, buscando nas trajetórias de vida e no cotidiano de famílias atendidas a avaliação da política habitacional. A pesquisa dividiu-se em três momentos: pesquisa ao acervo da COHAB-Curitiba; levantamento do perfil socioeconômico do universo de pesquisa; entrevistas em profundidade com famílias selecionadas a partir do perfil encontrado. Os principais resultados apontaram que, em geral, as famílias se fixaram no condomínio. Entretanto, a pós-ocupação não considerou as despesas de um condomínio vertical. Algumas famílias alugaram ou venderam seus imóveis e muitas que permaneceram, em momentos de crise (desemprego, morte ou doença na família), não conseguem arcar com as despesas do condomínio. Com isto, estas famílias traçam estratégias cotidianamente para manter-se no condomínio. A religião tem um papel fundamental na mediação das relações de sociabilidade e na resolução dos problemas da vida em condomínio. Entende-se que o PMCMV resolve parcialmente o problema da moradia, uma vez que muitas famílias acessam a moradia digna, mas não as isentam da situação da vulnerabilidade socioeconômica.

Palavras-chave: Política de Habitação; Minha Casa, Minha Vida; Condomínio; Cotidiano;

¹²¹ Trabalho aprovado para o GT-3 Estado, Atores e Políticas públicas do III Seminário “Participação Política e Democracia: O Giro Político Recente no Brasil” da Universidade Estadual de Maringá, outubro de 2017.

¹²² Mestra em Sociologia e Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Sociologia e Políticas Sociais da UFPR – CNPq <vivivps@gmail.com>

¹²³ Socióloga e Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociologia e Políticas Sociais da UFPR – CNPq <tarcisa.silva@gmail.com>

1. INTRODUÇÃO

Este artigo resulta da pesquisa de mestrado em Sociologia¹²⁴, que teve como objetivo avaliar o impacto do Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) na vida de famílias de baixa renda alocadas em um conjunto habitacional vertical em Curitiba. Além de investigar os alcances e limites da política de habitação de interesse social, as mudanças promovidas na vida das famílias atendidas, buscou-se estudar as trajetórias familiares para compreender a vida em condomínio experimentada por elas. (SANTOS, 2017)

Assim, mostrou-se necessário, antes de compreender as relações cotidianas estabelecidas no conjunto habitacional e a experiência das famílias, compreender as estruturas pelas quais se processam ações, decisões, discursos, ideologias que constituem a política habitacional. Por isso, revisaram-se as análises macroestruturais a respeito da urbanização brasileira e das políticas habitacionais, mas inspirou-se nas análises de Magnani (2002) sobre a cidade capitalista, dando voz aos atores sociais (considerados excluídos, espoliados, marginalizados, enfim, os moradores da cidade), para além das forças do mercado financeiro e do Estado tão presentes nas análises macroestruturais.

Neste sentido, propôs-se uma leitura do PMCMV a partir das trajetórias dos atores sociais (famílias atendidas pelo programa), suas experiências e práticas vivenciadas no conjunto habitacional. O estudo das trajetórias permitiu traçar uma relação entre as ações do Estado e as estratégias e dinâmicas destas famílias no espaço da moradia não documentadas pelas pesquisas macroestruturais.

Tomou-se como referência a sociologia da vida cotidiana, campo de estudo delimitado por José de Machado Pais (2003, p.12) como:

A sociologia da vida cotidiana deve acionar paradigmas que permitam entrelaçar os planos da micro e da macroanálise sociológica, isto é, o plano dos comportamentos dos indivíduos com aqueles outros planos que resultam da conjugação de variáveis macrosociológicas, como poder, ideologia, autoridade, desigualdade social.

¹²⁴ Dissertação defendida em junho de 2017 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

Pais (2003) advoga que a partir da análise do cotidiano – entendido como o aqui e o agora, mas que também é histórico e estrutural – é possível tecer o universo social entre as microestruturas e macroestruturas, assim como faz uma “lançadeira de tear” (PAIS, 2003, p.114) Diz respeito a uma proposta de artesanato sociológico que vai de encontro com a sociologia da vida cotidiana de Jose de Souza Martins (2014), superando a polarização do que este autor chama de sociologia das coerções, sobre o que é histórico e estrutural, e a sociologia da subjetividade, sobre o agora, as relações microsociais. Esta síntese entre o agora e o histórico seria possível a partir da imaginação sociológica e do artesanato intelectual, baseando-se em Wright Mills, “um modo sociológico de ver, descrever e interpretar desde as mais simples ocorrências de rua até os fatos e fenômenos sociais relevantes e decisivos.” (MARTINS, 2014, p.11)

O objeto de estudo foi o Residencial Vila Mariana, localizado no bairro Tatuquara, na periferia de Curitiba-PR¹²⁵. Trata-se de um conjunto vertical implantado em 2011, que atendeu 224 famílias¹²⁶. Deste total de famílias atendidas, 188 são definidas como famílias da demanda aberta, popularmente chamadas de famílias da “fila” da COHAB. As outras 36 são famílias de demanda fechada, conhecidas como da “ocupação”. Tais categorias, oficiais e populares, dizem respeito às demandas dos grupos atendidos pela política de habitação de interesse social¹²⁷.

Em síntese, demanda aberta são famílias com baixa renda que se submetem ao pagamento do aluguel oneroso da residência ou em “morar de favor” na casa de parentes. Estas famílias comprometem grande parte da renda com o aluguel ou “moram de favor”, em um local que não é de sua propriedade, que não lhe dá total liberdade para planejar, mobiliar, reformar

¹²⁵ Diferentemente da imagem associada à capital paranaense em seus planos de urbanização e no discurso político e midiático enquanto “cidade modelo” e “capital ecológica”, este bairro se consolidou a partir de ocupações irregulares iniciadas na década de 1980 e foi alvo da ação do Estado a partir de 1990 com loteamentos da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) visando reassentar famílias não só de áreas de ocupação desta região, como também de toda cidade. Em síntese, este processo conferiu ao bairro um estigma de um “bairro de favelados”, que associado aos índices de violência, criminalidade e pobreza, entre outros indicadores socioeconômicos, caracterizam-no como periférico. Atualmente o bairro tem experimentado um processo de expansão verticalizada impulsionado em grande parte pelas ações do PMCMV.

¹²⁶ São 224 apartamentos com 37.7 m², sendo dois quartos, cozinha, sala e banheiro. Os apartamentos são divididos em 15 blocos. O empreendimento conta com quadra de esportes, parque infantil, salão de festas e estacionamento para carros com 112 vagas.

¹²⁷ Identificadas pelos indicadores de déficit habitacional e de inadequação de domicílios De acordo com a Fundação João Pinheiro (2016), déficit habitacional é o indicador da necessidade de construção de novas moradias para atender a demanda habitacional da população em um dado momento. Esta necessidade é medida a partir da identificação de habitações precárias, de coabitação familiar provocando adensamento de pessoas em um mesmo domicílio, dentre outros fatores. Outro indicador importante para a compreensão da demanda por moradia é o de inadequação de domicílio, ou déficit qualitativo, que diz respeito à determinadas especificidades dos domicílios e que prejudicam a qualidade de vida dos moradores, como a carência de infraestrutura, inadequação fundiária, entre outros. As ações sobre a inadequação de domicílios visam à melhoria do domicílio e de seu entorno, não necessitando a substituição por uma nova moradia.

e/ou investir, o que acaba motivando a busca pela casa própria. Neste caso, a política atua realizando o cadastro das famílias e as encaminhando para novos empreendimentos implantados por ordem de inscrição e sorteio. Os segundos vêm de uma situação de risco, seja ambiental ou de irregularidade da propriedade, em que a política pode atuar na urbanização destes espaços precários e na regularização fundiária, ou na remoção das famílias destas áreas realocando-as nos conjuntos habitacionais. Algumas das características associadas a estes espaços são a baixa oferta de estrutura urbana, serviços e equipamentos de uso coletivo, as estratégias traçadas para viver na cidade, como as ligações clandestinas e trabalhos informais, além dos altos índices de pobreza.

Ao habitarem um mesmo espaço, estas famílias carregam consigo distintas trajetórias de vida que ao serem analisadas, do ponto de vista da análise sociológica proposta, permitiram compreender em que medida origens e situações de precariedades distintas produzem experiências diversas nestes novos espaços de moradia subsidiados pelo Estado, e que impactam nas percepções dos moradores a respeito de si, dos outros e do conjunto.

Teve-se como base inicial a pesquisa quantitativa amparando-se de duas técnicas de coleta de dados: pesquisa no acervo da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) de 2011 com informações sobre as 224 famílias selecionadas; formulário socioeconômico aplicado em cem domicílios em 2016 para compreensão das mudanças no perfil socioeconômico ao longo deste processo – ambas tratadas no programa estatístico SPSS. A partir disto, utilizou-se da pesquisa qualitativa por meio da história oral (QUEIROZ, 1986) e do caderno de campo para analisar as trajetórias de vida de dez famílias, respeitando as características socioeconômicas encontradas. Nesta parte utilizou-se de entrevistas em profundidade com duração média de uma hora e meia, com o uso autorizado de gravador. As entrevistas foram transcritas e a análise foi realizada sobre a trajetória temporal e espacial de cada família, e foram elencados os temas recorrentes para uma análise em profundidade. (SANTOS, 2017)

A ideia de trajetória trabalhada se constituiu a partir do percurso destas famílias desde a antiga moradia até o conjunto habitacional. Buscando uma relação entre tempo e espaço, investigando-se “antes, durante e depois”. Sobre o “antes”: de onde estas famílias vieram, a experiência anterior de moradia delas e o que as motivou a deixarem suas origens e se mudarem para o conjunto habitacional. O “durante”: para compreender a partir das experiências relatadas no “antes” como se deu o processo de mudança, socialização e constituição da sociabilidade no novo local de moradia (SIMMEL, 2006). Por fim, o “depois”: passados quase cinco anos, como as famílias avaliam a situação atual e percebem este processo.

A pesquisa de mestrado visou compreender o presente a partir da reconstrução que as famílias fazem sobre todo este processo. Assim, compreendeu-se a memória como resultado de um processo de interações sociais, experiências vividas que se acumulam ao longo do tempo em determinados espaços e constituem a trajetória. (SANTOS, 2003) Tomou-se o conjunto habitacional como ponto zero onde estas distintas trajetórias se cruzaram e passaram a reconstruir suas vidas.

As delimitações espaço-tempo das trajetórias familiares (antes, durante e depois) não isentaram as categorias sociais, raciais, econômicas e religiosas que as perpassam e marcam a experiência de cada família. As narrativas foram complexas, refletiram falas e posturas que ora condiziam ora se contradiziam, assim como é a vida cotidiana. Entre uma narrativa linear alternaram-se confissões, desabafos, fofocas, expectativas. E a partir destas narrativas é que se buscou compreender a vida em um condomínio. (SANTOS, 2017)

Para cumprir o propósito e as limitações de um artigo, serão abordados aqui os impactos econômicos na vida das famílias (mobilidade) e determinados aspectos da socialização das famílias no conjunto habitacional.

2. A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO E OS ASPECTOS DO “MINHA CASA, MINHA VIDA”

A moradia no Brasil se configura enquanto um problema social por ser ao mesmo tempo uma necessidade básica e uma mercadoria, marca da sociedade capitalista. Por ser um bem de consumo durável, com alto valor cuja produção e venda movimentam importantes setores da economia, a política de habitação sofre grande interferência da política econômica adotada pelos governos.

Este problema emergiu no século XIX, entre a aprovação da Lei de Terras, que definiu a aquisição de terras no Brasil por meio de compra, e a abolição da escravidão, quando a moradia tornou-se responsabilidade do trabalhador assalariado¹²⁸. A adoção de políticas de desenvolvimento urbano-industrial ao longo do século XX colocaram as cidades enquanto espaços de acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho, nos termos marxistas. Como mostra Lúcio Kowarick (1979), a população trabalhadora sem condições de adquirir uma

¹²⁸ Neste período o Brasil começou a receber pressões nas relações comerciais com a Inglaterra pela adesão ao assalariamento da mão-de-obra, o que resultou na proibição do tráfico negreiro em 1850. A saída encontrada pelas elites agroexportadoras foi, no mesmo período, a troca da mercadoria “escravo” pela mercadoria “terra”. Com isso, uma parcela significativa de ex-escravos e de imigrantes pobres não tiveram condições de aquisição formal de terra para produção ou para residência.

habitação no mercado teve que alugar cômodos de cortiços nas áreas centrais das grandes cidades ou buscar áreas mais baratas, em geral desprovidas de serviços urbanos coletivos, configurando um *padrão periférico de ocupação urbana*. Nas periferias, os trabalhadores sem acesso ao financiamento de casas ou de materiais de construção, construíram suas casas através da autoconstrução de moradias, com o uso da sua própria força de trabalho e da ajuda de parentes e vizinhos, em finais de semana e horários de folga do trabalho, sem remuneração, com recursos próprios. Um processo comum ao longo do século XX que configurou a *espoliação urbana*, pois somava a este processo a exploração da sua força de trabalho por baixos salários, a falta de acesso aos serviços públicos e às longas viagens que o trabalhador fazia do seu local de moradia até o seu local de trabalho. (KOWARICK, 1979)

A literatura coloca que a moradia só passou a ser assimilada pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade enquanto um problema social na década de 1930, com o projeto do Estado Novo de Getúlio Vargas, um Estado interventor na economia e na sociedade. As ações limitavam-se no sentido de proteger a indústria e o desenvolvimento urbano. Assim, pode-se citar a atuação sobre o preço dos alugueis, a principal forma de moradia da época – barateando o custo da mão-de-obra com moradia –, sobre a conversão de terras rurais em terrenos urbanos, e sobre a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) para determinadas categorias profissionais urbanas, permitindo a utilização dos fundos para aquisição, construção ou aluguel de moradias. Em 1946 foi criado o primeiro órgão estatal para a produção de moradias populares, a Fundação Casa Popular, mas dependia dos recursos da União. Como não havia um sistema financeiro no período, os recursos dependiam da União, limitando seu poder de atuação. Esta Fundação foi extinta em 1964 pelo Regime Militar, quando foi criado o Banco Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação para captar e gerir fundos para o financiamento da casa própria a partir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

De acordo com Gabriel Bolaffi (1976), o BNH teria sido formulado a partir das necessidades de estratégias de poder e ideologia do Regime Militar. Era um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural, além de difundir ideais a respeito da propriedade privada no contexto de temor ao comunismo. O problema social da moradia entrou na agenda pública, mas foi colocado como um problema econômico cuja resolução se daria por meio de mecanismos de financiamento, limitando o acesso àqueles que pudessem comprovar capacidade de comprometimento da renda.

Ferreira (2005) mostra que além da habitação, o BNH atuava também em obras de saneamento e infraestrutura urbana, promovendo a valorização de especulativa da terra urbana e a verticalização dos centros. Sobre a produção de habitação popular, o período ficou marcado pelos grandes conjuntos habitacionais “dormitório” que, por conta da ausência de mecanismos de controle sobre a produção e a localização, eram implantados em áreas sem infraestrutura urbana. (FERREIRA, 2005)

Araújo e Cardoso (2013) colocam que, a partir dos anos 1980, o modelo econômico implantado no Regime Militar começou a apresentar sinais de crise, com recessão e inflação, diminuindo a capacidade de pagamento dos financiamentos habitacionais. Assim, o sistema financeiro entrou em crise e o BNH foi extinto em 1986.

A população sem condições de acesso ao financiamento habitacional, que teve que recorrer às áreas onde o mercado imobiliário não atuava, organizada em movimentos de luta por moradia, reivindicou a regularização de loteamentos e os equipamentos e serviços coletivos. Foi escrita a emenda de iniciativa popular apresentada à Constituinte de 1988, sendo incluída no texto da mesma a função social da propriedade (Artigo 5, inciso XXIII). Foi criado o Capítulo II da Reforma Urbana, constituído pelos artigos 182 (que dispõe sobre a Política Urbana e institui o Plano Diretor dos municípios como principal instrumento para traçar ações de desenvolvimento urbano, parcelamento e uso do solo, e para que os municípios possam acessar recursos) e 183 (este trata da aquisição de propriedade pelo ocupante que utiliza o imóvel para fins residenciais)¹²⁹.

Entretanto, a política habitacional ficou desarticulada, sem uma estrutura de âmbito federal que pudesse captar recursos, planejar e guiar as ações. O país enfrentou uma grave crise econômica e política nos anos 1990, sendo o uso do FGTS e o endividamento público sendo evitados. (ARAGÃO e CARDOSO, 2013)

Somente em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o Estatuto das Cidades, para regulamentar os artigos supracitados da Política Urbana, como instrumento legal para apontar as diretrizes e princípios da política habitacional e garantir a participação popular para a construção de uma política mais democrática. Em 2003, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades integrando a política habitacional com

¹²⁹ (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

as demais pautas urbanas de saneamento, transporte e mobilidade e reforma urbana¹³⁰. (ARAGÃO e CARDOSO, 2013)

Em 2007, em um contexto de crescimento econômico no país, o governo federal cria o Plano Nacional de Saneamento Básico e o Programa de Aceleração do Crescimento (o PAC), para realizar grandes investimentos em obras de infraestrutura: energia, rodovias, saneamento básico e habitação. Mas, buscando soluções de enfrentamento à crise econômica internacional de 2008, o governo federal lançou no ano seguinte o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), visando por um lado aquecer a economia através do setor da construção civil, por outro equacionar o déficit habitacional do país, subsidiando moradias para famílias com renda até três salários mínimos, e facilitando o financiamento imobiliário para a classe média. Seus recursos são provenientes do Ministério das Cidades tendo e a Caixa Econômica Federal é seu agente operacional, que após o fim do BNH gerencia os recursos para financiamentos habitacionais. (ARAGÃO e CARDOSO, 2013)

O PMCMV é orientado por diferentes modalidades e critérios de renda¹³¹ para a produção de habitação de mercado e habitação de interesse social. É considerado o maior programa habitacional desde o BNH. Desde sua criação, o PMCMV vem sendo objeto de análise em diversos campos de estudo e recebendo diversas críticas no que diz respeito principalmente: à localização e características dos empreendimentos, reproduzindo o modelo clássico do BNH de produção de grandes empreendimentos em áreas periféricas desprovidas de equipamentos e serviços coletivos, onde o preço da terra é mais barato comparado às áreas já estruturadas; à centralidade das empresas da construção civil na elaboração dos projetos e da Caixa Econômica Federal como agente operacional e avaliador destes projetos, fazendo com

¹³⁰ Algumas das ações do governo Lula foram: a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, voltados para a população de baixa renda, para distribuir as atribuições da política urbana em níveis federal, estadual e municipal. Para aderirem ao SNHIS, estados e municípios deveriam se comprometer a cumprir três exigências: elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); constituir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, e criar o Conselho Gestor com representação da sociedade civil. (ARAGÃO e CARDOSO, 2013)

¹³¹ A partir de 2017 compreende quatro faixas: 1) renda familiar até R\$ 1800; 1.5) renda familiar até R\$2600; 2) renda familiar entre R\$4000; 3): renda familiar entre R\$9000. Podendo financiar imóveis até R\$ 240 mil, com variações regionais e para famílias com renda acima de R\$7000 podem ser financiados imóveis até R\$300 mil. Apresenta cinco modalidades: a/b) Empresas e Entidades sem fins lucrativos para famílias da faixa 1, com subsídio da União, e as famílias comprometem 5% da renda familiar com o financiamento, com prestação mínima de R\$25 mensais; c) FGTS para atender famílias entre as faixas 2 e 3 através do saque do recurso do fundo e um subsídio máximo da União de até R\$ 45 mil de acordo com a renda familiar e o valor do imóvel; d) Municípios com até 50 mil habitantes não integrantes de capitais ou regiões metropolitanas, para atender famílias da faixa 1; e) Rural que é destinada a agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda bruta anual até R\$78mil; (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL)

que estados e municípios se responsabilizem apenas pela seleção da demanda por moradia, além da baixa participação da sociedade civil no processo¹³².

O PMCMV, no âmbito de interesse social, apresenta critérios nacionais de seleção de famílias, e a partir destes critérios os municípios estabelecem outros discutidos nos conselhos municipais. No caso de Curitiba, ficou definido como prioridade os seguintes critérios locais: famílias em situação de vulnerabilidade social atrelada à precariedade habitacional; famílias residentes em Curitiba que pagam aluguel; famílias com três ou mais dependentes menores de 18 anos de idade. Após a implantação do empreendimento e a ocupação, o Estado se compromete com a entrega da moradia e o acompanhamento das famílias durante 180 dias. (COHAB-CT, 2012)

O PMCMV, a partir dos seus principais objetivos apresentados e diante das características da demanda por habitações no Brasil¹³³, visa à produção de novas moradias para a redução do déficit habitacional, ou seja, visa à resolução parcial do problema de moradias o que pode, consequentemente, gerar ou reforçar outros problemas.

Em Curitiba, a aprovação do Plano Diretor (2015) impulsionou a verticalização como forma de crescimento urbano, dando continuidade às alterações na Lei de Zoneamento da cidade nos anos 1990, e ao movimento das indústrias da construção civil e do mercado imobiliário visando o aproveitamento econômico dos terrenos urbanos. Assim, o modelo vigente de produção habitacional são os grandes conjuntos verticais, onde em um mesmo terreno é possível produzir uma quantidade significativa de unidades habitacionais. Com isso, tem-se observado um processo de verticalização de áreas consideradas periféricas e, no que diz respeito à implementação da política de habitação de interesse social frente a este contexto, impactos territoriais, econômicos e sociais com a alocação de famílias para estes espaços. Um

¹³² Araújo e Cardoso (2013) colocam que com a criação do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades foi reconhecida a importância de mecanismos de controle social e de participação da sociedade, por meio de conferências e dos conselhos gestores que deveriam ser implementados com a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Porém, com o PAC e o PMCMV, a elaboração, implementação e distribuição dos recursos para a política de habitação deixaram de passar por estes mecanismos, inicialmente com a justificativa de que era necessário agilizar os processos para reduzir o déficit habitacional. Ter a CAIXA como agente do PMCMV agilizaria o acesso aos recursos pelo setor privado, ao invés de operar com contratações e licitações públicas.

¹³³ Dados da Fundação João Pinheiro (2016) mostram que o déficit habitacional é de 6,068 milhões de unidades, sendo pouco mais de 5.3 milhões nas áreas urbanas. Em contrapartida, o número de domicílios vagos em condição de ocupação é de mais de 7 milhões, sendo pouco mais de 5 milhões destes em áreas urbanas. Outro dado importante do mesmo relatório é o número de domicílios inadequados carentes de infraestrutura, mais de 11 milhões, o que representa 19,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil. Em síntese, nota-se que a demanda maior é de infraestrutura e não necessariamente de novas unidades habitacionais.

exemplo é o endividamento de famílias de baixa renda que acessam o PMCMV neste modelo de produção que implica o pagamento da taxa mensal pelos serviços de condomínio.

3. AVALIAÇÃO DO “MINHA CASA, MINHA VIDA” PELOS ATORES SOCIAIS

3.1 CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO UNIVERSO DE PESQUISA

Tendo como base nas informações socioeconômicas fornecidas pela COHAB-CT, a respeito das famílias selecionadas em 2011 para serem alocadas no Residencial Vila Mariana, e nos resultados do formulário aplicado em cem domicílios em 2016, foi possível identificar mudanças significativas no perfil do universo pesquisa.

O primeiro dado importante foi que após quase cinco anos as famílias “da fila” se fixaram no conjunto. Porém, a maioria das famílias “da ocupação” venderam seus apartamentos e voltaram para suas áreas de origem. Em 2011 as famílias da “ocupação” representavam 15% e em 2016 apenas 3% do total de famílias alocadas.

Houve, também, uma mudança significativa no perfil das famílias, que antes eram amplamente compostas por “titular e filhos” (47,3%), enquanto as famílias nucleares (titular, cônjuge e filhos), correspondiam a 41,6%. Em 2016 as famílias nucleares passaram a representar 60%, enquanto as famílias compostas por “titulares e filhos” caíram para 25,3%. Assim, pode-se inferir que a casa própria permite rearranjos familiares, na medida em que acessam à casa própria as famílias entram no padrão nuclear.

A renda familiar média permanece 2,1 salários mínimos – tendo em vista o aumento anual do salário-mínimo – havendo, de um lado, uma ligeira melhora na renda familiar, com famílias que ultrapassaram a faixa de três salários mínimos, critério de seleção em 2011. De outro há um aumento no número de famílias sem renda, justificados, sobretudo, pelo desemprego no contexto da crise econômica.

O valor médio pago pela moradia é de R\$ 60,23, equivalente a pouco menos de 5% da renda média familiar. Já o condomínio custa R\$ 218,55 em média, o que equivale a 3,6 vezes o valor da parcela. No entanto, o valor da prestação é regressivo, ao contrário da taxa de condomínio sobre variações sobre a manutenção e possíveis melhorias no espaço.

Atualmente homens e mulheres contribuem para a renda familiar na mesma proporção. Apesar disto, e das mulheres serem em 86% dos casos titulares dos apartamentos, elas são consideradas chefes de família em apenas 27,4% dos domicílios. Enquanto os homens são

considerados chefes em 44,2% dos domicílios. Ou seja, a interpretação da chefa familiar é mais cultural do que econômica. (SARTI, 2005)¹³⁴.

O perfil geral encontrado em 2016, acrescentadas as variáveis cor e religião do titular, e a chefia familiar, é de famílias nucleares com renda média entre dois e três salários mínimos. Elas são oriundas de bairros das regiões Sul, Leste e Oeste de Curitiba, bairros que apresentam indicadores socioeconômicos mais baixos da cidade. Em geral o casal trabalha e contribui para a renda familiar, mas o homem é considerado chefe da família. Ampla maioria dos titulares são mulheres brancas e pardas, evangélicas com pouca escolaridade, que, quando não são donas de casa, trabalham no setor de serviços na área da limpeza, como diaristas, empregadas domésticas ou zeladoras. Com base neste perfil buscou-se selecionar uma amostra representativa de dez famílias para a pesquisa de trajetória de vida.

3.2 OS IMPACTOS SOCIAIS

Todas as famílias entrevistadas tinham em comum o “sonho da casa própria”¹³⁵ como principal motivador para deixarem seus locais de moradia e acessarem o conjunto habitacional. Das dez famílias selecionadas, nove estavam cadastradas “na fila”, apenas uma era “da ocupação”, mas pagava aluguel nesta área. Ampla maioria morava de aluguel anteriormente, mas não isto não se constituiu em um fator homogeneizador destas trajetórias. Há uma variação nas condições da moradia alugada, na localização e nos preços pagos de aluguel. Apenas duas famílias moravam de favor, uma com familiares e outra prestava serviços em troca da moradia. Oito destas famílias tiveram no residencial Vila Mariana sua primeira experiência de vida em um condomínio vertical.

Assim, com experiências e origens distintas, as famílias tiveram que lidar não só com sua adaptação pessoal e de sua família – corporal e espacial – mas também enfrentaram a adaptação em relação ao outro. E notou-se que os sacrifícios e estratégias pessoais são suportáveis em nome da casa própria. Mas aquilo que foge do controle privado – o modo de vida do outro – é o mais difícil. A partir da condição estrutural ali colocada, ou seja, uma

¹³⁴ “(...) Cumprir o papel masculino de provedor não se configura, de fato, um problema para a mulher, acostumada a trabalhar, sobretudo quando em precisão; para ela o problema está em manter a dimensão do respeito, conferido pela presença masculina. Quando as mulheres sustentam economicamente suas unidades domésticas, podem continuar designando, em algum nível, um ‘chefe masculino’. Isto significa que, mesmo nos casos em que a mulher assume o papel de provedora, a identificação do homem com a autoridade moral, a que confere respeitabilidade à família, não necessariamente se alteram.” (SARTI, 2005, p.57)

¹³⁵ No decorrer do texto as expressões utilizadas pelas famílias foram colocadas entre aspas. Já os conceitos em itálico.

vizinhança que não foi escolhida previamente pelas famílias – muitas vezes até indesejada – e das suas diferenças, tiveram que estabelecer cotidianamente um contrato para conviver naquele espaço social.

As narrativas familiares mostraram a memória coletiva sobre os primeiros anos de vida no condomínio. Relatam o processo de socialização, a dificuldade de adaptação e, principalmente, o desafio de recomeçar em um espaço desconhecido povoado por famílias distintas.

Eu acho que quando veio todo mundo pra cá, 224 famílias você pense, tudo de áreas diferentes. Porque eu morava no Boqueirão, tem gente que morava lá no CIC (Cidade Industrial de Curitiba). Então é bastante gente diferente. (...) E outra coisa, vieram de casa. Em casa você tem espaço, você sai e você não dá de cara com seu vizinho, você pode fazer uma festa. Aqui já não. E outra coisa, eles não era acostumados a viver com regras e aqui tem que ter regras, né. (Entrevistado 1, mulher, branca, evangélica, 37 anos, dona de casa)

A dinâmica imposta pelo condomínio produziu um disciplinamento moral e corporal. No caso dos condomínios populares, além da proximidade das unidades habitacionais, as “paredes finas” – estrutura do empreendimento – expõem o modo de vida de cada um. A vida coletiva em tal espaço implicou um tipo de comportamento entendido por elas como “civilizado”¹³⁶, de forma que haja o controle dos impulsos e emoções, ou seja, a tomada de consciência sobre o outro.

Ao longo deste processo alguns *marcadores distintivos* (ELIAS, 2000) foram elaborados por estas famílias para que se diferenciasssem dentro do espaço social. A começar pela origem, de acordo com os entrevistados – predominantemente famílias “da fila” – determinadas famílias selecionadas não teriam conduta/educação/estrutura para morar em condomínio, para “viver em sociedade”. Tais famílias seriam as “da ocupação”, que carregavam consigo práticas sociais em que não há uma delimitação clara do privado e do coletivo, de

¹³⁶ Em uma análise processual e histórica, Elias (1993-1994) analisou o processo civilizatório do Ocidente, da transformação da estrutura da personalidade em busca do controle emocional da burguesia, que tomara o poder, aos modos aristocráticos. A civilização seria o resultado de um equilíbrio entre os interesses individuais e os interesses coletivos. Os indivíduos educados sistematicamente, a partir de instituições de regulação e controle, sujeitam-se às regras sociais e ao autocontrole das emoções, dos impulsos e dos comportamentos considerados indesejáveis. Tais mudanças estariam ligadas, em longo prazo, às mudanças na estrutura da sociedade na formação dos Estados Nacionais, com maior interdependência e controle estatal. Em um nível de análise mais micro, Mayol (1994) ao analisar a vida cotidiana em um bairro francês, conceitua a *conveniência* que “representa, no nível dos comportamentos, um compromisso pelo qual cada pessoa, renunciando a anarquia das pulsões individuais, contribui com sua cota para a vida coletiva, com o fito de retirar daí benefícios simbólicos necessariamente protelados. Por esse ‘preço a pagar’ (saber ‘comportar-se, ser ‘conveniente’), o usuário se torna parceiro de um contrato social que ele se obriga a respeitar para que seja possível a vida cotidiana.” (MAYOL, 1994, p.39)

maneira que a resolução dos conflitos pessoais extrapola “as quatro paredes” e adentra o espaço do vizinho ou se espalha pelo espaço coletivo.

Como aponta Lúcio Kowarick, as concepções que a sociedade tem sobre a vida em áreas de ocupação, bem como nos cortiços, são de que se trata de espaços em que a moralidade de seus habitantes é questionada, onde a pobreza e a ilegalidade são expostas: “loais que favorecem hábitos duvidosos, brigas e desorganização familiar, espaço de promiscuidade...” (KOWARICK, 2000, p.91) onde se associa criminalidade, violência, drogas e a perdição da juventude.

Tem pessoas que os apartamentos foram destinados a eles, então é um hábito de vida bem diferente, um modo de viver que não consegue viver em sociedade. Gente que tinha aquele modo de vida bem liberal que morava lá na beira da valeta, sabe?! (...). Daí vem pra cá e tem uma conduta que não condizia com o condomínio. (...) Tinha gente de bem e gente que não queria nada da vida, só bagunçar. (Entrevistado 9, mulher negra, 40 anos, católica, educadora)

Como colado na fala, e nos dados da pesquisa quantitativa, a maioria das famílias da ocupação deixaram o condomínio. Por conta das dinâmicas, normas de convivência e as despesas com a prestação do apartamento e com a taxa de condomínio, estas famílias teriam vendido ou alugado seus imóveis e voltado para as áreas de origem.

A partir disto e das experiências vividas pelas famílias entrevistadas no primeiro ano de mudança, fizeram-nas compreender que teria havido uma espécie de “contaminação” no condomínio. Mesmo que a maioria das famílias da ocupação tenha deixado o condomínio, os problemas com drogas, furtos e violência permaneceram. Nota-se uma identificação das práticas sociais, carregadas de significação negativa – drogas, furtos, depredação, inadimplência – associadas a estas famílias.

Como Elias (2000) mostra em sua experiência em Winston Parva, as famílias “da ocupação” pareceram representar uma *minoría dos piores*. Uma vez que, mesmo tendo sido atendida em menor proporção neste conjunto habitacional (15%), se comparadas às famílias “da fila” (85%), suas práticas, - ou mais que isso - a representação que se têm sobre vida nas áreas de ocupação, deixaram marcas que refletem na explicação dada pelas famílias entrevistadas sobre os problemas permanecem recorrentes no condomínio. Associam ao “outro”, as famílias *outsiders* neste espaço, uma série de impasses para o bem viver em um ambiente coletivo¹³⁷.

¹³⁷ Elias (2000) conceitual a *minoría dos piores* para se referir a um pequeno número de pessoas dentro de um grupo considerado outsider, que realizam práticas consideradas inadequadas, desagradáveis ou desviantes e

Outro marcador elaborado pelas famílias foi a condição de inadimplência, colocada como um grande problema que impacta na convivência em condomínio. A manutenção dos espaços e equipamentos coletivos gera custos para o condomínio que, no final das contas, são socializados para todos os moradores. A vida em condomínio impõe também uma obrigação financeira mensal, que compõe um fundo social para a manutenção do local e as possíveis obras e investimentos para a melhoria do espaço.

Muito mais complexa do que a simples oposição entre “quem paga” e “quem não paga”, as famílias muitas vezes retomam a origem para justificar a inadimplência. As famílias que levantaram a inadimplência como um problema, atribuíram-na às famílias da ocupação, pois estas não estariam acostumadas a pagar conta:

Existem aqueles assim, eles saíram da área de risco e vieram morar pra cá, mas nunca pagaram uma luz, uma água, uma conta! E [eles] estão com o condomínio atrasado, a prestação atrasada... Eles não pagam conta! E isso dificulta pra os outros moradores na questão do custo do condomínio. Porque recaí esse custo pros outros, entendeu? (...) [Eles] Destruíram apartamento, quebraram, estouraram, não pode! Eles correm o risco por fazer isso de perder o apartamento. (...) Não sei como é que eles vivem. Sobrevivem na verdade. (Entrevistado 5, mulher branca, 47 anos, evangélica, síndica)

De certa forma, as famílias “da ocupação” não tinham necessariamente a obrigação do aluguel nas áreas de origem e poderiam, inclusive, sobreviver sem o pagamento de tarifas públicas a partir de estratégias como as ligações clandestinas, o “gato”. Ao passarem a habitar a “cidade legal”¹³⁸ foram acrescentadas não só as tarifas públicas, como também o pagamento do imóvel e da taxa de condomínio. Mas é importante colocar que quase metade das famílias entrevistadas declarou estar ou que já estiveram em situação de inadimplência, provocada momentaneamente pelo desemprego estrutural ou por casos de doença. Ou seja, na realidade a condição de inadimplência ultrapassa o marcador da origem.

acabam conferindo ao grupo uma imagem negativa, do ponto de vista do grupo estabelecido, não condizente com a totalidade. No caso do condomínio, um pequeno grupo de moradores de área de risco trouxe consigo práticas e formas de sociabilidade distintas que serviram para estereotipar a imagem do local. Os problemas como drogas e violência colocados pelos entrevistados estariam associados às famílias da ocupação que, mesmo tendo deixado o condomínio em sua maioria, teria carregado o local com “más influências”.

¹³⁸ Em resumo, Maricato (2000) entende a “cidade legal” como à(s) parte(s) da cidade onde o poder público reconhece e atende as necessidades de infraestrutura e onde também há a valorização pelo mercado imobiliário. Já a “cidade ilegal” é a parte da cidade considerada irregular, não reconhecida pelo poder público nos planos de urbanização.

Os casos contados sobre a inadimplência foram na maioria das vezes relatados quase em segredo. Para as famílias de baixa renda a honestidade sobre ter o “nome limpo” é tudo o que se pode carregar, uma vez que não há garantias e recursos econômicos que possam lhe assegurar. Sendo assim, há um compromisso muito forte em “pagar as contas certinho, tudo em dia”, uma associação do que é “dever”, mas pouca identificação do que vem a ser “direito”. Deste modo, a inadimplência coloca em risco o pouco do que quem é pobre pode garantir, ou seja, sua honestidade.

A política habitacional é altamente subsidiada pelo Estado, restando à família um pequeno percentual a ser pago pela casa, comparando ao valor a ser desembolsado no mercado imobiliário. No caso da produção habitacional de condomínios verticais, além do compromisso estabelecido entre o titular e a Caixa Econômica, há também o estabelecimento de um contrato coletivo com o condomínio, que se torna também uma forma de controle social entre os condôminos. O não cumprimento deste contrato implica em uma condição *estigmatizante*. A inadimplência momentânea relatada, que ocorre em segredo, passa ao largo dos olhos da vizinhança. Mas quando identificada se torna um fator de *segregação social*:

Já fui julgada logo no começo, acho que depois de um ano que eu tava aqui. Um dia tinha gente no salão de festas aqui atrás e eu falei que (...) as crianças estavam dormindo, eles tinham que levantar no outro dia pra ir pra escola. Dai eu abri a janela com toda a educação aí eu falei assim “o pessoal, não dá pra vocês falarem mais baixo que as crianças tão dormindo...” Aí um homem falou assim: “você não tem que abrir a boca pra nada, você não tem que falar nada porque você não paga então você não tem direito de apitar nada aqui dentro.” (...) E uma vez também a minha vizinha chegou e falou pra mim que a vizinha do bloco 1 falou assim “na hora que vim a ordem de despejo aquela dali vai ser a primeira a ser despejada”. (Entrevistado 4, mulher branca, 40 anos, evangélica, desempregada)

A inadimplência é colocada como um divisor entre os pobres, que constroem imagens e representações, de maneira que, de um lado está o trabalhador, a “pessoa de bem” que paga as contas, do outro lado está o inadimplente, que vive “à toa”, o devedor. E ambos convivem injustamente, de acordo com as falas, no mesmo espaço, “porta com porta”. A inadimplência coloca um impasse nas relações de vizinhança. Pois se, por um lado, há a demarcação das diferenças no espaço social, em que alguns dizem ser mais merecedores de estarem ali do que outros, por outro a noção de igualdade colocada é sobre a relação contratual em que todos devem dar sua contraprestação para o bem-viver no condomínio.

Embora a pós-ocupação tenha sido representada por “dias tenebrosos”, há uma unidade nas falas ao relatarem o presente rememorando o passado, para construir sua avaliação de que hoje em dia a vida está melhor, sem isentar as experiências negativas que viveram ali. As famílias percebem que viver em apartamentos não é um problema, pois as questões como falta de espaço, privacidade e barulho (na opinião deles), são questões cotidianas e suportáveis. Até mesmo a respeito dos problemas como drogas e violência, há um entendimento disso “tem em todo lugar”. Apesar do estranhamento inicial, cada um a sua maneira traça estratégias e vai, pouco a pouco, ajustando-se ao modo de vida do outro. Com o passar do tempo, ajustes na ordem privada e coletiva foram sendo feitos para que as “abóboras se acomodassem à carroça”¹³⁹.

Alguns temas mereceriam maior atenção e aprofundamento. Mas para o propósito deste artigo, alguns recortes foram necessários. No entanto, algo que não poderia deixar de ser tratado é a questão da religião, que parece mediar relações e momentos de sociabilidade.

Foi possível notar que muitas vezes a melhora de vida relatada é pelas famílias associada à adoção mais rigorosa de práticas religiosas após a mudança para o condomínio. Sobretudo para aqueles que enfrentaram ou enfrentam momentos de crise financeira e doença na família, a inserção na igreja e o maior contato com Deus é um marcador apontado como responsável pela melhora de vida ou pelo fortalecimento para enfrentar os momentos difíceis¹⁴⁰.

O perfil religioso do condomínio é de evangélicos (pentecostais e neopentecostais) e católicos, respectivamente. Entre as famílias pesquisadas, sete são evangélicas e as demais são católicas. O tema da religião apareceu espontaneamente apenas nas famílias evangélicas, muitas das vezes para falar sobre uma rede estabelecida através orações e convites para ajudar aqueles que estão passando por necessidades.

¹³⁹ Metáfora encontrada pela orientadora deste trabalho como síntese da análise que expressa o processo de socialização das famílias ao espaço e à dinâmica da vida em condomínio.

¹⁴⁰ Um estudo comparativo realizado por Cecília Mariz (1991) com famílias pobres do Recife e do Rio de Janeiro, apontou a relação entre a pobreza e as práticas e crenças religiosas. A autora coloca que em contextos de carência econômica e material (desemprego, doença, habitação, educação dos filhos) os pobres encontram saída na religião. Um dado interessante trazido por ela é sobre a menor popularidade da Igreja Católica sobre os brasileiros mais pobres, que buscam outras organizações religiosas. A pequena proporção de igrejas católicas e padres no espaço geográfico, a baixa frequência de missas na semana e a pouca disposição para a vocação religiosa, teriam motivado a busca por outras formas de organização religiosa, como o Pentecostalismo, por exemplo. A conversão e o engajamento nos grupos religiosos ajudam a enfrentar momentos de crises. Além de oferecerem uma rede de apoio mútuo e experiências subjetivas de pertencimento a uma comunidade, de poder e dignidade. (MARIZ, 1991, p.11-24)

A religião é acionada como uma saída para a juventude colocada como ameaçada¹⁴¹, e também para os problemas gerais resultantes do desemprego e da doença. É criada uma rede de inserção e colaboração no condomínio:

As vezes eu levo [para a igreja] duas, eu levo três [adolescentes]. Falta de convidar não é. Nós estamos semeando! A gente convida, a gente faz a parte da gente. (...) E aqui tem muitas pessoas que necessitam... de alimento... Então às vezes eu pego do meu... Você tá vendo a pessoa assim tá sofrendo, não pode nem trabalhar aí reparte. Ai eu fui na Igreja falei com o pastor, o pastor [disse] “Não! Nós vamos levar umas coisas também, vamos ajudar!” Sempre tá dando uma cesta pra uma pessoa que tá precisando. (...) Mas com jeitinho **Deus vai abençoar esse lugar aqui**, esse condomínio né?! A gente ora muito por esse condomínio. Eu gostaria muito que tivesse assim uma-duas servas aqui pra ganhar os adolescentes pra gente. Meu sonho é esse, trabalhar com as crianças, tanto as crianças quanto com os adolescentes, como os adultos também. (Entrevistado 6, mulher branca, 65 anos, evangélica, zeladora/diarista)

Em um contexto social e geográfico em que há um maior número de igrejas do que equipamentos e serviços públicos, ou seja, pouca ação do Estado, a resolução dos problemas cotidianos, dos problemas de vida, é buscada em outras instâncias mais acolhedoras que conferem sentimentos de pertencimento e de identidade. É importante colocar, ainda que não caiba no propósito deste artigo o aprofundamento necessário, que a religião também se apresentou como um fator de segregação em alguns casos, pois não é toda manifestação e forma de sociabilidade religiosa que é permitida no espaço do condomínio. Diz respeito, sobretudo, às manifestações evangélicas.

3.2 OS IMPACTOS ECONÔMICOS

Assim como avaliam Paz et al. (2016) em uma pesquisa realizada em um condomínio popular do PMCMV em Osasco-SP, não só a estrutura de condomínios verticais, mas também o modelo de gestão condominial, inspirados nos condomínios do mercado de classe média, não se configuram como a melhor alternativa para as famílias de baixa renda. Apesar de resolver em grande número o problema imediato de moradias, tal forma têm motivado situações de irregularidade das famílias e reforçado em alguns casos a vulnerabilidade social.

¹⁴¹ De acordo com as entrevistas o temor dos pais em relação aos filhos adolescentes tem um marcador de gênero: os meninos são o envolvimento em assaltos e o uso e tráfico de drogas. Já as meninas é a gravidez na adolescência ou a prostituição.

Um dilema colocado por Paz et al. (2016) e que se refletiu também nesta pesquisa é que a verticalização da moradia reforça o condomínio como um espaço fechado, cercado por aparatos de segurança. Além da constituição do espaço privado, de maneira que a manutenção dos espaços do condomínio, ruas, iluminação, entre outros, são de responsabilidade dos condôminos. O que poderia ser resolvido pelo Estado, nos condomínios verticais tornam-se problemas privados. A manutenção da vida em condomínio acaba gerando um alto custo de vida para as famílias de baixa renda.

Sobre os limites da política apontados nas entrevistas cabe colocar a produção de “novas ilegalidades” a partir da vida em condomínio. Primeiro pelo fato da baixa fixação das famílias “de ocupação” ao condomínio. Ao venderem seus imóveis e voltarem para as áreas de origem, elas são excluídas da política habitacional, pois o programa não permite transações imobiliárias. Segundo, para as famílias de baixa renda que permaneceram, independentemente da origem, o modelo de produção habitacional por apartamentos impõe o pagamento da taxa de condomínio, o que gerou para muitos o endividamento.

Por um lado, o programa possibilitou uma melhora significativa na vida daqueles que vieram do aluguel mais oneroso. As famílias que apresentam maior escolaridade e/ou renda, que anteriormente moravam em bairros ligados à rede de urbana, cuja condição da moradia anterior era similar ou superior à moradia atual, de fato apresentam diminuição significativa das despesas com moradia e consequente aumento do poder de consumo. A seguir, por exemplo, a percepção do programa sob a perspectiva de quem morava de aluguel em um apartamento em um bairro considerado de classe média, e não só teve uma experiência positiva com a política habitacional, podendo ascender ao mundo do consumo de bens e serviços, como observa a melhora na vida de alguns de seus pares:

Mas eu acredito que as pessoas cresceram muito aqui. Porque, olha só... É até engraçado de olhar. Porque tem poucas vagas de carro. Com as pessoas pagando menos, com R\$500 que eu pagava de aluguel, hoje o condomínio dá em média R\$200 e a casa que dá uns R\$60... Olha o quanto me sobra se eu fosse pagar aluguel. Com certeza [as pessoas] começaram a pensar em mobiliar a casa, em pensar num curso pra um filho, comprar um carro. E então encheu [o estacionamento].
(Entrevistado 1, mulher branca, 35 anos, evangélica, dona de casa)

Agora, para aqueles que também vieram do aluguel mais barato, em bairros periféricos, com estrutura similar ao bairro da atual moradia, que moravam em casas até mais simples, muitas vezes alugada a partir de “contrato de boca”, enfrentam o endividamento familiar. Como a nova vida implica o estabelecimento de contratos formais, de maneira que não são possíveis

acertos e atrasos, em tempos de crise, seja em casos de desemprego estrutural ou de doença na família, passam por períodos de endividamento, inadimplência e o constrangimento do “nome sujo”, impedindo o acesso aos bens de consumo, além do controle social dentro do condomínio.

A seguir, a experiência de uma família que morava de aluguel em pequena casa em um bairro próximo, também na periferia de Curitiba, e que o único provedor perdeu o emprego em uma fábrica no contexto da crise econômica:

Olha, o meu condomínio do mês passado e desse mês tá atrasado. A administradora mandou uma cartinha pra mim ir lá resolver isso aí, né?! Aí no caso eu fui lá e conversei com eles, né?! Assim que eu voltar a trabalhar eu vou lá acertar. Mas condomínio é uma coisa que mais que você esteja explicando eles não querem saber, eles querem receber! Prestação eu tô com as três última atrasada só. No caso agora eu tô esperando setembro e eu vou lá e regularizo. Isso tem que regularizar. O condomínio eu vou “levando com a barriga”, “pagando de luxo”. (Cônjuge do Entrevistado 2, homem branco, 38 anos, evangélico, desempregado)

Mesmo tendo contratos que não podem ser ajustados, que resultam em juros por conta dos atrasos, inadimplência, estas famílias avaliam que por dizer respeito à casa própria os sacrifícios feitos são válidos, em nome de um bem que ficará para a família.

E por fim, cabe colocar a experiência extrema das famílias que vivem a angústia de permanecer no condomínio, uma vez que as dívidas vêm se acumulando de maneira que não há perspectiva de quitação e ainda precisam conviver com o *estigma*¹⁴² dentro do condomínio. É a experiência da única família “da ocupação” entrevistada:

Eu tô perdendo isso aqui pra falar bem a verdade. Não sei como que não foi pra leilão ainda né?! Só que eu penso assim, se eu sair daqui eu vou pra rua com as crianças. Eu vou pra onde sem renda sem nada? Não tem pra onde ir. Eu acho que pessoas que nem eu, e muito aqui dentro que tem, eles não deveriam ter colocado pra morar em condomínio. Eu acho assim, a pessoa [agente da COHAB] não pensou assim “Nossa, será que um dia ele não pode ficar desempregado?” Né?! Que nem eu, com a quantia de filhos que eu tenho, eles deviam pensar assim “Não, vamos colocar ela numa casinha dessas que paga R\$60 por mês.” Não! Colocou num apartamento que toda vida ela vai ter dívida, não é verdade?! Só que eu não sei se foi conversado, a COHAB falou ali pro CRAS né?! Porque eu sou atendida pelo conselho, pelo CRAS, posto de saúde... Eles tão tudo em cima de mim porque meus filhos são atendidos pela Rede de Proteção. Então eu acho assim que independente a COHAB devia reverter isso daí. Olhar pra isso e falar assim “Vamos tirar ela daqui, botar num outro lugar!” E passar pra uma pessoa que tivesse condições de

¹⁴² Na definição de Goffman (1982).

pagar aqui e [eu] começava do zero, não é verdade?! (Entrevistado 4, mulher branca, 40 anos, evangélica, desempregada)

Esta fala aponta não somente que os critérios de seleção da política habitacional precisam ser refinados, mas também a necessidade de uma avaliação posterior sobre as experiências das famílias no condomínio vertical e a possibilidade de mudança para locais que atendam as características da família. Ou a integração com as demais políticas sociais visando à transferência de renda ou à promoção de alternativas para a geração de renda familiar.

As famílias apontam também a necessidade de um acompanhamento mais efetivo e contínuo não só da COHAB, como também das instituições financeiras governamentais a respeito da fiscalização dos casos de venda e aluguel clandestino, e da inadimplência.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se tomar como referência a análise de José de Souza Martins (2015) a respeito dos processos econômicos, políticos e sociais excludentes da sociedade capitalista, e as políticas de inclusão que visam à (re)integração de uma parcela significativa da sociedade considerada marginalizada e excluída. Martins (2015) coloca que estas políticas operam na lógica da reprodução do capital e se configuram enquanto processos de inclusão precária, instável e marginal, que não incluem de fato os “excluídos”, mas sim operam na reprodução de modelos hegemônicos que reforçam desigualdades, havendo pouco espaço para mobilidade, ascensão ou mudança social.

Percebe-se que as diferentes necessidades habitacionais acabam sendo invisibilizadas em resposta à redução do déficit habitacional. As narrativas familiares contemplaram o processo de quase cinco anos desde a saída de seus locais, a mudança e a vida em condomínio e como avaliam a vida atualmente. A pesquisa mostrou que o PMCMV, enquanto uma política de inclusão, resolve parcialmente o problema da moradia, pois não isenta as famílias da condição de vulnerabilidade social e também não garante a permanência das famílias no modelo de produção de habitação por condomínios verticais.

A pós-ocupação gerou impactos inserindo famílias em novas condições de ilegalidade. Além da adaptação corporal, moral e espacial que imputam novas práticas sociais, a vida em condomínio de apartamentos impõe obrigações financeiras que correspondem a novas formas de controle social entre as famílias. Busca-se na sociabilidade, mediada na maioria das vezes pelas práticas religiosas, perspectiva de solução para estes problemas da vida em condomínio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, T. A., CARDOSO, A. L. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013, p.17-65

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa Ômega, 1979, p.37-70

CERTEAU, M.; GIARD, L.; MAYOL, P. **A invenção do cotidiano: morar, cozinhar**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, v.2, ed.12, 2013.

ELIAS, N. **Os Estabelecidos e os Outsiders**: Sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

_____. O processo civilizador: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, v.1, 1994.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP e SESC Bauru, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>

GOFFMAN, E. Estigma e Identidade Social. In: **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p.2-50.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. A autoconstrução de moradias e a espoliação urbana. In: **A Espoliação Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979, p.55-74

MAGNANI, J.G.C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.17, nº49, 2002, p.11-29

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARIZ, C. L. A religião e o enfrentamento da pobreza no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, outubro de 1991, nº33.

MARTINS, J. S. **Uma sociologia da vida cotidiana**. São Paulo, Editora Contexto, 2014.

_____, J. S. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo: Editora Paulus, ed. 2015.

PAIS, J. M. **Vida Cotidiana**. Enigmas e revelações. São Paulo, Cortez Editora, 2003.

PAZ, R. D. O. et al. Trabalho Social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. In: **Minha Casa... E a cidade?** Org. AMORE, C.S et al. Rio de Janeiro: Letra Capital, Ed.1, 2016.

QUEIROZ, M. I. Relatos orais: do “indizível” ao “dizível”. In: **Ciência e Cultura**. v.39, p.272-286, 1986.

SANTOS, M. S. História e memória: o caso do Ferrugem. In: **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v.23, nº46, 2003, p.271-255

_____, V. V. P. **Viver em condomínios verticais do Programa Minha Casa Minha Vida na periferia de Curitiba**: pós-ocupação, trajetórias e sociabilidade. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

SARTI, C. A. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. São Paulo: Editora Cortez, 2005

32. Análise do programa “minha casa minha vida”, um estudo de caso: conjunto residencial mauá

Naiara Sandi de Almeida Alcantara (UEM)¹⁴³
Gabriela Catarina Canal (UEM)¹⁴⁴

Resumo: O presente estudo foi apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso (TCC), cuja proposta inicial era verificar se os moradores do programa habitacional “Minha Casa Minha Vida” (MCMV) se entendiam como sujeitos segregados geograficamente. Para alcançar os objetivos propostos foram realizadas: uma análise bibliográfica sobre a Região Metropolitana de Maringá (RMM) e sobre o programa MCMV; uma pesquisa quantitativa com aplicação de questionário a uma amostra representativa, composto por questões estruturadas; uma pesquisa etnográfica, por intermédio de entrevistas realizadas com moradores escolhidos de forma aleatória, desde que fossem os responsáveis pelo domicílio e um estudo teórico baseado no Direito Constitucional e no Estatuto da Cidade. O conjunto escolhido para a realização do estudo de caso foi o Residencial Mauá que se encontra na cidade de Sarandi (PR), selecionado por se tratar de um município periférico em relação ao polo Maringá. A partir das pesquisas realizadas foi possível inferir que o direito à cidade não é efetivado através do MCMV.

Palavras- chave: Direito à Cidade, Moradia, Políticas Públicas, Programa Habitacional, Segregação,

1.Introdução

Falar sobre a questão da moradia hoje significa pensar o “Direito à Cidade”. É um tema largamente discutido, mas com uma interpretação dada pela hegemonia dos interesses do mercado imobiliário, que age sempre com vistas aos interesses do capital. Com a produção de habitação, não visa efetivamente atender à faixa de renda que mais se encontra à margem social. Por isso, programas habitacionais desenvolvidos por meio de políticas públicas como o MCMV, são muito importantes, principalmente para o Brasil que tem um alto déficit de habitação social, muito embora não atenda exclusivamente às faixas de rendas mais baixas:

143 Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá e Pós-Graduada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma Universidade. Email: nayara_sandy@hotmail.com

144 Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Email: gabrielacatarina11@gmail.com

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” o formula falsamente, não a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes – como já afirmou o sociólogo Gabriel Bolaffi em sua interpretação certa sobre o BNH. (ARANTES E FIZ, 2009, p.24)

O MCMV foi criado por meio da Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Apesar de advir do governo federal, conta com o auxílio dos poderes públicos locais, com o intermédio da Caixa Econômica Federal. O financiamento é repassado à entidade organizadora que tem como função reunir as/os beneficiárias/os. Para receber a casa da faixa 1, o indivíduo deverá atender a uma série de pré-requisitos exigidos pelo programa, como dispor de renda familiar bruta mensal de até R\$1,8 mil, possuir cadastro atualizado no CadÚnico, por intermédio do qual é permitido mapear e identificar famílias de baixa renda, dentre outras exigências específicas posteriores ao recebimento da moradia. Todas essas condicionalidades têm como tarefa selecionar grupos sociais das camadas que mais necessitam de auxílio e lhes proporcionar o usufruto da cidadania, ou seja, como membro de um Estado, ter participação da vida política e desfrutar dos direitos assegurados pela Constituição Federal da República.

De acordo com discussões constantes no livro “Retratos da região metropolitana de Maringá” é possível compreender como a segregação espacial¹⁴⁵ ocorreu na cidade. Desde o planejamento houve a separação entre os espaços “principais” e os “populares”, onde as/os moradoras/es, nas chamadas áreas principais tinham acesso assegurado aos serviços que o espaço citadino poderia oferecer e as moradoras/es das áreas populares estariam afastados dos mesmos. Essa segregação ocorreu no início do planejamento e continua até os dias de hoje. É algo evidente quando se analisa o planejamento das casas populares de Maringá e região, construídas em locais afastados dos centros comerciais e de todos e quaisquer serviços que a população necessita para seu o desenvolvimento social.

As casas do MCMV são construídas e repassadas as/aos proprietárias/os sem a instalação de equipamentos e serviços que garantam a educação, a saúde, o lazer e o transporte. A população as adquire sem os requisitos fundamentais que atendam algumas de suas necessidades mais básicas. Dessa forma, excluem a/o moradora da vida social da cidade. A falha está no modelo do programa, como ele foi articulado, desde sua criação teórica até às

¹⁴⁵ “[...] a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes **regiões gerais** ou **conjuntos de bairros** da metrópole.” (VILLAÇA, p.142, 2001 – grifo do autor).

pessoas envolvidas, como as/os futuras/os beneficiárias/os que deveriam estar incluídas/os em todas as fases do processo, não só no momento do recebimento das casas finalizadas.

[...] a maioria das medidas que visam combater a pobreza é tomada com base em dados estatísticos, quantitativos ou macroeconômicos. O pobre é, em suma, considerado mero *objeto de políticas* públicas, não *sujeito da política*, sujeito político propriamente dito [...] (REGO e PINZANI, 2014, p.47, - grifo dos autores).

Segundo a obra de Rodrigues (2010) é possível inferir que “Elites Dirigentes”, como foram nomeadas as classes mais altas, ocupam os espaços “principais” da cidade, possuindo acesso a todos os serviços oferecidos por ela, enquanto as outras porções da população são alocadas nas imediações de acordo com o grau de importância que lhes são conferidos por suas ocupações no mercado de trabalho. Assim é possível que as/os residentes das casas do MCMV, alocadas/os em regiões afastadas dos centros comerciais, sejam compostos por trabalhadoras/es de dois setores: terciário não especializado e secundário. Verifica-se, por meio dessa divisão espacial, que quanto menor a renda, mais periférica será o local de moradia. Dessa forma, infere-se que a segregação tem como principal característica a posição econômica.

Nas considerações finais da citada obra (RODRIGUES, 2010), pode-se verificar como é a configuração da cidade polo, onde se percebe a nítida divisão do espaço geográfico ocupado pela restrita camada da população mais abastada e a população de nível social oposto, camadas de baixas rendas, alocam-se nos entornos da cidade, pois “[...] não há no município de Maringá áreas onde preponderem moradores de ocupações de baixa qualificação” (RODRIGUES, 2010, p.38). As/os que possuem menor qualificação são as/os beneficiadas/os pelo MCMV, ainda assim, na cidade de Maringá, a maior parte da população que recebe casas do programa possui condições financeiras acima dos três salários mínimos, tendo em vista que o grupo mais pobre teoricamente deveria estar no foco.

[...] 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa (ARANTES E FIZ, 2009, p.24).

A RMM conta com vinte e seis municípios: destes, seis possuem habitações pelo MCMV. Apesar de ter sido criado para atender uma faixa de renda específica de até R\$1,8 mil (renda familiar bruta), foram criadas mais duas modalidades que atendem famílias que possuem renda acima desse valor. O financiamento do programa acontece pela Caixa Econômica Federal

e o valor mensal pago por cada família obedece a um cálculo¹⁴⁶. O governo paga a diferença entre o financiamento e o resultante do cálculo. O último valor será o resultado final da conta ou então R\$25 mensais, o que for maior.

Os seis municípios que contam com o MCMV da RMM, com Unidades Habitacionais (UH) construídas em condomínios residenciais (urbanos e rurais) são: Maringá (1780 UH), Sarandi (813 UH), Marialva (810 UH), Mandaguari (105 UH), Ângulo (61 UH) e Iguaçu (70 UH), totalizando 3639 UH por toda a RMM, construídas e inauguradas até maio de 2015. A quantidade de UH é definida por municípios¹⁴⁷, então cada cidade poderá contar com um máximo de habitações.

Contudo, de acordo com trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), verificou-se que, apesar da queda do déficit habitacional entre os anos de 2007 e 2011, a RMM ainda conta com um déficit habitacional¹⁴⁸ de 18.807 moradias, no qual 1.824 apresentam condições precárias, 6.997 estão em condição de coabitação, 9.280 com aluguel que ultrapassa 30% da renda total de todas/os as/os moradores e 1.127 com adensamento excessivo, ou seja, existem casas com mais de três pessoas por cômodo utilizado permanentemente como dormitório.

Essa situação de elevados índices da habitação precária na RMM é somente uma projeção do que ocorre em todo o cenário nacional, pois todo o país passou um processo desorganizado de beneficiamento da urbanização brasileira que pode ser visualizado por intermédio dos dados sobre o déficit habitacional que assolam o país desde o início do século XXI. De acordo com Caio Santo Amore (2015), aproximadamente 7,2 milhões de famílias

¹⁴⁶ O valor do imóvel é dividido por cento e vinte meses, tempo fixo definido pela CEF para o financiamento (mensalmente a família deverá pagar uma parte e o governo outra). O valor a ser pago pela família será o salário mensal total de todos os residentes da moradia multiplicado por cinco 5% o excedente desse valor o governo paga. O valor do imóvel é definido por unidade de federação. Para o estado do Paraná couberam os seguintes: capital e respectiva região metropolitana R\$ 62 mil por UH, municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes R\$ 60 mil por UH, municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes R\$ 58 mil por UH, municípios com população de até 20 mil habitantes R\$ 49 mil por UH.

¹⁴⁷ Municípios com população acima de 20 mil habitantes possuem limite de até 50 UH por empreendimento, acima de vinte mil até cinquenta mil habitantes possui limite 150 UH; acima de 50 mil até cem mil habitantes possuem limite de 300 UH e com mais de 100 mil habitantes possuem limite de 500 UH. Cada entidade organizadora (responsável pela construção) poderá ter no máximo dois empreendimentos simultâneos.

¹⁴⁸ Déficit habitacional é um termo utilizado para se referir aos cidadãos que não possuem uma moradia adequada. E os dados utilizados para medir os índices de déficit de habitação são os seguintes: 1) coabitação forçada que ocorre quando existem mais de uma família residindo em um mesmo domicílio, sendo que não há condições financeiras para que uma família passe a residir em outra casa; 2) famílias que residem em casas alugadas e o valor do aluguel compromete mais de 30% da renda familiar; e 3) o adensamento excessivo que ocorre quando existem mais de 3 moradores utilizando permanentemente um cômodo como dormitório permanente. Todos esses pontos podem ser complementados por outras situações de precariedade.

estavam em condições precárias de moradias, sendo que 90% possuía uma renda de zero a três salários mínimos (AMORE, 2015, p.17). Mas em relação a esse problema pouco foi feito até o ano de 2008, quando a crise do *subprimes* começa a ameaçar a economia nacional.

A crise teve início em 2007 nos EUA a partir da queda do Índice de Dow Jones, que foi ocasionada por grande quantidade de empréstimos que diversos bancos americanos realizavam para hipotecas de alto risco, dentre outros motivos que fizeram com que diversas instituições bancárias da América do Norte fossem à falência, causando impactos nas bolsas de valores de países como o Brasil, que sofreu uma diminuição da produção industrial e dos investimentos. Para combater essa crise, surgiu em 2009, o MCMV como política habitacional que movimentou diversos setores da economia e elevou o poder de consumo da classe baixa possibilitando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Celina Souza (2006) discorre sobre políticas públicas e expõe que a definição mais conhecida sobre o tema é do cientista político Harold Lasswell: ele sugere as seguintes questões “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24). Portanto, uma política pública precisaria responder a essas três questões. No caso do MCMV, política voltada à habitação popular, surgida na incidência de uma crise que afetou agentes relacionados a instituições econômicas, é possível depreender que esses agentes podem não ser os responsáveis pela criação da política pública, mas influenciaram em grande medida.

Amore (2015), afirma que:

O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. (AMORE, 2015, p.15).

A demanda por um projeto que visasse à diminuição do déficit habitacional surge quando os índices de situação precária de moradia se apresentam elevados, entretanto, ele só passa a fazer parte da agenda presidencial no momento que se deflagrou a crise do *subprimes*.

A partir da obra “De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana” de Magnani, foi possível inferir que a cidade é pensada por uma série de profissionais, dentre engenheiros/os, arquitetas/os, urbanistas e outros, com fins a atender as demandas dos “organismos multilaterais juntamente com instituições de consultoria internacional e corporações transnacionais e elites locais” (MAGNANI, 2002, p.13), ou seja, a grande massa não é levada em conta no momento da criação do seu domicílio. A cidade não é construída com vistas a atender as necessidades da

grande população, mas aos interesses do mercado imobiliário, das indústrias e elites financeiras, de modo que o solo urbano acaba servindo de mercadoria de troca.

2.Objetivos

O trabalho teve como objetivo verificar se as/os moradoras/es do Conjunto Mauá que se localiza na cidade de Sarandi-PR¹⁴⁹, escolhido para a realização da pesquisa quantitativa e etnográfica, se sentiam segregadas/os geograficamente, visto que, de acordo com a pesquisa teórica, o conjunto se encontra à margem do Município, então as/os residentes estão afastados do centro urbano, bem como de todos os equipamentos públicos, com exceção de uma creche.

3.Justificativa

Esse projeto possui interesse nacional, pois através da pesquisa teórica do MCMV e da pesquisa quantitativa e etnográfica na cidade de Sarandi, mesmo ocorrendo em um dos conjuntos e com apenas alguns moradores, pode-se entender que a lógica acerca do programa é semelhante à aplicada em vários outros. Ou seja, o trabalho corrobora, mediante investigação dos textos, a externar que os locais de construção são em muitos casos afastados e que a população com salários de até R\$1,8 mil, que deveriam estar no foco do projeto, é a menos favorecida. As casas obedecem a uma planta única de criação, com um tamanho que não adequa com dignidade o núcleo familiar, pois este não é formado segundo um padrão pré-estabelecido.

O interesse por essa linha de pesquisa surge, inicialmente, para tentar compreender o grande déficit habitacional, mesmo com a construção de moradias populares do MCMV. Com o desenvolvimento do trabalho, algumas outras questões vieram a lume, como o espaço que separa os conjuntos das partes centrais dos municípios, a forma de locomoção e como os programas são implantados.

4.Hipóteses

Uma das hipóteses é de que as/os residentes do Conjunto Mauá não se sentem segregados geograficamente, apesar de levarem um tempo consideravelmente longo para chegarem ao centro, porque ter a casa própria é muito importante para elas/es. Isso é evidente

¹⁴⁹ O município de Sarandi localiza-se na região Noroeste do Estado do Paraná, foi instalado no dia primeiro de fevereiro de 1983, após ser desmembrado do município de Marialva. Situa-se a 416,60km da capital Curitiba e possui área territorial de 103,683km², sua população é de 83.724 habitantes, 27.854 domicílios e 56.270 eleitores (IBGE, 2010). Pertencente à Região Metropolitana de Maringá, possui 1.431 estabelecimentos comerciais, sendo a população economicamente ativa composta por 42.712 pessoas, dos quais 11.101 moradores estão inclusos no mercado formal (IPARDES, 2010).

em pesquisas como “A política dos outros” de Teresa Caldeira (1984), que em sua etnografia constatou que a importância de possuir um imóvel, bem consideravelmente caro que está diretamente relacionado ao sentimento de pertencimento social enquanto cidadã/o. Como apontado por Canclini na obra “Consumidores e Cidadãos”, “Alguns consumidores querem ser cidadãos” (1999, p.92), e isso é possível na medida em que os indivíduos alcançam um maior poder aquisitivo, já que não é mais necessário arcar com os custos de imóveis alugados ou com reformas em casas completamente precárias. Consumir mais não se trata apenas de um desejo fútil, irracional e impensado que resultará em mais precarização. Trata-se da satisfação de desejos biológicos carregados de simbologias. Os produtos consumidos não estarão mais munidos apenas de valor mercantil, mas sim de mensagens sociais compartilhadas por todas/os de forma semelhante.

Toda essa forma de sociabilização, por intermédio do consumo, demonstra que os meios tradicionais da política, como o voto e a participação de partidos e sindicatos, não igualam as pessoas. O consumo as distingue ainda mais e, a participação social e política ocorrem por meio dele, que se torna um espaço de disputas entre classes, pois os produtos já são pensados e criados, cada qual, para uma parcela específica da população, em que uns poderão almejar consumir os mesmos bens, mas não terão possibilidades financeiras de fazê-lo. Os objetos já são criados para a distinção social, pois há uma escassez planejada para que nem todas/os possam adquirir os mesmos produtos.

5. Metodologia

Para a análise quantitativa um questionário foi formulado com fins a verificar as condições de vida das famílias. A amostra representativa contabilizou 107 moradoras/es, escolhidas/os por meio de sorteio aleatório simples. Não se exigiu que fossem necessariamente as/os responsáveis legais pelos domicílios, apenas que fizessem parte do núcleo familiar, para que pudessem responder as questões com precisão, já que algumas eram acerca da renda familiar, por exemplo.

O questionário buscou informações sobre os locais onde residiam antes de serem alocadas/os pelo MCMV, os impactos que a deslocação causou, a condição econômica das famílias, se elas possuíam o sentimento de segregação geográfica, e se o espaço das casas (aproximadamente 32m²) supria as necessidades de todas/os as/os residentes. Em relação à locomoção, houve questões sobre o tipo de transporte utilizado e quanto aos ônibus públicos,

se estavam suprindo as carências em relação ao tempo de espera, valores, condições físicas dos veículos e afins.

A pesquisa etnográfica foi formulada com a pretensão de ouvir os moradores do MCMV, não para se apropriar das vozes dos indivíduos e assim monopolizá-las, mas ao contrário, visando empoderar-se com os argumentos advindos daquelas/es que melhor podem falar sobre o programa, já que são as/os receptoras/es diretas/os.

O que nos interessa é antes a advertência de que os críticos sociais podem facilmente assumir uma posição paternalista e achar que conhecem melhor do que os envolvidos a situação que pretendem descrever. Tendem a negar legitimidade ou, pelo menos, valor ao que as pessoas, objetos de seus estudos, dizem de si, à maneira em que estas se veem etc., já que tais descrições de si são presumidamente deformadas pela ignorância da sua “verdadeira” situação, que somente o crítico social é capaz de objetar que as vítimas da injustiça possuem um acesso privilegiado ao conhecimento dela, que a conhecem melhor do que qualquer observador (REGO e PINZANI, 2014, p.36-37).

Além do que, através da pesquisa as/os entrevistados puderam praticar uma reflexão sobre o programa e assim formular algumas demandas pontuais para buscar melhorias ao conjunto. Esse exercício, de uma fala mais centrada, é oportuno quando há a possibilidade de contatar o poder público “[...] para dispor de instrumentos críticos de interpretação dos dados empíricos, já que os relatos em questão são fortemente influenciados pelas imagens dominantes na sociedade” (REGO E PINZANI, 2014, p. 35).

A primeira atividade de campo foi uma trilha do centro da cidade de Sarandi até o Conjunto Mauá. Posteriormente, percorreu-se todo o conjunto e regressou-se ao centro da cidade. O objetivo foi observar todo o caminho que permite o acesso ao centro, onde estão os principais equipamentos públicos. Todo o trajeto foi cronometrado e, depois de concluído analisou-se o tempo que separa o morador do Mauá dos serviços que ele necessita.

Nessa primeira ida a campo houve algumas conversas com moradoras/es aleatórias/os para tentar identificar as/os responsáveis pelas casas, pois a pesquisa foi realizada somente com as/os donas/os dos domicílios, já que em princípio, essa pessoa já poderia ter passado pelo processo de exclusão, afinal, um dos pré-requisitos para a obtenção das UH do MCMV é não possuir nenhum imóvel, renda familiar baixa, dentre outros. Foram feitas algumas questões abertas para dar ensejo a/ao entrevistada/o para dialogar de forma ampla, em relação aos seus sentimentos quanto ao local de sua atual residência e sobre os serviços que utiliza.

6. Resultados

Ao realizar a pesquisa teórica relativa ao MCMV verificou-se que apesar de haver um grande índice de déficit habitacional o programa somente torna-se parte da agenda pública quando incide sobre o país a crise do *subprimes*, que afetou diversos setores privados. Desde seu planejamento teórico, o MCMV apresentou questões incoerentes, como a quantidade de UH destinadas a cada faixa de renda, visto que a maior parte das UH não foi construída para abrigar famílias da faixa um (1-3 salários mínimos). Na RMM, a situação ocorre de maneira semelhante ao restante do país: apesar da implantação do programa, o déficit habitacional ainda apresenta-se alto e os conjuntos são sempre construídos nas franjas das cidades.

No tocante ao estudo de caso, apurou-se que grande maioria das/os moradoras/es residentes do Conjunto Mauá, antes da mudança, habitava o Conjunto Mutirão que se encontrava no extremo oposto da cidade, mas mais próximo do centro comercial. Em maio de 2011, as 170 famílias que residiam no Mutirão, terreno de posse da prefeitura, que ficou conhecida como “favela de Sarandi” por ser formado por barracões, tiveram suas casas desapropriadas com a presença ostensiva de policiais militares. Algumas e alguns profissionais, como assistentes sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM) estiveram presentes para mediar a situação. De acordo com o então secretário da administração, Luis Gustavo Martins, o desmanche dos barracões iria solucionar o problema, pois acabaria com a favela da cidade, enquanto as famílias seriam remanejadas para o extremo oposto de Sarandi, no Conjunto recém-inaugurado do MCMV.

O Poder Público, portanto, foi incapaz de estabelecer uma relação de cooperação com as demais esferas do poder e falhou em seu principal objetivo: garantir à população seus direitos fundamentais, resguardados pela Constituição Federal (CF/88). O direito à cidade é um destes direitos que não são plenamente assegurados e pode ser definido como:

[...] o direito de todos e de todas ao acesso à habitação e a todos os serviços relacionados à vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo, conforme os valores e as categorias de representação da sociedade (JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R., 2011, p.7).

O terreno onde foram construídas as casas do Mutirão foi doado pela prefeitura, em 1985, quando o município recebeu verbas para construção de moradias. De acordo com a Lei de Licitações e Contratos, lei nº 8.666/93, é possível que ocorra a doação de bens públicos imóveis para a citada finalidade, conforme o que consta em seu art. 17, inciso I, alínea f. Então, em conjunto de mutirão, os futuros moradores construíram suas casas no terreno recebido, que não possuía infraestrutura alguma. Após 25 anos residindo naquele local, as famílias foram chamadas a se mudar para o novo conjunto do MCMV, o Mauá. Considerando que bens

públicos não podem ser adquiridos por usucapião, conforme disposto no art. 183, §3º, CF/88, e que as famílias não receberam documentação legal que comprovasse a doação, o processo foi simplificado e a prefeitura retomou a posse do terreno.

Reformas urbanas, em tese, deveriam ser de utilidade pública, visando atender os interesses sociais da população, promovendo melhorias nas condições de vida, suprindo as necessidades das camadas mais pobres. Entretanto, é visível que o Poder Público não agiu voltado a qualidade de vida das pessoas que residiam no Mutirão, já que não foi executada uma política de planejamento urbano para melhor atendê-las. Houve um processo de “higienização” do centro da cidade, além da segregação socioespacial dos moradores que lá residiam, afinal, elas/es foram retiradas/os de uma área central que possuía todos os serviços públicos e realocados no Conjunto Mauá.

Através da pesquisa quantitativa foram entrevistadas 79 pessoas do sexo feminino e 28 do sexo masculino, sendo que o maior índice de entrevistadas/os incidiu na faixa de idade entre 36 e 44 anos. Sobre a questão da segregação socioespacial, a/o entrevistada/o foi questionado acerca de sua atual localização. Constatou-se que 50,5% das/os moradoras/es consideram que suas casas são mais bem localizadas do que onde residiam anteriormente. E 49,5% responderam que estão distantes do centro e serviços que necessitam. Uma questão que pode ser atrelada à distância é o tipo de transporte utilizado diariamente. Verificou-se que 76% dependem do transporte público, 17% possuem carro e 7% moto, ou seja, a maior parcela utiliza ônibus (único modal público oferecido). Destes, apenas 21% possui cartão de passe (vale-transporte) concedido pela entidade patronal e 79% precisam custear seu transporte para ir trabalhar. Durante o período de pesquisa o conjunto Mauá era atendido por apenas duas linhas de ônibus: o Vale Azul e o Alvamar.

Por intermédio da pesquisa, foi possível captar dados acerca da escolaridade e trabalho das/os moradoras/es e então, corroborar a teoria de que essas variáveis estão atreladas ao local onde o indivíduo irá residir e o espaço que será destinado a ela/e na sociedade. A maioria das/os residentes do Mauá, 64%, possui nível de escolaridade baixa, pois concluíram apenas o ensino fundamental. Em relação à atividade empregatícia, 78% estão ativas/os no mercado de trabalho e 22% compreendem desempregadas/os, aposentadas/os ou inaptas/os ao trabalho.

Das/os 78% que trabalham 22% trabalham mais do que 40 horas semanais. No tocante à renda individual, 24% não possui renda, 37% recebem até um salário mínimo e 35% até três salários mínimos. Apenas quatro pessoas recebem de três a seis salários mínimos. Em 2014,

quando foi aplicada a pesquisa, o salário mínimo era de R\$ 724, então 54% possuía uma renda familiar de aproximadamente R\$2 mil.

Com referência ao tamanho das famílias por UH, verificou-se que 7 UH possuem um/uma morador/a, 52 UH possuem até três, 42 UH possuem até sete e 6 UH possuem até dez. De acordo com o IPEA, pode-se inferir, mediante dados coletados, que aproximadamente 45% das famílias do conjunto Mauá ainda podem estar em situação de déficit habitacional, pois constituem uma situação nomeada de adensamento excessivo. Ela ocorre quando existem mais de três pessoas utilizando um cômodo como dormitório permanente. Por meio dos dados captados pela pesquisa quantitativa, pode-se entender que mais da metade, 50,5%, das/os entrevistadas/os não se entendem como segregadas/os geograficamente, mesmo dependendo única e exclusivamente do transporte público.

Também foi possível confirmar que a teoria que discute a RMM se aplica igualmente em regiões menores, ou seja, quem mora no conjunto Mauá possui poucos anos de estudo e ocupam espaços desprivilegiados no mercado de trabalho, com altas cargas horárias e baixos salários. Em relação a casa, muitas/os moradoras/es ainda se encontram em condições precárias. Mais da metade, 52%, consideram insuficiente o tamanho de suas moradias, visto que estas têm um espaço menor do que o necessário para acomodar, com o mínimo de conforto, suas famílias.

Para entender melhor os resultados obtidos na pesquisa quantitativa, em 2015 efetuou-se uma pesquisa qualitativa, por meio de uma etnografia, pretendendo-se, assim, conversar com as pessoas e captar respostas para questões subjetivas que não ficaram evidentes nos questionários com questões fechadas. Elas/es foram questionadas/os para saber como se sentiam em relação ao tamanho de suas casas e qual a percepção acerca da distância até o centro. A partir da pesquisa teórica se constatou que o conjunto Mauá, com exceção de uma creche, não possui equipamentos públicos, nem privados. Por fim, por meio das questões socioeconômicas, foi possível conhecer melhor o perfil das/os residentes.

Então, efetuou-se a ida ao campo na tentativa de entrevistar moradoras/es escolhidas/os aleatoriamente, com algumas questões previamente elaboradas. Conversou-se com sete moradoras/es: Maria, Pedro, Aparecida, Beatriz, Luiz, Marcela e Carolina, respectivamente. Os nomes reais não serão utilizados para preservação da identidade. Maria morava no antigo Conjunto Mutirão antes de se mudar para o conjunto Mauá. Ela acha que sua casa hoje é melhor em estrutura, contudo, na antiga residência ela morava quase no centro, portanto era mais bem localizada. Quando foi questionada sobre a localização, respondeu: “A casa sim, mas o lugar é muito longe, longe do centro, longe de tudo, não tem nada aqui perto não tem mercado, não

tem farmácia, não tem nada” (informação oral). Maria não possui meio de locomoção. Depende do transporte público. Já o Seu Pedro, que também morava no Mutirão, considera a mudança boa, apesar de ter se afastado do centro. Para ele não é difícil o acesso aos serviços e equipamentos públicos, pois acredita ter se acostumado com o caminho que percorre com frequência de bicicleta ou a pé. Quando questionado sobre a distância, ele disse: “Não, não é muito longe não, a gente acostuma” (informação oral).

A terceira entrevistada, Aparecida, acha que hoje as condições de sua moradia são melhores do que quando ela morava no centro de Sarandi, pois a residência é sua. Ela disse: “Lá era cedido pela minha sogra, agora aqui é meu, a casa é minha” (informação oral). Ela, porém, sente a distância, porque tem um bebê e precisa se locomover por meio do transporte público ou caminhando. Vê dificuldade nas duas formas, pois tem que andar sempre com o carrinho de neném, que é grande e pesado. Questionada se ela se sentia afastada da cidade, respondeu que sim em relação à dificuldade em ter acesso aos serviços dos quais necessita.

Beatriz, a quarta entrevistada, morava no Jardim Verão antes da mudança. Como a maioria dos entrevistados, ela também acredita que onde morava havia acesso mais fácil ao centro. Hoje ela se locomove de carro, contudo já foi caminhando ao centro e acha o trecho longo e cansativo. Lembra-se, inclusive, que muitas vezes teve que andar por cerca de quarenta minutos (tempo estimado por Beatriz) com sua filha pequena. Ela gostaria que houvesse no conjunto serviços públicos e privados. O quinto entrevistado, Luiz, acredita que a distância do conjunto ao centro é razoável. Antes de se mudar para o Residencial Mauá, ele residia em uma casa alugada no Jardim Esperança. Luiz diz se lembrar de que os aluguéis comprometiam muito a renda familiar, por ser muito caro. Ele possui um carro, mas também se locomove de bicicleta, demorando cerca de vinte e cinco minutos para chegar ao centro, pedalando rápido. Quando o entrevistado é questionado sobre estar isolado da cidade ele diz que “Com certeza, até se observar bem o único acesso que você tem aqui é um só” (informação oral). Ele se referia à Estrada Octávio Colli e continua dizendo que esse caminho: “[...] é único. Quando a prefeitura tá fazendo algum trabalho na estrada, você fica isolado, você tem que esperar eles terminarem para passar” (informação oral). Luiz também acredita que o que falta para seu conjunto seria uma passagem que chegasse até Maringá e um posto de saúde.

Marcela residia no Jardim Independência. Ela fez questão de deixar claro de que antes não morava no Mutirão. Quando ela foi questionada sobre onde achava melhor morar, respondeu que no Mauá e disse: “Pra mim tá bom, porque a gente tem carro, para quem tem carro é bom... agora a pé...” (informação oral). Foi questionada também se algum dia ela

precisou se deslocar a pé e ela respondeu que nunca. Em relação ao modo como sua filha pequena se locomovia para ir à escola, ela respondeu que ela ia de ônibus, se não fosse assim não teria como ir. Mas ela não acha que o Conjunto é longe do centro. Também acredita que tem acesso aos serviços públicos de que necessita: “Público eu acho que não falta, porque aqui tem rede de esgoto, tem galeria, tem iluminação” (informação oral).

A última entrevistada, Carolina, residia no Mutirão antes da mudança. Ela acredita que sua casa hoje é melhor em estrutura física, no entanto antes ela possuía maior facilidade de chegar ao centro. Hoje quando precisa ir ao centro vai de circular ou seu marido a leva quando não está trabalhando. Sobre a distância que caminha, ela disse que só é longe quando ela está com pressa. Carolina é moradora do Conjunto Mauá há quatro anos. Quando questionada sobre como se sentia morando ali, ela disse que estava tentando se acostumar, porque é realmente muito longe. Achava que tinha direito de continuar morando no antigo Mutirão, pois foi o que o prefeito prometeu para os moradores, que continuariam morando lá. Ela disse também que “[...] no direito, a gente morou lá mais de 20 anos. Direito era lá, eu acho que tinha que arrumado lá as casas e não mandado a gente para cá” (informação oral).

7. Conclusões

Através dos dados quantitativos, pode-se inferir que a maioria das/os entrevistadas/os não se consideram segregadas/os geograficamente e quase metade consideram suficiente o tamanho de suas residências, mesmo aquelas/es que possuem famílias com muitos membros. Inferiu-se, ainda, que grande maioria das/os moradoras/es trabalha, muitas/os trabalham mais do que 40h por semana e ainda assim a renda mensal média das famílias é de dois mil reais.

Contudo, através da pesquisa etnográfica, pode-se confirmar que existe o sentimento de segregação entre as/os residentes, já que apenas dois entrevistados não responderam que as distâncias são grandes, o restante respondeu que o caminho a ser percorrido para ter acesso aos equipamentos públicos é longo e cansativo. Mesmo aquelas/es que afirmaram não estarem separados da cidade, talvez, demonstrassem o sentimento de isolamento em outras questões.

As pessoas que disseram que não se sentem segregados foram: Seu Pedro e Marcela. ~~Ele e ela~~ Ambos vieram de pontos considerados próximos ao centro. Seu Pedro, já idoso, apesar de dizer que não se sente segregado, relatou que “nós sempre nos acostumamos com as situações”. Já Marcela argumenta que a localização não influencia em sua vida e de sua família porque possuem um veículo, todavia, sua filha não consegue ter acesso à escola a não ser de ônibus. As/os outras/os cinco moradoras/es sentem a distância caminhando, de bicicleta ou mesmo de

ônibus, consideram suas moradias melhores em questão de infraestrutura e por ser uma residência própria, mas segregadas/os geograficamente em relação a todos os serviços dos quais necessitam, pois não possuem acesso aos mesmos com facilidade e rapidez.

Mesmo que o trabalho de pesquisa etnográfica tenha tido suas limitações no caso apresentado como a pequena quantidade de entrevistadas/os, em vista de diminuto tempo e falta de recursos, foi possível inferir que as/os moradoras/es entendem sua situação, leem o Estado como uma instância despregada de suas realidades, assim não pode reagir com fins a tentar mudar a situação a qual foram submetidas/os e acabam submissas/os. E, também, que o MCMV não está suprimindo o habitacional, isto é, não está cumprindo com a finalidade para o qual foi criado teoricamente.

Referências

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: RUFINO, Maria Beatriz Cruz; SHIMBO, Lucia Zanin; AMORE, Caio Santo, *Minha Casa...E a Cidade?*, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-28. (Capítulo de livro)

ARANTES, P.; FIX, M. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida*. Correio da Cidadania, 2010. Disponível em < <http://www.unmp.org.br>>, último acesso: 16 ago. de 2015. (Artigo em periódico digital)

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Saraiva, 2015. (Constituição Federal)

CALDEIRA, T. P., *A política dos outros: O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*, São Paulo: brasiliense, 1984. (Obra completa)

CANCLINI, N. G., *Consumidores e Cidadãos: Conflitos multiculturais da globalização*, 4.ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. (Obra completa)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: < <http://cod.ibge.gov.br/232D6>>. Último acesso: jul. de 2015. (site do IBGE)

JUNIOR, O. A.; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R., Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais, Módulo III, in: _____. *A produção Capitalista do Espaço, os Conflitos e o Direito à Cidade*, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. (Capítulo de livro)

MAGNANI, J. G. C., *De Perto e De Dentro: Notas para uma etnografia urbana*. Revista brasileira de ciências sociais, vol. 17 n° 49, junho/2002. (Artigo em periódico físico)

REGO, W. L. PINZANI, A., *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e Cidadania*, 2. ed., São Paulo: Unesp, 2014. (Obra completa)

RODRIGUES, A. L. TONELLA, C. *Retratos da região metropolitana de Maringá*, Maringá: EDUEM, 2010. (Obra completa)

SOUZA, Celina, Políticas Públicas: Uma revisão da literatura, *Sociologia*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. (Artigo de periódico físico)

33. Conferências Nacionais do Direito da Criança e do Adolescente: Constituição e influência¹⁵⁰.

Beatriz Elena Barud Silva – UEM – Mestranda em Ciências Sociais¹⁵¹

Resumo: Existem diferentes sistemas para explicar o processo de formulação das políticas públicas, sendo eles subsistemas, redes de políticas públicas e comunidades de políticas. Cada um apresenta características específicas, e influenciam mais ou menos na formação da agenda, que se relaciona com a ideia de momento pré-decisório onde ocorre o fortalecimento da agenda e das alternativas. As Conferências Nacionais do Direito da Criança e do Adolescente começaram em 1995 e desde então acontecem com certa frequência. É um momento importante, pois reúne vários atores sociais, governamentais e não governamentais, e que ao fim das discussões, apresentam as principais demandas para o segmento que representam. A fim de verificar se o espaço das Conferências Nacionais se configura como um espaço pré decisório, se procede à leitura dos relatórios das conferências, buscando observar em qual sistema ela se enquadra e o quanto influência a formação da agenda, principalmente na esfera do Poder Legislativo.

Palavras – chave: Conferência Nacional. Políticas Públicas. Sistemas. Agenda

1. Introdução

A criança e o adolescente ocupam espaço importante no ordenamento jurídico, principalmente por serem cidadãos em desenvolvimento. Seus direitos devem ser amplamente assegurados e respeitados. As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente acontecem, em nosso país, desde 1995 e se caracterizam como um espaço de discussão onde se busca encontrar maneiras de assegurar esses direitos.

As políticas públicas se apresentam como a alternativa para solucionar um problema público, em analogia, elas são o tratamento para uma *doença*. Não é fácil desenhar uma política pública, pois muitos interesses entram em cena e a agenda representa o momento de maior *disputa* por demandas.

¹⁵⁰ Artigo apresentado como parte da pesquisa de mestrado.

¹⁵¹ E-mail: beatrizbarud@gmail.com

A agenda é um momento importante, e ela sofre influência dos atores sociais que representam o segmento governamental e não governamental, ou seja, é o *trabalho* dos atores que irá determinar quais assuntos serão inseridos na agenda. Esse formato de espaço plural se encaixa na definição de *rede de políticas públicas*, pois o Estado se relaciona com diferentes grupos para a produção de políticas públicas.

Sendo assim, a agenda se configura como um espaço pré-decisório, ou seja, é neste momento que a política pública é desenhada, e as demandas que serão posteriormente discutidas se tornam importantes ou são descartadas. As Conferências, por representarem um espaço de deliberação, poderiam configurar um espaço pré-decisório, influenciando diretamente a agenda e consequentemente, as ações que o governo tomaria dali para frente.

2. Ciclo de Políticas: agenda e atores sociais

Policy sciences pode ser compreendida como a ciência que nasceu para ajudar no diagnóstico de problemas públicos.

Existem duas compreensões acerca do termo *política*. A primeira refere-se à noção comum de política como atividade, competição. A segunda é a que mais se aproxima das políticas públicas e refere-se a uma dimensão mais concreta de decisão e ação. (SECCHI, 2010) Então, uma política pública: “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público:” (2010, p. 02).

Afirmar isso não significa restringir as políticas públicas somente ao campo do Estado, pois existem coalizões com o campo privado que são necessárias para o bom andamento da política. Secchi explica: “‘pública’ [...] quando o problema que se tenta enfrentar é público” (2010, p. 02).

Sendo assim, as políticas públicas entram em cena quando há necessidade de enfrentar um problema público, e a percepção deste problema se dá com o vislumbre de que a situação atual está inadequada e existe uma situação ideal.

Para Rua: “a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político” (2009, p. 37).

As políticas públicas se apresentam em um ciclo, que é composto por fases sequenciais e interativas (RUA, 2009). É a vida da política pública. Os principais pontos das políticas públicas são: *i) identificação do problema; ii) formação da agenda; iii) formulação de alternativas; iv) tomada de decisão; v) implementação*. (SECCHI, 2010, p. 33).

Não cabe aqui descrever cada uma das etapas, uma vez que nos interessa a formação da agenda. É importante definir um conceito. Secchi ensina que a agenda: “é o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (2010, p. 36). Contudo, o conceito vai além, e diferencia a *agenda política* como temas que são relevantes para a comunidade política e *agenda formal* que seriam os temas que o poder público já decidiu enfrentar (2010, p. 36).

Maria das Graças Rua aprofunda o tema:

A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas. (2009. p. 66).

A autora ensina que várias agendas coexistem, mas que nem sempre as questões são coincidentes, pois existem diferentes agendas. Portanto, a agenda se forma quando há reconhecimento do problema político, e este passa a integrar as atividades e discussões do governo.

É importante ter em mente que a agenda sofre diversas intercorrências até consolidar os temas importantes. Uma das forças que atua sob a agenda são os *atores*. Comumente são divididos em: *atores governamentais* que são aqueles que ocupam posições institucionais, exemplo: presidente da República; membros do Legislativo e do Judiciário; prefeitos (...) ao passo que os *atores não governamentais* estão na esfera de pressão, como: acadêmicos; sindicatos; associações civis; organizações não governamentais (...) (RUA, 2009).

Os atores então são importantes para incluir, ou fazer com que determinado assunto permaneça na agenda. Kingdon ao falar do fluxo da política e de seus participantes no estabelecimento da agenda comenta: “Eles organizam os indicadores e defendem que certas situações devem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade” (2006, p. 229).

Além da classificação *governamental x não governamental* apresentada por Rua, existe a distinção entre atores *visíveis x invisíveis*. Os atores visíveis, segundo os ensinamentos de Kingdon, são aqueles que recebem atenção da mídia, por exemplo, o presidente da República e demais membros do Executivo e também do Legislativo. São estes atores que mais influenciam na formação da agenda:

As chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível [...] A

administração - o presidente e seus subordinados - constitui um poderoso formador de agenda (2006, p. 230).

Por outro lado, os participantes invisíveis representam o grupo que engloba, dentre outros, os acadêmicos, pesquisadores, grupos de interesse (KINGDON, 2006). Este grupo é o que propõe alternativas, soluções e possuem maior poder de influenciar as alternativas para a resolução do problema público que determinou a agenda.

Deste modo, é possível compreender as políticas públicas como a busca de solução para um problema público, e essa busca é uma atividade que envolve a esfera governamental com seus atores, visíveis, e também a não governamental, com os invisíveis.

3. A dinâmica das Conferências Nacionais e a análise conceitual de Subsistemas

As Conferências Nacionais aparecem no contexto onde a participação social passava por uma ampliação, principalmente a partir da década de 1980 com o processo de abertura democrática que o Brasil se encontrava.

A lei nº 378 de 13 de Janeiro de 1937 foi responsável por inserir as Conferências em um contexto nacional:

Art. 90. Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes. (BRASIL, 1937).

Acredita-se que a motivação para esta lei, encabeçada a época pelo ministro da educação e saúde pública, tenha sido a articulação federativa. A conferência seria um canal para a negociação com os governos estaduais (SOUZA, 2013). Até hoje é possível pensar que a motivação é essa, pois além da mobilização, o que se pretende com a realização de uma conferência é a coordenação de políticas nos três níveis da Federação.

Embora compreender a motivação seja mais simples, não há um consenso acerca do que seriam as Conferências. Para alguns estudiosos ela se caracteriza como *espaço público*, pois garante um processo de ampliação da participação social. É possível também entendê-la como uma *instituição participativa*, uma vez que há um envolvimento da sociedade civil pautado por uma regulamentação.

A este ponto convém destacar que no tocante às Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente esse desenho de *instituição participativa* se amolda, pois a Resolução nº 121 de 20 de Dezembro de 2006 que regula o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA - no art. 12, inciso IV faz a chamada da Conferência Nacional:

Art. 12. O plenário do CONANDA é o fórum de deliberação plena e conclusiva, configurado por reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com requisitos de funcionamento estabelecidos neste regimento, e a ele compete:

IV – convocar, ordinariamente, a cada três anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. (CONANDA, 2006)

Não obstante, ainda existe a abordagem *democrática - deliberativa* onde as Conferências seriam espaços de participação, deliberação e representação:

As conferências constituiriam um processo de diálogo e manifestação de opiniões para definição de uma agenda pública, marcado pela mobilização social e participação plural e viabilizado por mecanismos de representação (CLÓVIS, 2013. p. 32).

As abordagens podem ser variadas, e é possível que uma mesma Conferência se adéque, em alguns pontos, a mais de uma abordagem; O que irá caracterizá-la é a sua forma de funcionamento.

Algumas características auxiliam essa percepção. A primeira é a necessidade de regulamentação, que pode ser o *decreto presidencial*. No entanto, isso não impede que as conferências sejam convocadas por outro instrumento, por exemplo, a resolução de conselho da área (2013, p. 35), como demonstrado acima pela Resolução nº 121/06 do CONANDA.

A Conferência tem por base um regimento interno. Na última Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA), o regimento interno foi discutido em plenária com os delegados: “Durante a X CNDCA o Regimento Interno, bem como seu processo de construção e aprovação pelo Conanda, foram apresentados ao Plenário da Conferência e em seguida ratificado pelos delegados.” (Anais da 10ª CNDCA, 2016. p. 17).

Outra característica é a realização de etapas interconectadas (CLÓVIS, 2013), ou seja, há realização de etapa municipal, estadual e por fim, nacional. A eleição de representantes

ocorre concomitante a estas etapas, pois da fase municipal saem os eleitos para a fase estadual e assim sucessivamente. Na última CNDCA houve este cuidado: “[...] o Conanda aprovou o Documento Base da Conferência que orientou todo o processo municipal, estadual e nacional” (Anais da 10ª CNDCA, 2016. p. 3).

Ao fim da etapa nacional é elaborado um relatório final, onde se descreve o funcionamento da Conferência e também as moções aprovadas e rejeitadas pela plenária final. Não é possível afirmar que este documento tenha força de se tornar lei, tornando as decisões obrigatórias, contudo, é inestimável seu valor, uma vez que serve de base para a propositura de novas políticas públicas.

Sendo assim, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente se caracterizam como tais, bem como apresentam as principais características exigidas, o que corrobora a sua importância para a luta por direitos e políticas públicas.

Sabendo à que servem as Conferências Nacionais, é importante transferir o eixo para a análise dos subsistemas, e compreender o desenho das Políticas Públicas.

Durante os anos 1950 nos Estados Unidos os estudos sobre subsistemas aparecem como uma nova forma de compreender o sistema político americano. Atualmente eles se apresentam como mecanismo de análise do processo de políticas públicas. Existem três dimensões que auxiliam o estudo. O *macrossistema* se caracteriza por ser um espaço onde a decisão afeta uma política pública, ou uma estrutura de poder e geralmente contam com um número alto de participantes com interesses diferentes. Suas decisões costumam afetar muitos indivíduos. Em contrapartida, os *microssistemas* são o oposto do macro, de modo que suas decisões não afetam um grande público e são tomadas por um grupo seletivo e envolvem uma alta complexão técnica. (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Entre estas duas dimensões existe o *subsistema* que: “são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política” (2015, p. 58). É possível pensar que os subsistemas agrupam características tanto do macro, quanto do microssistema, e no tocante a análise de políticas públicas eles recebem especial atenção.

O primeiro conceito de subsistema revelou que existiam subunidades que funcionavam como espaço de discussão, construção de problemas e formulação de decisões, e que estes grupos eram compostos por diferentes atores, incluindo servidores públicos e acadêmicos (CAPELLA; BRASIL, 2015).

Complementando essa ideia, Heclo (HECLO, 1970 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015) apresenta o conceito de *issue network*, as redes temáticas. Para ele, não é válido pressupor e aceitar que somente grupos pequenos possuam o poder de decisão nos programas públicos, como sugeriu a concepção do *triângulo de ferro*, pois as redes temáticas envolvem um número amplo de participantes, onde: “o interesse material seria secundário: o principal interesse dos participantes dessas redes seria o comprometimento intelectual ou emocional.” (2015 p. 61-62).

Essa visão de que o interesse material seria o objetivo secundário nos é muito cara, pois demonstra um interesse primevo com a causa que se discute. Embora seja necessário possuir bens materiais para sobreviver no sistema atual, fazer de certos cargos uma profissão, desenvolve contradições. Portanto, os estudos que seguiram as definições de Heclo se pautavam nesta ideia de pluralidade de sujeitos envolvidos, contudo, não negavam a existência de grupos elitizados e organizado que também possuíam parte do poder.

Rhodes (RHODES, 1988 *apud* CAPELLA; BRASIL, 2015) desenvolveu um eixo que teria em um extremo as *redes temáticas* e em outro as *comunidades de políticas*, que se caracterizam por ter uma participação limitada de membros, mas com alta integração e consistência. Entre elas, se situam as *redes de políticas públicas* que englobando a ideia de pluralidade de Heclo, acrescentam a visão de que os atores governamentais são também atores sociais que se encontram em uma rede de relacionamento. Tal ideia demonstra o rompimento da dicotomia *Estado x sociedade*. (2015, p. 63).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é composto por atores governamentais e não governamentais. Aqueles são indicados e estes eleitos em assembléia convocada para este fim, conforme determinar a resolução do conselho:

Art. 4º Os membros dos órgãos governamentais de que trata o parágrafo único do art. 3º deste Regimento serão indicados, juntamente com seus suplentes, pelo respectivo Titular da Pasta, e designado pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos.

Art. 5º O conjunto das entidades não-governamentais, em assembléia convocada especificamente para esse fim, elegerá suas entidades titulares e

suplentes junto ao CONANDA [...] *omissis*. (CONANDA. Resolução nº 121/06).

Portanto, a gestão do CONANDA 2017-2018 segue esta divisão, *governamentais x não governamentais*, e corresponde tanto ao modelo de *redes temáticas* quanto o de *redes de políticas públicas*. Para melhor entender essa divisão, a tabela a seguir demonstra quais órgãos possuem representação atualmente no CONANDA e quais destes são governamentais e não governamentais, e também os seus suplentes.

Conselheiros (as) Governamentais	
Casa Civil	Ministério da Saúde
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministério da Cultura	Ministério do Trabalho
Ministério do Esporte	Ministério da Justiça e Cidadania
Ministério da Fazenda	Secretaria Especial de Direitos Humanos
Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Ministério das Relações Exteriores	

Conselheiros (as) da Sociedade Civil	
Fundação Fé e Alegria do Brasil	Rede Nacional de Pessoas Trans do Brasil - RedeTrans (S)*
Associação Internacional Maylê Sara Kali	Associação Nacional Criança Não é de Rua (S)
Federação Nacional das APAES - FENAPAES	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR (S)
Centro de Educação e Cultura Popular - CECUP	Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH (S)
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG	Coletivo Nacional de Juventude Negra - ENEGRECER (S)
Casa de Cultura Ilê Asa D'Osoquã - CCIAO	Articulação Brasileira de Gays - ARTGAY (S)
Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC	Conselho Federal de Psicologia - CFP (S)
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB	Instituto Alana (S)
Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED	Aldeias Infantis SOS Brasil (S)
Central único do Trabalhadores - CUT	Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB (S)
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas - FENATIBREF	Educação e Mobilização Social - AVANTE (S)

Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços - ACM	Conselho Federal de Serviço Social (S)
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	Fundação Luterana de Diaconia - FLD (S)
Instituto Tellus	Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente (S)

Fonte: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/conselheiros-conanda-gestao-2017-2018>

(*) N.A: Indica as entidades suplentes

Sendo assim, reconhecemos que ao menos o CONANDA está adaptado às recentes definições de *redes de políticas públicas*, resta verificar se a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se articula enquanto um espaço pré - decisório.

4. Espaços pré - decisórios: como os assuntos se tornam importantes

Os espaços pré - decisórios são um território pouco explorado. Podem ser entendidos como as discussões, os momentos que ocorrem previamente a uma questão ser inserida ou não na agenda. É preciso compreender como as questões que serão deliberadas surgem. Sabemos que é um campo muito amplo, e no presente estudo não pretendemos esgotá-lo, mas chamar atenção para sua existência e importância. Kingdon reforça: “está é uma área bastante imprecisa. Os temas se inserem ou são removidos da agenda, e é difícil até definir o próprio *status* da agenda”. (KINGDON, 2006).

Alhures expusemos uma breve noção de agenda, a fim de elucidar a importância dos atores no ciclo das políticas públicas. Retornamos a essa reflexão entendendo que a agenda: “é a lista de temas ou problemas que são alvo em um dado momento de séria atenção” (KINGDON, 2006. p. 222). Estabelecer uma agenda é dar prioridade a alguns assuntos em face de outros. Kingdon salienta a diferença entre *agenda* e *alternativas*. Segundo ele, a *agenda* é dominada por Presidentes - atores governamentais, visíveis - ao passo que as *alternativas* são elucidadas por especialistas - atores não governamentais, invisíveis. (2016, p. 223). Tal explicação reforça a concepção anterior de que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se amolda muito bem a *rede de políticas públicas*, representando um espaço plural.

Sendo assim, o processo de formação da agenda e a escolha das alternativas se configuram como processos pré - decisórios. Passamos agora a verificar se a Conferência

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pode ser vista como esse momento pré - decisório, ou seja, se ela é capaz de influenciar a formação da agenda e/ou a proposição de alternativas.

As Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNDCA) ocorrem desde o ano de 1995 e seu *modus operandi* envolve a participação de atores governamentais e não governamentais. Para este estudo, optamos por um recorte de quatro Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (7ª; 8ª; 9ª e 10ª) que correspondem a aproximadamente dez anos, considerando que a 7ª Conferência ocorreu em 2007 e a última (10ª) em 2016. A partir da análise dos temas, palavras-chave serão selecionadas, a saber: *medida socioeducativa e participação social*, e servirão de instrumento de busca para projetos de lei da Câmara dos Deputados no período respectivo.

A 7ª CNDCA realizada entre os dias 03 e 06 de Dezembro de 2007 apresentou como tema: “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório” e foi importante por ter sido a primeira Conferência realizada com caráter deliberativo e também por incluir os adolescentes delegados na mesma programação e não mais em um espaço separado. Entre as deliberações apresentadas havia o tema do *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase*. A primeira deliberação buscava implantar a medida socioeducativa na modalidade semiliberdade de forma regionalizada, buscando resgatar os vínculos familiares e inserção no mercado de trabalho. Outra deliberação buscava também a regionalização da medida socioeducativa na modalidade internação, bem como a formação continuada dos profissionais que atendem estes jovens. (Anais VII CNDCA. p. 112).

Na 8ª CNDCA que ocorreu entre 07 e 10 de Dezembro de 2009, o tema era: “Construindo diretrizes da política e do plano decenal” o que se pretendia era elaborar propostas que ajudassem na formulação do plano decenal e da política nacional, que consolidam a perspectiva da proteção integral. Nas deliberações houve preocupação com o contexto de desigualdade, de modo que surgiu a necessidade de fortalecer políticas públicas que incluíssem crianças e adolescente de grupos vulneráveis. O atendimento socioeducativo deveria ser visto como uma política intersetorial e que garantisse a convivência familiar e comunitária, bem como a inserção no mercado de trabalho. Havia também a preocupação em assegurar o direito à participação de todas as crianças e adolescentes sobre temas de políticas sociais. (Anais VIII CNDCA. p.89 - 95)

Durante a 9ª CNDCA que se ocupou do tema: “mobilizando, implementando e monitorando a política e o plano decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes” durante os dias 11 a 14 de julho de 2012, a Conferência levou em consideração os relatórios das Conferências Estaduais para resolver suas deliberações, que dentre outras demandas previam a realização de debates para sensibilizar e orientar a sociedade e o poder público sobre a importância de medidas socioeducativas e também de criar, reordenar e fortalecer a reintegração familiar. Adiante, no eixo do *Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes*, as deliberações visavam criar, implementar e fortalecer a participação de crianças e adolescentes nos espaços decisórios. (Anais IX CNDCA. p. 70 - 72).

Por fim, na última (10ª) Conferência realizada entre os dias 24 e 27 de abril de 2016 com o tema: “Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” que pretendia fortalecer o trabalho dos conselhos e fortalecer a execução da Política e do Plano Decenal. Dentre as deliberações e propostas aprovadas pela plenária final, (momento de apreciação e votação das propostas discutidas nos eixos temáticos), destaca-se a preocupação com a garantia e proteção de direitos dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa, sugerindo a realização de monitoramento e inserção em cursos profissionalizantes, bem como a importância da participação de crianças e adolescentes para um maior empoderamento do público infanto - juvenil (Anais X CNDCA. p. 26-28).

É importante ressaltar que os documentos consultados - Anais das Conferências - são ricos em informações, aqui foi exposto somente uma prévia e ainda com uma seleção de temas que interessam ao presente estudo. Diante de tais informações, a fim de saber se as Conferências influenciam a agenda, verificaremos quais resultados as palavras - chave: *medida socioeducativa e participação social* apresentam no sistema de busca por projetos de lei da Câmara dos Deputados. Vale ressaltar que a pesquisa será feita na Câmara dos Deputados, pois na tramitação de um projeto de lei, ela é a casa que primeiro analisa a proposta¹⁵².

Buscando pelo termo *medida socioeducativa* no ano de 2007, a pesquisa retornou com três resultados, sendo que dois projetos foram arquivados e um se transformou em norma jurídica e se consolidou através da lei de que instituiu o Sinase (Lei nº 12.594/2012). Em 2009

¹⁵² Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 18 set 2017.

há registro um projeto de lei nº 5709/2009 que sugere inserir os adolescentes egressos como prioritários no Programa Nacional de Inclusão de Jovens; a última movimentação deste projeto foi em 2016, oportunidade em que foi recebido pela Comissão de Seguridade Social e Família. No ano de 2012 a busca retornou com apenas um resultado, no entanto o projeto de lei encontra-se arquivado. Ao realizar a busca com o ano de 2016, oito projetos de lei foram encontrados, contudo, o resultado não é satisfatório, pois alguns estão no sentido contrário às deliberações da Conferência, por exemplo, o projeto de lei nº 6581/16 visa aumentar os prazos do Estatuto da Criança e do Adolescente para a internação provisória que acontece antes da sentença e também para a transferência do adolescente à unidade de cumprimento de pena adequada, a justificativa não é o bem estar do adolescente, mas sim a proteção da sociedade para que ela não tenha que conviver com o “menor infrator”. Outro projeto (nº 6216/16) propõe alteração na lei do Sinase (nº 12.594/12) que determina o cumprimento da pena pelo adolescente em estabelecimento próprio, pois entende que essa medida não reflete a realidade do país e ainda contribui para a completa impunidade.

A busca pelo termo *participação social* precisou do acréscimo *criança e adolescente* e apresentou outros resultados. No ano de 2007, vinte resultados retornaram da busca, no entanto a maioria estava arquivada, e alguns versavam sobre o aumento do tempo da medida de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente; Em 2009 encontramos o projeto de lei nº 5749/09 que propõe a concretização do direito de voto ao adolescente que se encontra internado, e justifica essa medida explicando que os presos condenados em definitivo têm seus direitos políticos suspensos, mas tal medida não se aplica aos adolescentes, e que a inércia do Estado representa o descaso deste com a situação dos adolescentes. Na busca entre os anos de 2012 e 2016 a pesquisa retorna com resultados que não servem ao estudo, pois regulamentam outras matérias.

Nota-se com essa pequena busca que alguns projetos de lei não estão em sintonia com a fala das Conferências, e percebe-se que em 2016 a saída para a situação das medidas socioeducativas está atrelada ao aumento do tempo de punição, o que nos remete à emblemática discussão da redução da maioridade penal, que é o exemplo mais notório de que, o que se discute no espaço da conferência, não influencia como deveria as discussões de novas leis.

5. Breves Considerações Finais

A partir da compreensão do que seria políticas públicas e de suas etapas, foi possível compreender o papel dos atores sociais na formação da agenda, que por sua vez é caracterizada por ser um espaço pré - decisório, que segundo Kingdon, é quando os temas que serão ou não objeto de discussão se inserem na agenda e podem influenciar as alternativas que serão escolhidas.

Concomitante a essa compreensão, foi importante estudar o que são as Conferências e quais suas principais características, para então compreender em qual sistema no processo de formulação de políticas públicas ela se encaixa. Os estudos sobre sistemas aparecem nos Estados Unidos em 1950 primeiro como uma forma de compreender a política, mas atualmente os conceitos são utilizados para auxiliar na compreensão das políticas públicas. Com o passar do tempo, estes conceitos foram evoluindo, e cada um – subsistema, redes temáticas, comunidades de políticas e redes de políticas públicas - apresentam características próprias.

O conceito rede de políticas públicas, caracterizado pela participação limitada de sujeitos, mas com alta integração e também com a visão de que os atores governamentais são atores sociais, é a que mais se ajusta ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente por sua composição permitir a participação de conselheiros que representem a esfera governamental, bem como a não governamental, o que permite uma amplitude de visões, opiniões, ideias (...) realmente, uma pluralidade.

Como recorte temático, selecionamos as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, presentes no cenário nacional desde 1995. É um espaço que conta com a participação de atores governamentais e não governamentais. Essa divisão também é vista na composição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), responsável por chamar as Conferências Nacionais. Analisando as quatro últimas conferências - 7ª; 8ª; 9ª e 10ª - e suas deliberações, foi possível verificar que algumas preocupações se repetem, por exemplo, na medida socioeducativa busca-se uma intersetorialidade e promoção do convívio familiar; no tocante à participação social, a preocupação é por inserir a criança e o adolescente nos espaços de decisão e deliberação, como os conselhos municipais, por exemplo.

Entendemos as deliberações como as *demandas* das políticas públicas para crianças e adolescentes, propostas por atores sociais que rotineiramente se envolvem com a causa, e para verificar se essas deliberações influenciam outro espaço, o do legislativo. Através da busca por

palavras - chave *medida socioeducativa* e *participação social* alguns projetos de lei, e a pesquisa não foi positiva, pois o resultado foram propostas que não estão alinhadas ao que acontece nas Conferências. Isso não significa afirmar que as deliberações das Conferências devem obrigatoriamente se tornar lei, mas que devem, ao menos, servir como norte ao debate legislativo.

Ante ao exposto, conclui-se neste momento que as Conferências se configuram enquanto *rede de políticas públicas*, e são espaços importantes de debate e propositura de ações, e são ainda espaços plurais, que permitem a vasta troca de experiências e pontos de vista. Contudo, em outros espaços como o Poder Legislativo, onde a pluralidade é bem menor, esse debate não chega, e as leis propostas dificilmente servem ao coletivo. Há então uma falta de linearidade nas ações, o que dificulta não só a propositura e execução de políticas públicas, mas todo o funcionamento da sociedade, uma vez que estruturas de poder são mantidas. É preciso, portanto romper com essa ordem, fazendo com que as deliberações das Conferências se tornem essenciais ao debate legal, para então se constituírem como espaços pré-decisórios.

Referências

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360092>>.

Acesso em 18 Set 2017

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação**: Projeto de lei nº 5709/09.

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443832>>.

Acesso em 18 Set 2017

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Proposições**. Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2012&a>

[utor=&inteiroTeor=medida+socioeducativa&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL+-+Projeto+de+Lei%5D&data=19/09/2017&page=false](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1511883&filename=PL+6581/2016)>. Acesso em 18 Set 2017

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor:** projeto de lei nº 6581/16. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1511883&filename=PL+6581/2016>. Acesso em 18 Set 2017.

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor:** projeto de lei nº 6216/16. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495700&filename=PL+6216/2016>. Acesso em 18 Set 2017.

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Inteiro Teor:** projeto de lei nº 5749/09. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=677605&filename=PL+5749/2009>. Acesso em 18 Set 2017.

BRASÍLIA, Câmara dos Deputados. **Proposições.** Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2007&autor=&inteiroTeor=participação+social+criança+e+adolescente&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL+-+Projeto+de+Lei%5D&data=19/09/2017&page=false>>. Acesso em 18 Set 2017.

BRASIL, Lei nº 378 de 13 de Janeiro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm> Acesso em 01 Set 2017

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE O PAPEL DOS SUBSISTEMAS, COMUNIDADES E REDES. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, Mar 2015 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000100057&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA. **Conselheiros:** Gestão 2017/2018. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/conselheiros-conanda-gestao-2017-2018>>. Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA, **Anais da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2007. Disponível em:
<<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/>>. Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA, **Anais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2009. Disponível em:
<<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/>>. Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA, **Anais da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2012. Disponível em:
<<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/>>. Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA, **Anais da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SEDH/ CONANDA, 2016. Disponível em:
<<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/>> Acesso em 07 Set 2017.

CONANDA. **Resolução nº 121 de 20 de Dezembro de 2006**: Dispõe sobre regimento interno do Conanda. Disponível em:
<<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/conteudos-estaticos/regimento-interno>>. Acesso em 07 Set 2017.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. ed. *in* SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** - Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências Sociais da Administração, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza *et al.*: **Conferências típicas e atípicas**: um esforço de caracterização do fenômeno político. *in* AVRITZER, Leonardo. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (ogs): **Conferências nacionais** : atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013. p. 25 - 47. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferncias%20nacionais.pdf>. Acesso em 01 Set 2017.

34. O tema da participação da sociedade civil nos planos nacionais, estaduais e municipais (ponta grossa) das políticas públicas referentes a saúde e assistência social.

Thamires Aparecida Bojko¹⁵³

Danuta Estrufika Cantoia Luiz¹⁵⁴

Resumo: O trabalho é resultado de uma pesquisa bibliografia e documental, realizada no PIBIC, com o principal objetivo de identificar a previsão da participação da sociedade civil nos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais nas áreas de Assistência Social e Saúde. O destaque da categoria de análise: a participação da sociedade civil, é prevista através do controle social e da participação em conselhos, conferências e também pela oferta e prestação de serviços pela sociedade civil nos planos analisados. Há a percepção de que os planos são, em partes, expressões de um modelo de Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Participação social, Sociedade civil, Planos de Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O texto produzido visa contribuir em uma instrumentalização acadêmica e profissional em relação as normativas que preveem a participação da sociedade civil na gestão de ações públicas. Pois, nos dias atuais, a uma grande importância em se trabalhar este assunto, pelo fato de que é através da ativa participação social, que conseguimos intervir em uma realidade e inscrever no interior das políticas públicas a marca da participação da sociedade civil.

Este artigo é resultado de uma pesquisa científica realizada no PIBIC(Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, da Universidade Estadual de Ponta grossa) tendo como foco a realização de uma análise bibliográfica sobre o tema participação e sociedade civil e pesquisa documental nos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais(referente ao município de Ponta Grossa – PR) da Assistência Social e Saúde (em relação Previdência, foi verificado que não há Planos Nacionais, Estaduais ou Municipais, mas apenas Leis Regulamentares, por este

¹⁵³ Thamires Aparecida Bojko. Graduanda do Curso de Serviço Social do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) - Pr.

¹⁵⁴ Danuta Estrufika Cantoia Luiz. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – PR.

fato, não foi selecionada como amostra da pesquisa). A pesquisa teve início no mês de agosto de 2016 e foi finalizada em agosto de 2017.

O primeiro passo, foi realizada a busca, de todos os documentos necessários, tanto por busca “*online*” e também através de profissionais nas áreas pesquisadas. Os documentos selecionados para pesquisa foram:

- Plano Decenal de Assistência Social (2016 - 2026).
- Metas e Estratégias do Plano Decenal de Assistência Social (2016 - 2026).
- Plano Estadual de Assistência Social do Paraná (2012 - 2015) (o atual não foi utilizado para esta pesquisa, pois não se encontrava para consulta pública.).
- Plano Municipal de Assistência Social do Município de Ponta Grossa (2014 - 2017).
- Plano Nacional de Saúde (2016 - 2019).
- Plano Estadual de Saúde do Paraná (2016 - 2019).
- Plano Municipal de Saúde do Município de Ponta Grossa (2014 - 2017).

Depois de análises sucessivas a estes documentos, foi elaborado quadros quantitativos, e qualitativos, para que desta forma a categorização, se tornasse mais viável e esclarecedora, e por fim, chegou-se à conclusão de três categorias de destaque identificadas nos planos, que é prevista através do controle social e da participação em conselhos, conferências e também pela oferta e prestação de serviços pela sociedade civil nos planos analisados.

O presente artigo está organizado na da seguinte forma, onde a metodologia se apresenta, esclarecendo os principais passos de execução desta pesquisa, e logo após os resultados obtidos no decorrer de um ano de pesquisa, são expostos no tópico, análise dos resultados, e por fim as considerações finais sobre o processo e exposto neste artigo.

METODOLOGIA

Mas antes de se chegar nos resultados, e de suma importância entender como se deu o processo dessa pesquisa.

Primeiramente foi realizado um referencial teórico, através de pesquisa bibliográfica, sobre as categorias que cercam o objeto de pesquisa: como a participação da sociedade civil, controle social, democracia e gestão democrática e participativa (são mecanismos que passaram a dar mais abertura para participação dos cidadãos, a partir da Constituição de 1988, como: fóruns, conselhos, conferências, entre outros).

Em seguida, foi necessário buscar os Planos disponíveis “online” através da busca pelo “google”, e os documentos que não estão disponíveis para consulta na internet, foi necessário optar, por outro meio de buscas, onde foi consultado profissionais das áreas pesquisadas, que tinham acesso aos mesmos. Com exceção do Plano Estadual de Assistência Social, o que está em vigência atualmente não estava disponível para consulta pública, no período de execução da pesquisa, por este fato, foi optado por se utilizar o que esteve em vigor até o ano de 2015, para que dessa forma não prejudicasse o andamento das análises.

De posse de todos os documentos, realizou-se a pesquisa documental, onde foi necessário buscar quantas vezes a palavra de referência (participação) aparecia no decorrer dos planos. Como resultado foi organizado um quadro, para alocar estes achados, contendo, página (em que a citação), título (em que ela pertence), subtítulo (qual tópico que a citação faz parte) e citação (fragmento em que aparece a palavra participação em geral). Exemplo, Anexo 1.

Na sequência foi utilizada a ferramenta de busca, localizar, do computador (Ctrl+F), que se referiam especificamente a participação da sociedade civil das políticas públicas analisadas. Organizou-se quadros demonstrativos dos dados selecionados.

E na última etapa de organização dos quadros foram sistematizadas as categorias de análise a partir dos quadros elaborados anteriormente, Anexo 2 e 3. Na categorização dos dados, através de análise de conteúdo, foram organizadas as seguintes categorias analíticas de participação da sociedade civil prevista nos planos, com destaque para: participação, o controle social, fortalecimento nas ofertas de serviços e prestação de serviços na avaliação da Política de Saúde.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Através da pesquisa documental e da categorização feita, nos Planos de Assistência Social, foi possível perceber que a categoria que mais se destaca é a de participação social, que segundo as autoras Escorel e Moreira (2008) é uma categoria que faz com que a sociedade passe a intervir nas decisões, desde a promulgação de leis e políticas até as mais variadas tomadas de decisões através dos conselhos e conferências.

No Plano Decenal de Assistência Social, foi identificado quatorze resultados relacionados a participação da sociedade civil. Exemplo desses resultados encontrados, é na página 34 e 39 do Plano onde consta: “Garantir a participação dos/as usuários/as na assistência social, tanto nas instâncias de controle social como em fóruns, espaços coletivos que integram

o processo de fortalecimento e do exercício da autonomia, do protagonismo e da cidadania.” (BRASIL, p.34, 2016 - 2026). Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do SUAS. (BRASIL, p.39, 2016 - 2026).

Já no Plano Estadual de Assistência social foram identificados, sete resultados, exemplos desses: “Estimular a participação social em fóruns” (PARANÁ, p. 181, 2012-2015). “Garantia a Participação da População por meio de organizações representativas” (PARANÁ, p. 136, 2012 - 2015).

E por fim no Plano Municipal de Assistência Social, foi obtido nove resultados, e na página 23 podemos ver o seguinte destaque: “Exercício do controle social e participação no acompanhamento da gestão da Política de Assistência Social” (PONTA GROSSA, p.23, 2014/2017).

E em seguida, o controle social se destacou como a segunda categoria, que mais se apresenta dentro dos Planos da Assistência Social. A qual tem a função de fiscalizar e co-gir as políticas públicas. Nos Planos de Assistência foi encontrado seis resultados, (sendo 4 nos Planos Nacionais e 1 no Estadual e o outro no Municipal), e ele se apresenta da seguinte maneira, como nos exemplos: “Alcançar 100% dos Conselhos de Assistência Social com a participação dos trabalhadores e dos usuários na gestão e no controle social do SUAS” (BRASIL, p.39, 2016 - 2016). “É de suma importância a valorização da gestão democrática no SUAS e a participação popular na efetivação do controle social” (BRASIL, p. 45, 2016 - 2026). “Garantia ao controle social e à participação da população, por meio de organizações Representativas” (PARANÁ, p. 136, 2012 -2015).

E a última categoria, com dois resultados, somente no Plano Decenal de Assistencial Social, está relacionada a oferta e prestação de serviços pela sociedade civil, onde apresenta-se da seguinte maneira: “Potencializar a integração das Entidades e Organizações de Assistência Social no SUAS fortalecendo sua participação nas ofertas Assistência Social” (BRASIL, p.33, 2016 – 2026). “É fundamental a participação ampla da gestão, de técnicos dos serviços, usuários, instituições públicas de outras políticas, organizações sociais e assim por diante” (BRASIL, p.98, 2016 - 2026).

Nos Planos de Saúde, a participação da sociedade, dentro desta política, traz várias formas (totalizando um total de 23 resultados no Plano Nacional, Estadual e Municipal) conforme, observado abaixo: “Fortalecer as instâncias de controle social e garantir o caráter deliberativo dos conselhos de saúde, ampliando os canais de interação com o usuário, com garantia de

transparência e participação cidadã” (BRASIL, p.5, 2016 - 2019). “Ampliar e fortalecer os espaços de participação da sociedade e do controle social” (PARANÁ, p.19, 2016 - 2019). “Fortalecer as instâncias do controle social e os canais de interação com o usuário, com garantia de transparência e participação cidadã” (BRASIL, p.79, 2016 - 2019).

Seguindo, com os resultados encontrados, o controle social ganhou ênfase por parte dos usuários e instituições. Foi encontrado por 6 vezes nos Planos de Saúde, onde é possível verificar abaixo: “Fortalecer as instâncias de controle social e garantir a caráter deliberativo dos conselhos de saúde, ampliando a interação com a usuário, com garantia de transparência” (BRASIL, p. 5, 2016 a 2019). “Garantir[...] o controle social de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde, visando o fortalecimento do Controle do Conselho Municipal de Saúde e dos demais Conselhos instituídos no âmbito do município” (PONTA GROSSA, p.77, 2014 – 2017).

E por fim se sobressai a prestação de serviços na avaliação dos serviços da Política Pública da saúde, com um resultado apenas, onde consta no Plano Nacional de Saúde: “Á criação de estruturas descentralizadas de ouvidoria em saúde; da implementação de políticas de estímulo à participação de usuários e entidades da sociedade no processo de avaliação dos serviços prestados pelo SUS” (BRASIL, p.79, 2016 - 2019).

CONCLUSÕES

Conforme o que se observou, o que mais se destacou no processo de pesquisa foi a participação da sociedade civil nos planos, seguindo com a questão do controle social, e por último é prevista a oferta e prestação de serviços pela sociedade civil nos planos analisados. (Anexo 4)

A pesquisa possibilitou a percepção de que os resultados encontrados estão em consonância com as concepções teóricas do referencial teórico da pesquisa, e também está ligado com os fundamentos do modelo de Estado Democrático de Direito no que se refere a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, não num grau de excelência, mas está contemplado legalmente a questão da participação nos âmbitos dos Planos Nacionais, Estaduais(do Estado do Paraná) e Municipais(referente ao município de Ponta Grossa), da Assistência Social e da Saúde.

Segundo Junior e Martins (2008, p.441) “[...] é importante ressaltar que a democracia confere a liberdade e o direito de participar”, por este motivo, a seguinte pesquisa também

possibilitou uma instrumentação profissional, onde foi possível conhecer mais a respeito dos mecanismos de participação da sociedade civil no Tripé da Seguridade Social.

Obtidos os resultados, a análise dos destaques apontou uma previsão significativa da participação da sociedade civil nos planos pesquisados. O que não quer dizer, diretamente, que tal prerrogativa está sendo materializada na prática, para tanto serão necessárias outras pesquisas que enfoquem esta problemática.

REFERÊNCIAS

- ESCOREL, S., MOREIRA, M. R. **Participação Social**. Rio de Janeiro: Julho, 2013.
- JÚNIOR, J. P. B.; MARTINS, P. C. **Participação social na estratégia de saúde da família: análise da percepção de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: 2014.
- BRASIL. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)**. Secretaria Nacional De Assistência Social – SNAS/MDS. 2016.
- BRASIL. **METAS E ESTRATÉGIAS – PLANO DECENAL SUAS PLANO 10 Metas e Estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal**). Secretaria Nacional De Assistência Social – SNAS/MDS. 2016.
- PONTA GROSSA. **Plano Municipal de Assistência Social**. Secretaria Municipal de Assistência Social. 2014
- BRASIL. **Plano Nacional de Saúde**. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2016/docs/planonacionaisaude_2016_2019.pdf. Acessado em: 12 de setembro de 2016.
- PONTA GROSSA. **Plano Municipal de saúde de Ponta Grossa**. Disponível em: http://www.pontagrossa.pr.gov.br/files/sms/ps_-_2014-2017.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2016.
- PARANÁ. **Plano Estadual de Saúde 2016 – 2019**. Disponível em: < <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoEstadualSaude2016MioloAlt.pdf>>. Acesso em: 12 de setembro de 2012.
- PARANÁ. **Plano Estadual de Assistência Social 2012 -2015**. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_suas/plano_estadual_asistencia_social.pdf>. Acesso em: 13/06/201
- ALENCAR, H. F. **Participação social e estima de lugar: Caminhos traçados por jovens estudantes moradores de bairros da regional III da cidade de Fortaleza pelos mapas afetivos**.

Fortaleza: 2010. Disponível

em:<http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4848>. Acesso em: 27 maio de 2016.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais – Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil In: MOTA, A. E., BRAVO, M. I. S. et al, orgs. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

DURIGUETTO, M. L.. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo : Cortez, 2007

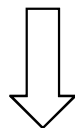
ANEXOS

ANEXO 1:

(TÍTULO DO PLANO ANALISADO)

PAGINA	TITULO	SUBTÍTULO	CITAÇÃO

EXEMPLO: fragmento da tabela do Plano Nacional de Assistência Social.



II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026)

“Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”

PARTE I

PÁGINA	TITULO	SUBTÍTULO	CITAÇÃO

5	A primeira década do SUAS	O processo de construção das bases para a implantação do SUAS	“A proposta do SUAS deve: a) definir competências, atribuições, fontes e formas de financiamento nas três esferas de governo bem como a definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos”
32	Metas do Plano Nacional da Assistência Social	Aprimorar a gestão do SUAS, atualizando suas normativas, assim como do contínuo aprimoramento da gestão	“o fortalecimento das instâncias de participação social e a expressão de demandas e necessidades dos usuários”

Fonte: “II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)”. Autor: Thamires Aparecida Bojko.

ANEXO 2:

Quadro referente a categorização dos Planos de Assistência Social.

PLANOS	CATEGORIAS	TOTAL
II Plano Decenal de Assistência Social (pag. 5, 32, 33, 34, 39, 40, 45, 98, 134 e 136)	Participação popular através dos conselhos e conferências.	14
	Participação das instituições dos trabalhadores, usuários e o exercício do controle social.	03

	Fortalecimento da participação nas ofertas de serviços da assistência social e programas	02
Metas e estratégias do II Plano Decenal de Assistência Social (pag. 12, 15, 17, 18, 23, 56 e 23)	Participação popular, dos trabalhadores, e entidades, exercício do controle social.	06
Plano Estadual de Saúde do Paraná 2012 -2015.	Participação da sociedade civil, e Controle Social.	08
Plano Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa(pag. 5, 31, 54, 78 e 79)	Participação popular (das famílias, comunidade), acompanhamento e controle social na política de assistência.	10

Fonte: “II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)”. “Metas e Estratégias”. “Plano Municipal de Assistência Social”. Autor: Thamires Aparecida Bojko.

ANEXO 3:

Quadro referente aos Planos de Saúde.

PLANO	CATEGORIAS	TOTAL
Plano Nacional de saúde (pag. 19, 103, 104, 132, 150, 152 e 164)	Participação cidadã (negra, cigana, de rua etc), exercício do controle social.	13
	Participação dos usuários para prestação de serviços com a própria comunidade como: qualificação dos cidadãos para realização de partos em comunidades, para que possam atuar no SUS, principalmente como avaliadores desta política.	01

	Prestação de serviços das entidades na avaliação do sus	01
Plano Estadual de Saúde – Paraná (pag. 12, 20, 42, 54, 55, 77 e 78)	Participação social (movimentos, entidades, usuários, trabalhadores), e exercício do controle social na política de saúde.	06
Plano municipal de Ponta Grossa (pg. 12, 20, 42, 54, 55, 77, 78.	Participação social e Controle social.	09

Fonte: “Plano Nacional de Saúde”. “Plano Municipal de Saúde de Ponta Grossa”. “Plano Estadual de Saúde 2016 – 2019”. Autor: Thamires Aparecida Bojko.

ANEXO 4:

Tabela quantitativa de resultados.

Nome dos planos	Participação social	Controle social	Oferta e\ou prestação de serviços.
Plano Decenal de Assistência Social	14	03	02
Metas e estratégias do Plano Decenal de Assistência Social	05	01	00
Plano Estadual de Assistência social	07	01	00
Plano Municipal de Assistência Social	09	01	00
Plano Nacional de Saúde	10	04	01

Plano Estadual de Saúde	05	01	00
Plano Municipal de Saúde	08	01	00

Fonte: “II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)”. “Metas e Estratégias”. “Plano Municipal de Assistência Social”. “Plano Nacional de Saúde”. “Plano Municipal de Saúde de Ponta Grossa”. “Plano Estadual de Saúde 2016 – 2019”. Autora: Thamires Aparecida bojko.

35. Representação democrática e política externa, conceitos sobrepostos

Laira Rocha Tenca¹⁵⁵

RESUMO: Busca-se explorar os conceitos de representação, participação e cultura cívica presentes no pensamento da teoria política contemporânea e sua relação com a construção da identidade nacional e da política externa. Evidenciando a questão fundamental da suposta cisão natural entre as duas áreas, proposta na conceituação de inputs-outputs e low politics - high politics. Encontrando os entraves teóricos e as correntes de pensamento, disciplina e cenários sociais que impediram a democratização da política externa, aqui identificadas com o pensamento elitista e a corrente realista. Foca-se na atual conjuntura brasileira de instabilidade democrática pós-golpe institucional e as práticas discursivas de seus atores e instituições. Indica-se também caminhos possíveis para a reversão do cenário, a partir de uma sobreposição dos temas democracia e política externa e uma ampliação da concepção de ambos.

Palavras-chave: política externa, participação, democracia, identidade nacional, elitismo,

Introdução

A teoria política contemporânea em muito dedica-se a democracia como um dos objetos de análise. Debruçou-se exaustivamente nas últimas décadas nos estudos da participação no sistema representativo. Das mais diversas formas e bebendo de variados campos de estudo e disciplinas.

Nos últimos vinte anos, destacou-se a teoria da escolha pública, que desde os anos 50 oferece uma abordagem focada no agente e na racionalidade de suas escolhas (PEREIRA, 1997) para entender as realizações de políticas públicas em regimes democráticos. Confirmando a primazia da utilização de surveys, métodos quantitativos – na maioria dos casos – ou o chamado “individualismo metodológico”¹⁵⁶. Porém, também há a utilização de métodos sociológicos, de

¹⁵⁵ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Belas Artes. Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Mestranda na qualidade de bolsista CAPES, no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

¹⁵⁶ “O individualismo metodológico é uma reivindicação sobre o caráter da *explicação*. Afirma que todos os fenômenos sociais são mais bem explicados pelas propriedades dos indivíduos compreendidos no fenômeno. Ou, de outra maneira, que toda explicação que envolve conceitos sociológicos de nível macro deveria, em princípio, ser reduzida a explicações no plano micro dos indivíduos e suas propriedades.” (LEVINE; SOBER; WRIGHT. 1967)

caráter misto ou essencialmente qualitativos, que prezam pela relação agente-estrutura como relação dialógica (GIDDENS, 2003) . Este trabalho encaixa-se na segunda corrente, apesar de reconhecer a significância e relevância da aplicação da primeira para melhoria e análise de políticas públicas.

Iremos expor neste artigo o conceito de participação, cultura cívica de Gabriel Almond e Sidney Verba, com o propósito de situar nossa compreensão de atuação política do cidadão. Seguiremos o raciocínio explanando as linhas de pensamento divergentes acerca da participação democrática, o elitismo e o conceito de cultura cívica. Abordaremos o local das relações internacionais nas democracias, os limites entre política de Estado e política pública e como a concepção da última ocasiona margem para uma participação popular, ou o que é chamado de democratização da política externa. Para isto utiliza-se a análise de Florestan Fernandes acerca da sociedade brasileira e a natureza particular de seu Estado.

Por fim, analisaremos os caminhos possíveis para a mudança do cenário, partindo dos aparatos teóricos expostos ao decorrer da abordagem do tema. Com dedicação ao caso brasileiro, dá-se destaque a seus últimos eventos de mudança política, e os movimentos na instituição responsável por gerir as relações exteriores do país no momento pós golpe institucional recente.

Participação em regimes democráticos: Tocqueville, elitismo e cultura cívica

A concepção de democracia moderna neste artigo partirá da aplicação do conceito de Diamond e Morlino, que:

“At a minimum, democracy requires: 1) universal adult suffrage; 2) recurring, free, competitive and fair elections; 3) more than one serious political party; and 4) alternative sources of information. If elections are to be truly meaningful, free, and fair, there must be some degree of civil and political freedom beyond the electoral arena, permitting citizens to articulate and organize around their political beliefs and interests (DIAMOND, MORLINO. 2005. p.10)

A importância da relação entre participação dos cidadãos e elementos fundamentais democráticos é objeto de pesquisa que começa a ser desenhado por Alexis de Tocqueville, em 1835, com a obra “A democracia na América”. Neste trabalho ao analisar o modelo político americano sob o objetivo de responder ou solucionar entraves da dinâmica política francesa Tocqueville depara-se com formulações culturais, costumes, hábitos da sociedade americana,

o que o leva a encontrar no engajamento em causas civis, organização comunitária e no associativismo em assuntos considerados alheios a política institucional uma peça fundamental da democracia moderna.

A nova perspectiva toqueviliana é inovadora, por conceber a prática política para além do conhecimento formal, escolaridade, profissão, da atuação institucional, fundamentando a prática democrática em raízes político sociológicas. Por um lado muda-se a concepção do cidadão, como podemos ver na citação abaixo, mas por outro permite a formulação de democracia que é utilizada pela maioria esmagadora da literatura, neste trabalho e apresentada por Diamond e Morlino. Os quais não se arrisca à considerar democracia um país que não permite – seja jurídico-burocraticamente, seja para além da arena eleitoral ou permitindo os meios básico como informação – a organização civil, o ativismo, em questões alheias a urna.

“Não basta ensinar os homens a ler e a escrever para logo fazer deles cidadãos. Os verdadeiros conhecimentos nascem principalmente da experiência, e se os americanos não tivessem sido habituados pouco a pouco a governar-se por si mesmos, os conhecimentos literários que possuem de modo algum lhe seriam hoje um grande auxilio para ter êxito neste particular” (TOCQUEVILLE, 1977. p. 234)

Em 1963, Gabriel Almond e Sidney Verba, construiriam o conceito de *cultura cívica* dentro do campo da Ciência Política. É importante frisar que o trabalho dos autores repousa em um vasto campo teórico anterior, que remete desde os estudos de Platão, porém a forma abordada possibilitou uma sistematização da produção do conhecimento relativo ao tema, fornecendo ferramentas analíticas para análise e conceituação do funcionamento da democracia representativa moderna.¹⁵⁷

Esta nova metodologia inaugurada, ou ao menos sistematizada, carregou conceitos que delimitaram e descreveram o funcionamento das instituições e sua relação direta com a ação da sociedade civil. Não se trata de uma recusa ou negação do valor das instituições, pelo contrário, como as mesmas podem ser executadas e compreendidas em sua completude ao compreendermos sua ligação com a sociedade e o campo cultural do exercício político, campo este que serviria para legitimar e fornecer base sólida para as instituições.

“O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND, VERBA. 1989. p. 12)

¹⁵⁷ BAQUERO, 1996.

Com isto foi possível analisar os limites dos inputs e outputs dos governos, como explanado por Birkland, *“The inputs are the various issues, pressures, information, and the like to which the actors in the system react. The outputs are, in simplest terms, public policy decisions to do or not do something”* (BIRKLAND, 2015, p. 26). Desta maneira “cultura cívica” tem valor teórico inaugural, pois pertence em essência ao grupo dos inputs, podendo operar até mesmo como sinônimo deste em determinados momentos, indo além e promovendo a ponte prática de conexão entre a relação com o campo dos outputs. Retornando ao argumento toqueviliano, os resultados de eleição, a opinião pública popular, as redes de comunicação com oficiais eleitos, a mídia identificadora de problemas e as experiências pessoais de tomadas de decisão e decisores impactam a caixa preta¹⁵⁸ do sistema político que se desenvolve em leis, regulações e decisões.¹⁵⁹ Observar os limites da participação civil, os entraves do voto, as problemáticas de sistemas eleitorais e até mesmo elaborar uma análise mais profunda com desenhos de pesquisa específicos, também foram caminhos possíveis. Ao conceito se associam questões abrangentes, de interesse a discussão presente:

*“Verba defined the important dimensions of political culture as including the sense of **national identity**, attitudes toward oneself as participant, attitudes toward one’s fellow citizens, attitudes and expectations regarding **governmental output** and performances, and knowledge about and attitudes toward the political processes of decision making”* (ALMOND; VERBA. 1980. p. 27. Grifo nosso)

A construção de uma identidade nacional, o pertencimento, são tidos como do campo da ação cidadã, como constituinte desta e como objeto de interferência, construída e constituidora da órbita da cultura cívica. Uma formulação material e discursiva, no sentido que envolve práticas de auto percepção e exteriorização da mesma em face ao mundo, nos percebemos enquanto parte de um país na medida em que há o reconhecimento com os outputs na forma das instituições – sejam leis ou organismos do governo –, nos identificamos na prática de construção social pela participação ou extensão de valores próprios nelas mesmas. Construção dialógica, em uma relação que parte do particular para o todo, neste caso sendo o

¹⁵⁸ *“The black box”*: “the part of any system model or theory that just assumes its operation without explaining how that part of the system translates inputs into outputs” (BIRKLAND, 2015, p. 27)

¹⁵⁹ Ver David Easton, *“A System Analysis of Political Life”* ou *“An Approach to the analysis of political systems”*, no qual o autor desenvolve os conceitos de inputs e outputs.

primeiro o cidadão e sua bagagem de cultura política em ação e o segundo os outputs do governo, retornando do todo para o particular.

Porém, ao contrapormos esta noção com o pensamento schumpeteriano de participação democrática, que pretende construir uma conceituação possível de democracia com base no elitismo de Mosca e Pareto¹⁶⁰, considera que a “democracia é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”¹⁶¹, somos levados a conceituações distintas da função dos arranjos institucionais, no tocante a maneira de formulação da identidade nacional. A capacidade dialógica colocada anteriormente é anulada, pois o agente central, capaz de operar as possibilidades de ação é o candidato político, ele formula as concepções de nacionalidade e as preferências de políticas públicas e o eleitor apenas escolhe dentre o que é oferecido no mercado de voto. Desta forma, a construção de conceitos práticos e linguísticos é operada em um único nível, unilateralmente. Em um sistema que pretende ser operado por todos, ou no mínimo por sua maioria, isto se mostra uma debilidade, já que essa concentração de formulação de agenda e discursos resulta na retenção do poder na mão de poucos, visto que

“em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por um certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (FOUCAULT, 2009, p. 8-9)

Considerando que o poder está diretamente ligado as possibilidade de produção da realidade e dos discursos, do controle e manipulação dos mesmos, qual seria a relevância da cultura e das “políticas das práticas” na criação de uma agenda de inserção internacional com participação popular no modelo institucional atual? Nula.

Democracia e Política Externa

¹⁶⁰ “O ponto de convergência entre Mosca e Pareto encontra-se justamente na teoria das elites, que consiste na afirmação da presença de minorias ativas numa massa passiva e desorganizada, isto é, na separação entre governantes e governados, como um fato inevitável” (ALIAGA; BIANCHI. 2012, p. 325)

¹⁶¹ SCHUMPETER. 1984, p. 328

Pensar o funcionamento das instituições da democracia meramente como a delegação da gestão pública é a chave cognitiva para o pensamento elitista da ciência política, como mostrará Gryzpan abaixo:

“Organizada, coordenada, ela [a classe dirigente] se impunha a uma maioria atomizada, desarticulada. Além disso, a minoria também se destacava por possuir algum atributo, alguma qualidade altamente valorizada em termos sociais, como: força física, valor militar, a riqueza, o conhecimento religioso, assim como o conhecimento científico aplicável às questões de interesse público (**justiça, guerra, administração pública, obras, saúde**) e também vínculos hereditários com a classe governante” (GRYZPAN. 1996. p. 36-37. Grifo nosso.)

Esta noção é a base da cisão ficcional realista¹⁶² entre high politics e low politics no mercado eleitoral. Não enquanto divisão burocrática e conceitual, mas enquanto separação que retira da formulação de política externa a possibilidade de constituir objeto da ação política participativa, sujeita a gestão da sociedade.

Temos aqui dois movimentos, o primeiro é referente à noção de cidadania que foge da abrangência do exercício democrático colocada por Almond e Verba, entende o espaço democrático descolado de seu valor de exercício. O segundo é referente ao aprisionamento de determinadas tomadas de decisão e formulação da agenda à um determinado setor da sociedade, considerado capaz pelo conhecimento técnico burocrático, a elite que no caso da diplomacia brasileira é identificada na figura da instituição Itamaraty¹⁶³. Essa operação é evidenciada em

¹⁶² “Three assumptions are integral to the realist vision. First, states as coherent units are the dominant actors in world politics. This is a double assumption: states are predominant; and they act as coherent units. Second, realists assume that force is a usable and effective instrument of policy. Other instruments may also be employed, but using or threatening force is the most effective means of wielding power. Third, partly because of their second assumption, realists security: the ‘high politics’ of military security dominates the ‘low politics’ of economic and social affairs.” (KEOHANE, NYE. p. 167)

¹⁶³ A elite desta instituição é a mesma elite econômica, seja por origem ou agrupamento de ideologias e interesses em comum. Porém se faz necessário apontar que apesar da resistência de uma democratização plena dentro das fronteiras por parte deste grupo, há uma tradição de defesa à regimes democráticos como parte do plano de política externa do Itamaraty, desde os anos 80, ou seja das fronteiras para fora. Como aponta Rafael Duarte Villa “Dessa maneira, a sustentação da democracia como mapa do caminho já aparecia, em início dos anos de 1990, fortemente ligada à crença de que era muito importante reconhecer a ‘interdependência complexa’ entre idéias e interesses. Essa interdependência sugeria uma releitura da hipótese dos ‘3D’ do embaixador Araújo Castro, idéia formulada em meados dos anos de 1960, em que a missão das Nações Unidas, e do Brasil nesta organização, passava pela realização de três metas: desarmamento, desenvolvimento e descolonização. Nas palavras de formuladores de política externa contemporânea, a atualização da tese dos ‘3D’ enfatiza os conceitos de democracia,

discursos dos próprios representantes dos organismos destinados a conduzir a política externa, como abaixo no pronunciamento de José Serra por ocasião da assunção do cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil:

“A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos **valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido**. Essa nova política não romperá com as boas **tradições do Itamaraty** e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor.” (SERRA, 2017. Grifo nosso.)¹⁶⁴

O aprisionamento da capacidade de gerir, formular e impor políticas públicas é tratado por muitos autores que se preocupam com escrever a história da sociedade brasileira sob uma perspectiva mesclada com sociologia, ciência política e economia, nos anos 70. Estes identificam este movimento como companheiro de longa data do Estado-Nação brasileiro, desde a independência e sua fundação, com seu aprofundamento nos anos 20 e 30, com o desenvolvimento das estruturas base do aparato pessoal burocrático que sustentam até os dias atuais. Esta ação tinha como objetivo o distanciamento das políticas públicas do processo de voto popular e a afirmação de uma supremacia do interesse nacional, bem como como colocado por Serra anteriormente, na prerrogativa de garantir neutralidade ao Estado.

“erige-se toda uma estrutura burocrática, civil e militar, crescentemente complexa e autônoma, ao longo das décadas de 30 e 40, com o objetivo de racionalizar a ação estatal, de modo que ela se sobrepusesse à desagregação apontada na ordem liberal e submetesse todo o espaço do social à norma técnica

desenvolvimento e desarmamento, ‘com seus desdobramentos nas áreas de Direitos Humanos, Meio Ambiente e da Segurança Internacional’ (AMORIM, 1994, p. 21). Foram essas idéias e valores que forneceram aos formuladores de política externa as coordenadas regulatórias do mapa para a inserção do Brasil no mundo das polaridades indefinidas que se abria com o fim da Guerra Fria.” (VILLA, 2006. p. 68)

¹⁶⁴José Serra. Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> (Último acesso em: 29 de julho de 2017). Grifo nosso.

e. portanto, "neutra" em relação aos interesses dos grupos em presença. Os novos técnicos estatais defendem unicamente o "interesse da Nação", identificado com a industrialização, e posto acima de qualquer outro interesse particular (ou de classe). É digno de nota que os burocratas civis e militares cimentam toda essa ideologia através de uma visão totalizante, baseada na noção de segurança nacional que se transforma em lei em 1935 e na palavra-chave do regime militar de 64.” (BURITY, p. 186)

Para entender a questão colocada neste artigo é necessário pensar o movimento de transformação da capacidade de agencia das políticas públicas como disputa de narrativas acerca da política externa brasileira, uma destas narrativas é

“pautada em três premissas realistas sobre os Estados: racionalidade instrumental, autonomia com relação às suas respectivas sociedades nacionais e capacidade de agir de forma coerente com respeito a outros países” (LIMA, 2000. p. 270)

Nesta concepção a autonomia e racionalidade do estadista é tão fundamental que pode ir contra os argumentos e interesses de atores domésticos (GRIECO, 2003), consequentemente não utilizando processos decisórios democráticos. De uma lado a teoria racionalista serve perfeitamente a este caminho argumentativo, de outro temos outra teoria que endossará a narrativa. A teoria elitista com a irracionalidade das massas. Lima concluirá que só é possível argumentar nesta linha se fizermos uma distinção ontológica entre política externa e interna.

“os autores realistas da política internacional fizeram foi retomar essa linha de argumentação com base na necessidade de se manter a política externa fora da arena pública, uma vez que estão em jogo os interesses de longo prazo do país” (LIMA, 2000. p. 270)

Interesses a longo prazo do país devem ser entendidos como interesses específicos da elite nacional que são os dirigentes da máquina estatal, em uma democracia de capitalismo tardio (MELLO, 1986) e revolução burguesa (FERNANDES, 1975) aos moldes de revolução passiva (GRAMSCI, 2007), a elite é aquela que operou a revolução jurídico burocrática de criação de Estado Nação liberal por benefícios econômicos, sem aderir aos valores políticos liberais¹⁶⁵. A não adesão completa do plano burguês francês¹⁶⁶ pela elite brasileira conservadora

¹⁶⁵ “(...) aquelas elites se empenharam na consecução de dois fins políticos interdependentes: a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder.” (FERNANDES, 1975, p. 32)

¹⁶⁶ “O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para os outros

travestida de revolucionária destrói intencionalmente a construção da Nação em sua totalidade, pois a identidade nacional – item indispensável a cultura cívica – é retirada das mãos do cidadão. Florestan Fernandes coloca em a Revolução Burguesa no Brasil este ponto:

“O elemento conservador evidenciava-se nos propósitos de preservar e fortalecer, a todo custo, uma ordem social que não possuía condições materiais e morais suficientes para engendrar o padrão de autonomia **necessário à construção e florescimento de uma Nação**” (FERNANDES, 1975, p. 33, grifo nosso)

O afastamento da “nossa política externa” dos “valores de um partido” também coopera para a problemática aqui exposta, visto que os partidos são atores fundamentais do processo eleitoral a consequência é a não inclusão da questão nos debates acerca dos planos de governo e diretrizes de políticas públicas. Ainda podemos somar a este fator a proposição de Manin de que o problema não se restringe a política externa, apesar de ela encontrar-se em estado de agravamento, existe “atualmente em declínio as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública [em geral] por parte do eleitorado”¹⁶⁷. A proposição se confirma nos estudos sistematizados em grande parte das democracias no mundo, porém o caso brasileiro – não somente¹⁶⁸ – parte de ponto ainda mais baixo, considerando que esta identificação beira desde a instituição da democracia no país a escala zero.

Democratização da Política Externa

Os caminhos possíveis para a democratização da política externa são múltiplos, porém todos vão no sentido da ampliação das capacidades sociais e institucionais. A noção de cultura cívica é base para abarcar a dimensão da própria participação no tocante ao tema, mas pensar os conceitos burocráticos da política externa também é uma via crucial, da maneira posta por Milani:

países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical jacobino” (GRAMSCI, 2002b, p. 209)

¹⁶⁷ MANIN, 1995, p. 2. Grifo nosso.

¹⁶⁸ Podemos incluir aqui todos os países da América Latina que sofreram processo de revolução burguesa sem revolução nas cadeias de opressão sociais, herdeiros de uma estrutura escravocrata e agrícola.

“que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo.” (MILANI, 2012)

O associativismo e o desenvolvimento de capital social (PUTNAM, 1993) aliado a uma reforma das instituições que possibilitem a atuação popular, um anseio que já foi explicitado até mesmo por membros dessa burocracia, que no Brasil assume a forma do Itamaraty, são fundamentais. Como podemos ver em carta pública assinada por 95 diplomatas brasileiros, publicada em 01 de junho de 2017 e intitulada “Democracia e Diplomacia”¹⁶⁹:

“Conclamamos a sociedade brasileira, **em especial suas lideranças**, a renovar o compromisso com o diálogo construtivo e responsável, apelando a todos para que abram mão de tentações autoritárias, conveniências e apegos pessoais ou partidários em prol do **restabelecimento do pacto democrático** no país. Somente assim será possível a retomada de um novo ciclo de desenvolvimento, legitimado pelo voto popular e em consonância com os ideais de justiça socioambiental e de respeito aos direitos humanos.” (2017. Grifo nosso)

A democratização da política externa só é possível com o desenvolvimento do espírito democrático da maneira colocada por Tocqueville como um todo. Porém, a reforma institucional burocrática não se esgota e é impossibilitada sem uma reforma moral da sociedade, em especial de sua elite. Sem a adesão dos valores liberais, de igualdade, democracia, direito a liberdade, a vida, a construção da identidade nacional, a mobilidade social, a negação das hierarquias baseadas em valores escravocratas, ou seja o fim do ideal oligárquico, em todas as camadas sociais, não haverá possibilidade da democratização de nenhuma política, seja ela externa, pública, ou a primeira concebida na forma da segunda. É isto que se entende como “pacto democrático”, e é por isto que a carta dos 95 diplomatas brasileiros se trata de uma “convocação especial as lideranças”.

Considerações Finais

¹⁶⁹ Disponível em: <<http://www.diplomaciaedemocracia.com.br>> (acesso em 22 de julho de 2017)

A dissociação da construção da política externa do cenário eleitoral, dos representantes eleitos, esvazia a participação social na elaboração da construção da identidade nacional. Este discurso ao ser invocado deve ser observado com atenção, pois remete ao enlace profundo com a oligarquia que a sociedade contemporânea brasileira ainda possui. Podendo ser concebido como sinônimo para retrocessos, forças retrógradas e estabilizadoras do *status quo* atual.

A produção acadêmica histórica do campo das relações internacionais, originária do seu próprio anseio de se dissociar de outras áreas do conhecimento, produziu e acentuou uma cisão imaginária entre política externa e política pública. Essa diferenciação inicial opera por contribuir a uma divisão posterior, que resultará na afirmação de que política externa não pode ser uma área sujeita a processualística democrática, a associação ou a consulta cidadã. Bem como a aplicação exaustiva de métodos na ciência política no estudo democrático, focados no agente racional, tem impossibilitado compreender a cultura cívica como um todo e impedido a concepção de que existem diversas racionalidades, práticas discursivas e concepções do que é democracia na prática e nas possibilidades, pois carrega a noção schumpeteriana de democracia como mercado de votos.

Neste sentido vimos que o pensamento da teoria elitista, que também versa sobre participação popular, é responsável por marcar a cisão dos temas, aliado a uma profunda crise da representação, como proposta por Manin. Somadas no caso brasileiro a uma burguesia que não vê lucros em firmar o compromisso com o pacto democrático liberal, por não querer abrir mão da estrutura social de privilégios, desigualdades cívicas e dominação de herança escravocrata (FERNANDES, 1975).

Enfrentamos um momento de crise do aparato institucional democrático moderno, que tem se mostrado de forma peculiar no caso brasileiro. A construção de novos arranjos institucionais, teóricos e sociais é o caminho que tem sido apresentado, porém aos revés dos valores postos por Tocqueville, tratado como se não fosse de matéria dos cidadãos e eleitores. Como no caso da política externa no discurso de José Serra, no qual aponta-se para uma dinamização e dá-se ares de inovação mas a mudança de rumo é no sentido de um Ministério das Relações Exteriores mais fechado e blindado à participação civil ou as instituições diretamente influenciadas por ela. Este equívoco nos condena a repetição do erro, pois uma sociedade civil sem agência só pode caminhar para a construção de um sistema jurídico-político-institucional fadado ao fracasso e inoperante, no qual seus cidadãos carregam a sombra da não representação e do não pertencimento. Trata-se da

“questão da necessidade de articular comunidades políticas territorialmente delimitadas com agências, associações e organizações-chave do sistema internacional, de tal maneira que este último torne-se parte de um processo democrático, ao mesmo tempo em que aquelas agências, associações e organizações adotem em seu *modus operandi* uma estrutura de regras e princípios compatível com os da autonomia democrática. Face ao sistema global a democracia requer a remodelação da natureza e do alcance das comunidades políticas territorialmente delimitadas, bem como da forma e da estrutura das forças e agências centrais da sociedade civil internacional. O que está em questão, em suma, é a democratização tanto do sistema de Estados quanto os quadros (*frameworks*) interligados da ordem civil internacional.” (HELD, 1991, p.191)

Evidencia-se que uma desconexão entre política externa e participação popular pode conduzir a uma crise da representação ainda mais severa, pois este tipo específico de política pública tem bases profundas na identidade nacional. Se o cidadão não participa da primeira, logo distancia-se ou recusa a segunda gradativamente, comprometendo as estruturas fundantes do Estado-Nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIAGA, Luciana. BIANCHI, Alvaro. Força e consenso como fundamentos do Estado: Pareto e Gramsci. Revista *Análise Social*. Vol. 47, No. 203, 2012, pp. 322-342

AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, in Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco Castro (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo, Ipri/Paz e Terra, vol. 1.

ALMOND, G.; VERBA, S. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

ALMOND, G. The intellectual history of the civic culture. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.) The civic culture revisited. Boston: Little, Brown and Company, 1980, p. 1-37.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. Em: BAQUERO, M. (Org.). Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Ed. Universidade /UFRGS, 1996.

BIRKLAND, Thomas. A introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making. New York: Routledge, 2015. pp. 339

BURITY, J. “Estado e Capitalismo na Revolução Passiva Brasileira”. Cadernos de Estudos Sociais, v. 4, n. 2, jul./dez., 1988.

DIAMOND, Larry. MORLINO, Leonardo. Assessing the quality of democracy. United States: The Johns Hopkins University Press, 2005

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. World Politics, vol. 9, n 3. 1957. pp. 383-400.

EASTON, David. A Systems analysis of political life. John Wiley & Sons. 1965. pp. 507

FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

GIDDENS, Anthony. A constituição da sociedade. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

GRIECO, Joseph. IKENBERRY, John. State power and world markets. Norton and Company. New York. 2003. pp. 400

GRYZPAN, M. “A Teoria das Elites e sua Genealogia Consagrada”. BIB, n. 41, 1996, p. 35-83.

HELD, David. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. Lua Nova no.23 São Paulo Mar. 1991 pp. 145-194.

KEOHANE. NYE, Joseph. “Power and interdependence” in BETTS, Richard. (Org.) Conflit after the Cold War: arguments on causes of war and Peace. Taylor and Francis, 2017. pp. 682

LIMA, Maria Regina Soares. “Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa”. Em: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, pp. 127-153. □

LIMA, M. R. Soares. Instituições Democráticas e Política Exterior. Revista Contextos Internacional.. Rio de Janeiro: vol. 22. Julho/dezembro de 2000. pp. 265-303.

LEVINE, Andrew. SOBER, Elliot. WRIGHT, Erick. Marxismo e o individualismo metodológico. *New Left Review*, n. 162, março-abril, 1987, pp. 67-84

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995, pp. 5-34

MELLO, João Manuel Cardoso. *O Capitalismo Tardio*. 4 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. pp. 182.

MILANI, Carlos R. S. “Política Externa é política pública?”. *Insight Inteligência*. Abril/Maio/Junho, 2015, pp. 57-75. □

PEREIRA, Paulo Trigo. “A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?”. *Análise Social*, vol. 32 , 1997, pp. 419-442.

PINHEIRO; MILANI. *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. São Paulo: Editora FGV, 2012 □

PUTNAM, Robert. What makes democracy work? *National Civic Review*. Vol. 82, 1993, pp. 101–107

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

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1977.

VILLA, Rafael D. *Política Externa Brasileira: Capital social e discurso democrático na América do Sul*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - vol. 21 No. 61 *junho/2006*. pp. 63-89

36. A política social de assistência social na conjuntura atual: os desafios para o suas

Cristiane Carla Konno –UNIOESTE¹⁷⁰

Márcia Pastor – UEL¹⁷¹

Resumo: A proposta que segue, advém da revisão de literatura da pesquisa de doutorado junto à Universidade Estadual de Londrina/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. Neste trabalho, propõe-se a analisar a política de assistência social no contexto de avanço do neoliberalismo e o desmonte dos direitos sociais, sobretudo na conjuntura atual (o congelamento de recursos – PEC nº 55, o Programa Criança Feliz e o consequente aprofundamento das manifestações da “questão social”, cujas respostas do Estado se pautam na retomada do conservadorismo e no processo de refilantropização das ações. Para tanto, refletir-se-á sobre o processo histórico desta política pública, de ruptura com o assistencialismo e a filantropia e a sua inscrição no sistema de proteção social, sancionado constitucionalmente, fundamentada nos princípios da universalidade no acesso e da equidade no enfrentamento às desigualdades sociais. Por meio da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), projeta-se a nacionalização do direito à assistência social ao mesmo tempo em que requer a intensificação de estratégias de defesa desse direito democrático, exigindo a atuação nas esferas institucionais e de lutas coletivas.

Palavras-Chave: assistência social, Estado, neoliberalismo, direito social, SUAS

1- Introdução

A proposta que segue, advém da revisão de literatura da pesquisa de doutorado junto à Universidade Estadual de Londrina/Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social que tem como objeto de estudo a educação permanente do SUAS no Estado do Paraná. Para tanto, é imprescindível a contextualização histórica da assistência social que a retira do patamar de práticas voluntaristas e caritativas, ancoradas no favor, no apadrinhamento e no

¹⁷⁰Mestre e Doutoranda em Serviço Social, Docente do Curso de Serviço Social/Unioeste/Campus Toledo. Email: crikonno@gmail.com

¹⁷¹ Pós-Doutora em Serviço Social, Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social/Uel. Email: marcia.pastor64@gmail.com

clientelismo inerentes à cultura política do país, para ancorá-la como direito social, inscrita na Constituição Federal de 1988, no marco da seguridade social.

Neste trabalho, propõe-se a analisar a política de assistência social no contexto de avanço do neoliberalismo e o desmonte dos direitos sociais, sobretudo na conjuntura atual (o congelamento de recursos e o Programa Criança Feliz) e o consequente aprofundamento das manifestações da “questão social”, cujas respostas do Estado se pautam na retomada do conservadorismo e no processo de refilantropização das ações.

Para tanto, refletir-se-á sobre o processo histórico desta política pública, de ruptura com o assistencialismo e a filantropia e a sua inscrição no sistema de proteção social, sancionado constitucionalmente, fundamentada nos princípios da universalidade no acesso e da equidade no enfrentamento às desigualdades sociais. Por meio da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), projeta-se a nacionalização do direito à assistência social ao mesmo tempo em que requer a intensificação de estratégias de defesa desse direito democrático, exigindo a atuação nas esferas institucionais e de lutas coletivas, ante ao processo de destituição de direitos sociais e trabalhistas empregados pelo Governo Temer.

2- A Conjuntura e as Lutas Sociais

Partimos da reflexão sobre a relação entre a questão social e Estado, referenciando-nos em José Paulo Netto, em sua obra, *Capitalismo Monopolista e Serviço Social* (1992), por considerar que a ordem monopólica evidencia a contradição basilar da sociedade capitalista entre a socialização da produção e a apropriação privada da riqueza produzida. O desejo intenso de maximização do lucro controlado pelos mercados, exponencia os constrangimentos inerentes à acumulação do capital, materializados sob a precarização das condições de vida da classe trabalhadora, demandando a intervenção do Estado. Para além de garantidor da propriedade privada dos meios de produção, o Estado passa a intervir sistematicamente articulando as suas funções econômicas e políticas. Ao ser capturado pela lógica do capital, o Estado passa a operar um conjunto de medidas e condições necessárias à acumulação e valorização do capital. Concomitante, para legitimar-se social e politicamente, incorpora as demandas do trabalho respondendo com a institucionalização mínima de direitos e garantias cívicas, sob a forma de políticas sociais.

Essa mediação, admite a correlação das forças sociais em questão, que se colocam em disputa por distintos projetos societários, garantindo instrumentos de democracia política necessários à dinâmica contraditória do capitalismo. Não exclui o tensionamento entre as

classes sociais, na medida em que as políticas sociais são respostas estratégicas do Estado ao processo de mobilização e organização política dos trabalhadores, o que representa uma ameaça à ordem social vigente. Nestas condições, a “questão social” se torna alvo da intervenção contínua e sistemática do Estado por meio da implantação de políticas sociais, recortadas conforme suas expressões: violência, desemprego, ausência ou carência de moradia, educação, saúde, dentre outras. Embora a intervenção do Estado, mediante as políticas sociais, contribua para a preservação e controle da força de trabalho, simultaneamente, os direitos sociais delas advindos, somente são possíveis como conquistas da luta de classes.

É exatamente nessa reflexão que situamos a assistência social, que ao ser institucionalizada pela lógica estatal, incorpora-se, a partir de 1988, como direito social, portanto, como conquista das lutas sociais da classe trabalhadora. Porém, também é preciso considerar a relação entre a institucionalização e a consolidação do direito social, uma vez que o processo de valorização do capital reforça a mercantilização da vida social, inclusive dos direitos sociais.

As profundas transformações societárias emergentes desde a década de 1970 redesenharam amplamente o perfil do capitalismo contemporâneo. De acordo com Netto (2012 p.02), estas transformações estão vinculadas às formidáveis mudanças que ocorreram no chamado "mundo do trabalho" e que chegaram a produzir as equivocadas teses do "fim da sociedade do trabalho" e do "desaparecimento" do proletariado como classe.

Tais transformações se conectam aos impactos causados nos circuitos produtivos pela revolução científica e técnica em curso, desde meados do século XX (potenciada em seus desdobramentos, por exemplo, pela "revolução informacional" e pelos avanços da microeletrônica, da biologia, da física e da química), “são transformações que desbordam amplamente os circuitos produtivos: elas envolvem a totalidade social, configurando a *sociedade tardo-burguesa* que emerge da *restauração do capital*” (IDEM, 2012 p.02)

No tocante às exigências imediatas do grande capital, o projeto neoliberal restaurador viu-se resumido no tríptico mote da "flexibilização" (da produção, das relações de trabalho), da "desregulamentação" (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da "privatização" (do patrimônio estatal). Se esta última transferiu ao grande capital parcelas expressivas de riquezas públicas, a "desregulamentação" liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados mais débeis e ofereceu ao capital financeiro a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os ataques especulativos contra economias nacionais.

Quanto à "flexibilização", embora dirigida principalmente para liquidar direitos laborais conquistados pelos vendedores da força de trabalho, ela também afetou padrões de produção consolidados na vigência do taylorismo/fordista.

A partir da década de 1970 foi possível visualizar as transformações societárias ocorridas no período do capital monopolista, uma vez que este estava compelido a encontrar alternativas para a crise. Ao observar a história a partir da primeira recessão generalizada da economia capitalista em que emergia um novo padrão de crescimento, este período é denominado capitalismo tardio ou regime de acumulação flexível e também de modo de regulação. Este período é a transição da rigidez fordista para a flexibilidade. Desta forma, ocorreram fenômenos como a financeirização do capitalismo, a globalização que aumentou o padrão competitivo e a revolução tecnológica, ou seja, revolução científica e técnica que afeta diretamente o processo produtivo, processo de trabalho e também o modo de controle e organização que experimentam modificações que não podem ser minimizadas.

Por consequência, houve o aprofundamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas, materializadas nas condições de vida dos sujeitos que vivenciam situações de pobreza, violências, carência ou deficiência de saúde, educação, moradia, transporte público, dentre outras; explicitando a intensificação da exploração da força de trabalho, a precarização das condições e relações de trabalho, além da destituição de direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores.

Para além, incide consideravelmente na vida social instaurando a insegurança e a instabilidade, bem como “declara o fracasso dos projetos emancipatórios, das orientações éticas pautadas em valores universais, da ideia de progresso histórico e de totalidade”. (Barroco, 2011, p.207). Para a autora, tais perspectivas provocam a descrença nas causas coletivas, enaltecendo a competitividade marcada pelo individualismo, imediatismo nas relações sociais, onde os valores universais se volatilizam em detrimento do efêmero, do temporário, do virtual, incidindo sobremaneira na possibilidade de mobilização e organização política como forma de enfrentamento à crise dos partidos e entidades representativas de classe dos trabalhadores.

Concomitante, complexificando ainda mais a realidade, deflagram-se os conflitos etnorraciais e religiosos, dados pela xenofobia e intolerância a imigrantes, estrangeiros, pessoas em situação de rua, sob as formas mais bárbaras de violência.

Se partirmos da premissa de que a realidade é constituída pelas múltiplas expressões da “questão social”, determinada pelas contradições inerentes à sociedade burguesa – pelo antagonismo entre capital e trabalho, ou seja, pela luta de classes – e seus desdobramentos; para o pensamento dominante desta sociedade burguesa, esta relação não explica o momento atual, cujas situações de antagonismos e conflitos são naturalizadas, despolitizadas e, principalmente, individualizadas, tratadas isoladas de suas determinações sociohistóricas para a manutenção da ordem social vigente.

A ofensiva do capital associada aos princípios neoliberais, à ideologia da globalização e ao processo de reestruturação produtiva gera profundo impacto, complexificando as condições de vida dos trabalhadores, corroendo os direitos de cidadania conquistados ao longo do século XX, metamorfoseando o direito social, no âmbito do sistema de proteção social em serviço, que pode ser comprado e vendido no mercado. Segundo PEREIRA (2009:269), os serviços “são pautados na lógica mercantil e tem como finalidade última a obtenção do lucro”.

No Brasil, esse processo foi deflagrado pelos governos Collor e Itamar e mais incisivamente pelos governos de Cardoso e Lula, obstaculizando a consolidação dos direitos sociais arduamente conquistados na Constituição Federal de 1988, instaurando o ajuste fiscal, as privatizações do patrimônio público, abertura de mercado e a contrarreforma¹⁷² do Estado.

Nos governos de Dilma Rousseff, os princípios neoliberais continuaram, convergindo em alianças entre o Governo PT e as bases de apoio advindas de partidos burgueses, implementando medidas austeras contra os trabalhadores, sobretudo a partir de 2015, mesmo com adoção de programas sociais destinados aos mais empobrecidos: “eles foram desvinculados de políticas estruturantes, o que se reproduz na lógica da desigualdade, além da redução dos recursos financeiros para investimentos em políticas sociais universais, como saúde educação.(ABRAMIDES, 2017, pag.370)

Em virtude do ajuste fiscal, com cortes orçamentários dos programas sociais, somados aos decretos da presidência e aos projetos sancionados pelo Congresso Nacional, aprofundaram os ataques aos direitos sociais e trabalhistas.

¹⁷² Nos termos de Berhing (2003), o que temos no Brasil a partir desse período, e continua no atual governo, é um processo de contrarreforma do Estado, que significou uma reestruturação do significado das funções públicas estatais. Para MONTANO (2002:29) a contrarreforma “estava articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da “lógica democrática” e passando para a “lógica da concorrência” do mercado.

Neste processo de descontentamentos e insatisfações populares e políticas, deferiu-se p golpe institucional com a abertura do processo de *impeachment* que afastaria Dilma Rousseff por 180 dias, ocupando então a presidência seu vice, Michel Temer.

O agora presidente ilegítimo Michel Temer, demonstra sua vinculação com o grande capital, aprofundando a destruição dos direitos sociais e trabalhistas.

Quanto a organização sindical dos trabalhadores, neste íterim, se em 1980 demonstraram força combativa com a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da emergência do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) em 1984, há na década de 1990 (no contexto das transformações societárias atinentes à reestruturação produtiva do mundo do trabalho) uma retração das lutas sociais devido ao processo de alianças com capital e Estado, pela via da institucionalidade, cujas negociações se davam por meio de câmaras setoriais entre patronato, governo e sindicato, em detrimento das ações diretas de reivindicações dos trabalhadores.

Em reação, na tentativa de aglutinar forças e restaurar o papel combativo dos sindicatos, houve a organização da Central Sindical Popular – Conlutas e Intersindical – autônomas e independentes, mas cujas forças não foram suficientes para dar direção e unidade às lutas desencadeadas pelos movimentos e manifestações a partir de 2013

Desde 2015, presenciamos na conjuntura brasileira um Congresso Nacional reacionário, que com o domínio do então líder- deputado Eduardo Cunha (PMDB), presidiu em 17/04/2016 a sessão da Câmara dos Deputados que deliberou favoravelmente para a abertura de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff.

Segundo ABRAMIDES (2017, pag.370)

“o golpe institucional parlamentar em curso desde dezembro de 2015, atende aos interesses da burguesia; do grande empresariado da Fundação da Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); da oposição da direita, representada pelo PSDB e PMDB – este coligado ao governo Dilma até às vésperas do Golpe – de partidos menores de direita a eles aliados; dos grandes meios de comunicação; da Rede Globo e dos jornais e revistas de grande circulação; do agronegócio; da Polícia Federal; do Ministério Público; da Ordem do Advogados do Brasil (OAB); do Movimento Brasil Livre (MBL), movimento de direita que frente a um governo enfraquecido, articulou-se interna e externamente para manter-se no poder em defesa de seus interesses de classe a serviço do capital nacional e internacional, agora sob a direção da direita via golpe institucional”.

A favor do *impeachment* foram 367 votos contra 137 votos na Câmara Legislativa e no Senado, obtivemos em 11/05/2016, favoráveis 55 votos contra 22 votos, quando assumiu

Michel Temer interinamente por 180 dias. Em 31/08/2016, o Senado, em segunda votação, por 61 votos a favor e 20 votos contrários, desferiu o golpe institucional no país.

De acordo com Abramides (2017), dos 55 projetos que em 2016 tramitavam no Congresso Nacional, considerados pela autora de aniquilamento dos direitos sociais e trabalhistas, 25 destes encontravam-se em andamento no Congresso desde de 2013, e que, agora no Governo ilegítimo de Temer foram retomados, tratando-se de: regulamentação da terceirização, retirada do direito de greve do servidor público, alterações na CLT, prevalecimento do negociado sobre o legislado, redução da jornada de trabalho com redução de salário, redução da idade de 16 para 14 anos para a inserção em regime parcial de trabalho, inviabilização do trabalhador demitido acionar seus direitos na Justiça do Trabalho, realização de trabalho intermitente por dia e hora com prestação de serviço descontínua, extinção da multa por demissão sem justa causa, regulamentação do conceito análogo de trabalho escravo, instituição de trabalho de curta duração, ampliação da jornada de trabalho aos trabalhadores rurais para 12 horas, suspensão do contrato de trabalho, estabelecimento do simples trabalhista, o deslocamento do emprego até o local de trabalho e o retorno para casa não será mais considerado jornada de trabalho em caso de acidente no percurso ou morte, extinção do abono-permanência.

Em relação aos direitos sociais e humanos, de gênero, raça, etnia e orientação sexual, as propostas são de: restrição na demarcação das terras indígenas, alteração do Código Penal referente à questão do aborto, instituição do Estatuto do Nascituro, instituição do Estatuto da Família, aumento do tempo de internação de adolescentes no sistema socioeducativa e redução da maioridade penal, tramitação do projeto de lei que trata do Programa Escola Sem Partido, fim da exclusividade da Petrobrás na exploração do pré-sal com estabelecimento de regime de concessão às empresas privadas.

Há de se considerar neste processo os ajustes fiscais que incidiram e incidem com cortes de recursos em diversos programas sociais de saúde, educação, habitação e assistência social; além da recusa de reajuste salarial dos servidores públicos, ampliação da idade para aposentadoria, entre outras medidas.

Esse processo colocou em crise as lutas sociais empreendidas até o momento em defesa dos direitos sociais, trabalhistas e humanos, considerando que, os movimentos sociais que até o momento haviam realizado as ofensivas contra o capital e o Estado (MST, MTST), acabaram, segundo POLESE (2017, pag. 130), compondo alianças com o Governo PT, sendo, muitas vezes incorporados como braço do Estado na correlação de forças sociais.

O autor destaca, que após 2013 o Movimento de Passe Livre tenha sido a organização de luta que obteve sucesso em relação às práticas autônomas e independentes, diferenciando-se do campo democrático-popular, na medida em que recusou os mecanismos de participação e de diálogo proposto pelos dirigentes e governantes, mesmo tendo que dar conta de suas contradições internas para avançar na luta.

Para BRAZ (2017, pag. 101), “ a conjuntura que se abriu a partir do *impeachment* é de ascensão das forças mais conservadoras e até mesmo reacionárias que estão operando em todos os segmentos da sociedade brasileira (...) e encontram respaldo em movimentos de direita financiados pela burguesia nativa e estrangeira (...)”. O que significa que as possibilidades de lutas devem taticamente caminhar na superação da fragmentação na constituição da unidade entre as forças democráticas e progressistas presentes tanto na organização da classe trabalhadora como em setores mais amplos da sociedade contra a reação conservadora.

3- A Política Social de Assistência Social: o Sistema Único de Assistência Social - SUAS

O debate concernente às políticas sociais no Brasil, apresentam críticas no sentido da discrepância entre a dimensão econômica e social como estratégia do capital na implementação de medidas governamentais que pouco alteram ou interferem no nível de aprofundamento da questão social, implicando em uma realidade prenhe de desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Considerando o percurso histórico da política social de assistência social, essas críticas se avolumam, devido ao seu traço histórico de vinculação à práticas caritativas, de benesse e de filantropia, associadas ao favor, ao apadrinhamento e ao clientelismo que pautou o padrão de relações advindo da cultura política brasileira. Ou seja, no âmbito da intervenção pública, de dever do Estado, a assistência social, caracterizou-se como “não política”, sendo, de acordo com (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2014, pag. 56) “ renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas”.

A Constituição Federal de 1988 (artigos 194 a 204) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)¹⁷³ inscreveram a assistência social em um novo campo: o da Seguridade Social e da proteção social pública¹⁷⁴, permitindo que a mesma transitasse do campo do

¹⁷³ Aprovada em 1993, no Governo de Itamar Franco.

¹⁷⁴ “ A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais”. (Jaccoud, 2009, pag.58)

assistencialismo para o campo da política social, que se destina a assegurar os direitos e a defesa dos interesses de quem dela necessitar.

Nesse sentido, a política de assistência social passa a exigir que as provisões assistenciais sejam inseridas e compreendidas como garantias de cidadania, sob a primazia do Estado. A LOAS, define a assistência social como um direito social, de caráter não contributivo, exigindo a vinculação entre o econômico e o social, a centralidade do Estado nos serviços socioassistenciais e a participação da população no âmbito do controle social, na formulação, gestão, execução e avaliação de políticas sociais.

O avanço legal que a Constituição Federal de 1988 significou para as garantias cívicas e sociais da população brasileira, deparou-se com a inserção do Estado na dinâmica e impacto das medidas neoliberais, que acabaram por desarticular e fragmentar o processo de reconhecimento e constituição dos direitos sociais, retraindo os investimentos no campo social.

O contexto de construção da Seguridade Social brasileira, se deu em uma realidade que exponenciou a questão social e suas manifestações, explicitando o crescimento da pobreza, o alto índice de desemprego e a indigência - o aprofundamento da desigualdade social no Brasil - possibilitando os processos de reestruturação produtiva e globalização econômica, determinando novas relações entre os países. Para o Estado, as medidas, advindas da pressão do Consenso de Washington¹⁷⁵, orientavam para a limitação da intervenção, forçando-o a realizar as reformas neoliberais, conforme os ditames dos organismos multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, etc., que preconizavam o enfrentamento da crise mediante a redução da autonomia nacional e de ajuste fiscal.

Importante salientar que após a regulamentação da LOAS, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a política de assistência social foi confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária, preconizado legalmente pela medida provisória nº 813, de 1/1/1995, que se apresentava como principal estratégia de enfrentamento à pobreza, sendo comandado pela primeira dama Ruth Cardoso.

¹⁷⁵ “Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes da América Latina e os representantes do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, que entre as reformas de cunho neoliberal prevê a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento” (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 21204, pag.58)

Para YAZBEK (1995, pag.14), “ esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade”.

Somente em 2004, que a LOAS pode se regulamentar como política social em âmbito nacional, sendo então aprovada a Política Nacional de Assistência Social¹⁷⁶ e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, como resultado de um amplo e intenso debate e lutas sociais para efetivação dos direitos sociais a ela pertinentes.

Por meio da política nacional de assistência social foram definidas as diretrizes, para a gestão compartilhada pautada no pacto federativo, as atribuições e competências das três esferas de governo na provisão dos direitos socioassistenciais, benefícios e programas sociais. Sua operacionalização se dá por meio do Sistema Único de Assistência Social - SUAS¹⁷⁷.

“O SUAS está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos, hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil”.

Desde então, a implantação do SUAS tem significado a relação de forças políticas que lutam constantemente para dar direção social à assistência social na perspectiva da justiça social dos direitos socioassistenciais, exigindo alterações e reflexões acerca de seus conceitos, estrutura organizativa, na lógica da gestão pública e do controle social. Reafirma-se o sentido de incompletude, na medida que imprescinde da relação de intersectorialidade com outras políticas sociais, para o enfrentamento das expressões da questão social. Sendo assim, objetiva:

“Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em área urbana e rural; e assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária”. (BRASIL,2004, pag.27)

O SUAS tem como sujeito dos serviços, ou sejam, os usuários da política, os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, como:

“ famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas

¹⁷⁶ Aprovada pela Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social.

¹⁷⁷ Aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, pela Norma Operacional Básica-SUAS, de 15 de julho de 2005.

públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social”. (BRASIL, 2004, pag.27)

Estrutura-se em níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, sendo esta organizada em Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica assume um caráter preventivo de situações de risco no desenvolvimento de potencialidades e aquisições de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destinado à famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou vínculos afetivos. Se apresenta sob a forma de serviços, programas¹⁷⁸ e benefícios¹⁷⁹ que são executados diretamente no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS ou por execução indireta em parceria com as organizações não governamentais, sob a coordenação do gestor público de assistência social.

A Proteção Social Especial, desenvolvida no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, é destinada às famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco, decorrente de situações de ameaça ou violação de direitos: abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência entre outros, cujos vínculos afetivos (familiares e comunitários) foram rompidos. Assim, em nível de Média Complexidade os serviços destinados as famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, mas que ainda preservam os vínculos afetivos (familiares e comunitários). A Proteção Social de Alta complexidade, destina-se as famílias e indivíduos que em virtude de situações de violação de direitos, tiveram seus vínculos afetivos (familiares e comunitários) rompidos, necessitando de proteção integral: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido. Além do CREAS, estes serviços contam com uma rede de serviços socioassistenciais executada em parceria com as organizações não governamentais.

Para a execução dos serviços socioassistenciais de forma indireta, é obrigatória a inscrição das entidades e organizações não governamentais no Conselho Municipal de Assistência Social.

¹⁷⁸ Programa Bolsa Família: É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, mediante inscrição no Programa de Cadastro Único.

¹⁷⁹ Benefício de Prestação Continuada – BPC, garantido pela LOAS, assegura o recebimento de um salário mínimo mensal à pessoa idosa com 65 anos de idade ou mais e a pessoa com deficiência de qualquer idade, impossibilitadas de prover o seu sustento. O deferimento é feito pelo INSS, mediante os critérios estabelecidos, sobretudo de ¼ de renda por pessoa da família.

Os direitos socioassistenciais são ofertados sob a forma de serviços, em âmbito da proteção social básica e especial (média e alta complexidade) e devem garantir as seguranças sociais de acolhida, sobrevivência e convivência social, na perspectiva de propiciar a autonomia e dignidade à pessoa humana. Para a execução dos serviços, foi definido, mediante a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos a equipe de referência, que institui as profissões especializadas que respondem as competências e habilidades requisitadas pela política de assistência Social.

Desde então, o processo de implementação do SUAS vem se dando nacionalmente, com avanços na qualificação da política de assistência social, observada na expansão e regulação da oferta de serviços e benefícios, bem como na organização do financiamento e no fortalecimento da capacidade de gestão, demonstrando “ uma agenda política e institucional consistente na consolidação dos avanços normativos¹⁸⁰ que demarcam o lugar da assistência social na democratização do Estado e da sociedade” (SILVEIRA, 2011, p.11), exigindo o aprimoramento do sistema e o desenvolvimento de um trabalho ético-técnico na coordenação, execução e avaliação dos serviços.

4- Os Desafios para o SUAS na Conjuntura Atual

Conforme abordamos anteriormente, o processo que deflagrou o golpe institucional parlamentar e que inscreveu o então denominado Governo ilegítimo de Michel Temer, tem sido pontual na aprovação dos inúmeros projetos que se encontravam em tramitação a época do Golpe, desferindo um golpe de morte à democracia brasileira, na medida em que destrói direitos sociais e trabalhistas, resultados de lutas e conquistas sociais.

Na contramão da efetivação dos direitos e benefícios socioassistenciais, em outubro de 2016, inaugura-se o Programa Criança Feliz, que preconiza a atenção à primeira infância, no atendimento às gestantes e crianças de 0 a 3 anos de idade e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e de crianças até 6 anos de idade e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, além de crianças de até 6 anos de idade afastadas do convívio familiar em razão de medida protetiva. As críticas que se colocaram ao programa em relação à política de assistência Social é que se destina a público específico, não preconizando a normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo um programa paralelo aos serviços

¹⁸⁰ Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, Tipificação Nacional de Serviços, orientações técnicas dos serviços de proteção social básica e proteção social especial, resoluções e normativas.

inscritos no âmbito da política social de assistência social. Logo, ao invés de investir nos serviços que são permanentes, imprimindo ampliação e qualidade, investe-se em programas governamentais pontuais e efêmeros.

Outra questão abordada é a volta do primeiro-damismo¹⁸¹, que reforça o papel da mulher na condução do cuidado e da proteção, ou seja, ao papel subalterno da mulher, travestido de caridade, benesse e favor, destituindo o trato da pobreza como expressão da questão social, mas como ação moral, psicologizante e muitas vezes criminalizando-a. Além disso, essa prática, historicamente recorreu ao voluntariado, desresponsabilizando o Estado de seu dever e confirmando a redução do gasto público em tempos de ajustes fiscal. Outro fator interveniente é que a adoção de práticas voluntárias, ocasiona a desprofissionalização das políticas sociais.

Assim o Programa Criança Feliz, nega o caráter da assistência social como política social pública, possibilitando a retomada de práticas assistencialistas e caritativas.

Outra questão amplamente debatida, refere-se ao orçamento destinado à política de assistência social. De acordo com o Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/ Paraná, em manifesto publicado em defesa do SUAS, as medidas adotadas pelo Governo Temer, no tocante ao corte do gasto público no âmbito da política de assistência social, põe em risco o pacto federativo preconizado na Constituição Federal de 1988.

Como forma de publicizar e refletir sobre o impacto dos cortes, o documento retrata o congelamento dos recursos, conforme o novo marco fiscal, anunciado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, na reunião da Comissão de Intergestores Tripartite (CIT), em 06/09/2017, considerado pela própria Secretária Nacional Maria do Carmo Brant como fatal para a assistência Social.

Para compreendermos esse impacto, é preciso saber que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em 19/07/2017, aprovou a proposta orçamentária para a assistência social no valor de R\$ 59 bilhões para 2018, ainda que o Ministério de Planejamento tenha estabelecido como limite o valor de R\$ 900 milhões para toda a rede de serviços. Acontece que a Secretaria Nacional, alegando teto insuficiente, não lançou no sistema do Ministério de Planejamento nenhuma proposta orçamentária (mesmo ciente da proposta do CNAS). Sendo assim, o Ministério de Planejamento, à revelia, lançou uma proposta de orçamento de R\$ 78 milhões. Nesse sentido, segundo informações do documento, o valor inferior a R\$ 400 milhões está destinado para todo o Ministério de Desenvolvimento Social e Fundo Nacional de

¹⁸¹ Inaugurado em 1942 por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, que ao assumir a direção da Legião Brasileira de Assistência – LBA, conclamou a todas as primeiras –damas do Brasil que assim o fizesse, como espaço de caridade e assistencialismo.

Assistência Social – FNAS, sendo que a necessidade é de mais de R\$ 52 bilhões de recursos para cobertura do Benefício de Prestação Continuada – BPC e de R\$ 3 bilhões para a manutenção da rede de serviços, conforme o II Plano decenal de Assistência Social (2016-2026).

De acordo com o Plano citado, presume-se a ampliação gradativa de recursos para a garantia da universalidade e integralidade da proteção social na assistência social. Com o congelamento durante os próximos 20 anos, denota-se perdas progressivas de recursos, traduzindo-se em 2036 em 54%, num total de 868 R\$ bilhões, segundo dados do IPEA. Além disso, a proposta orçamentária do governo demonstrou que não haverá somente o congelamento, mas a redução dos recursos para a área de assistência social.

Para este Conselho Profissional,

“O congelamento e a redução de recursos para a assistência social, e o desmonte do Suas impactam diretamente sobre as mais de 30 milhões de famílias referenciadas nos mais de 8 mil Centros de Referência de Assistência Social e Centros Especializados de Assistência Social; as mais de 160 mil pessoas acolhidas e protegidas por uma rede estatal e complementada por organizações de assistência social, que atende crianças e adolescentes em risco, pessoas idosas e com deficiência, mulheres em situação de violência, população LGBT, adolescentes em conflito com a lei, população em situação de rua, migrantes e famílias; milhares de pessoas atendidas diariamente podem ficar sem proteção pela descontinuidade dos serviços especializados; mais de 4,4 milhões de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, sendo 2,4 pessoas com deficiência e 2 milhões de pessoas idosas estão com seus direitos ameaçados; mais de 13 milhões de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família estão em risco de perder seus direitos, pela redução em 11% de recursos, o que demonstra uma intensão de redução no acesso, além dos impactos na rede de serviços, com maior impacto nas mulheres que são, em sua maioria, usuárias dessa política e ao mesmo tempo responsabilizadas socialmente pela função de cuidadoras das crianças, pessoas com deficiência e idosos, público prioritário desta política. Destaca-se; mais de 600 mil trabalhadores/as do Suas atuando na rede de serviços, programas, projetos e benefícios serão afetados diretamente. Por isso, o golpe contra o Suas é um golpe contra a população brasileira, especialmente a que vive diariamente as consequências da desigualdade e as violações de direitos, como a fome e as violências” (PARANÁ, 2017)

Conforme análise citada no documento, os cortes são drásticos, perfazendo 98%. Em relação aos serviços de Proteção Social Básica, o orçamento que é de R\$ bilhões, passa para R\$ 800 mil reais, representando um corte de 99,96%; a estruturação dos serviços de Proteção Social Básica, que era de R\$ 7.1 milhões, passa para R\$ 200 mil reais, ou seja, um corte de 97, 18%;

o Programa Acessuas Trabalho, de R\$ 50 milhões, passa para R\$ 200 mil reais, um corte de 99,6%; os serviços de Proteção Especial de Média Complexidade, de R\$ 536 milhões, será de R\$ 500 mil, totalizando uma redução de 99,9%; os serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade, com orçamento de R\$ 287 milhões, será de R4 500 mil, um corte de 99,8%; a estruturação de serviços de Proteção Social Especial que previa a soma de recursos de R\$ 9 milhões passa a ser de R\$ 200 mil, ou seja, redução de 97%. Além disso, prevê-se a redução do orçamento do Programa Bolsa Família que de R\$ 29 bilhões para 26 bilhões, deixando de atender mais de 2 milhões de famílias em 2018.

Por todas essas e outras questões que tem demonstrado o desmonte dos direitos sociais no Governo Temer, conclama-se uma organização em defesa do SUAS, constituída por organizações profissionais, trabalhadores e gestores do SUAS, usuários e demais cidadãos, organizações não governamentais da rede de serviços socioassistenciais, universidades e grupos de pesquisas e estudos sobre a área temática, movimentos e coletivos sociais, na aglutinação de forças sociais em defesa do SUAS, tendo em vista a efetivação da democracia e do Estado de Direito.

5- Considerações Finais

O debate que circula sobre a política de assistência social requer uma reflexão acerca de seu componente histórico, pois constata-se, por parte das medidas do atual Governo Temer a retomada de ações, práticas voluntaristas e propostas conservadoras de refilantropização da assistência social, na medida em que o primeiro-damismo ressurge, na gestão do Programa Criança Feliz, justamente no momento em que como política social, requer a primazia do Estado na garantia e ampliação dos serviços e benefícios socioassistenciais, Além disso, essas mesmas medidas, contribuem para a desprofissionalização da política social, cujo aprofundamento e complexidade da questão social, exige um profissional comprometido ética e politicamente com a qualidade dos serviços, com competências e habilidades para intervir na realidade social, junto às famílias em situação de pobreza, de vulnerabilidade social e relacional, bem como aquelas em situação de ameaça e/ou violação de direitos.

Conforme abordamos, após a implementação do SUAS em todo território nacional, sob a maior rede de serviços públicos da América Latina, os retrocessos advindos do Governo Temer em relação aos cortes de recursos orçamentários, bem como à nova proposição do marco fiscal de congelamento do orçamento por 20 anos, demonstram a desresponsabilização do

Estado na condução da política de natureza pública, significando a desproteção social em relação aos usuários da política e ao direito de todo cidadão acionar a cidadania quando da assistência social necessitar, ou seja, uma ruptura com o pacto federativo na garantia da dignidade humana.

Os cortes drásticos no orçamento da política de assistência social para o ano de 2018, pelo documento estudado neste trabalho, implica em redução de 98% do orçamento previsto, destruindo um sistema que preconiza os princípios da igualdade com equidade, que tem como direção as diretrizes de descentralização político-administrativa, de participação popular e a primazia do Estado na condução da política pública, fortalecendo a relação democrática entre Estado e sociedade.

Associado a isso, nos deparamos com medidas de destruição de direitos trabalhistas, sociais e humanos, demarcados pela intolerância religiosa, pela xenofobia, pela lgbtfobia, propagadas por atitudes de violência e violação dos direitos, vertentes de um reacionarismo partilhado por parte de nossos representantes no executivo, legislativo e judiciários e movimentos sociais de extrema direita.

Se as lutas sociais se encontram dormentes, são inerentes à sociedade capitalista, que na contradição, deverá submergir para o enfrentamento desta realidade. Estudiosos e pesquisadores defendem que esse processo seja ser autônomo e independente, identificando como esgotados as possibilidades no campo democrático-popular, de modo que as ações ofensivas ao capital possam se posicionar em defesa dos interesses dos trabalhadores.

6- Referências Bibliográficas

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. Lutas Sociais e Desafios da Classe Trabalhadora: reafirmar o projeto profissional do Serviço Social brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. Nº 129. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: novembro, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas)**. Brasília, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas)**. Brasília, 2006

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS**. Brasília/DF, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. Brasília/DF, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003

BRAZ, Marcelo. O Golpe nas Ilusões Democráticas e a Ascensão do Conservadorismo Reacionário. In: **Serviço Social e Sociedade**, n° 128. São Paulo: Cortez editora, 2017.

COUTO, Berenice, R, YAZBEK, Maria Carmelita e RACHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; Organização das Nações unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, 2009.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, ano XVII, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.

_____. **O Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez Editora, 1996.

PARANÁ, **Conselho Regional de Serviço Social**, 11ª Região. O Golpe que inviabiliza o Sistema Único de Assistência Social é Contra a População Brasileira. Acessado em 20/09/2017: <http://www.cresspr.org.br/site/wp-content/uploads/2017/09/suas-pdf.pdf>

POLESE, Pablo. As Lutas Autônomas Frente ao Modelo Democrático-Popular de Contrarrevolução Permanente. In: **Serviço Social e Sociedade**, n° 128. Cortez Editora, 2017.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília, 2011.

37. O conceito de gerações nas pesquisas sobre participação política.

*Daiany Cris Silva
Jaqueline Ilaria de Lima
Renata Tikako de Jesus Kato*

Resumo: O presente trabalho tem o intuito de discutir a utilização do conceito de gerações nas pesquisas sobre participação política, tendo como lócus de discussão as experiências empíricas em pesquisas de caráter qualitativo realizadas na cidade de Maringá, norte do Paraná. Nesse sentido, no que se refere a juventude, esse estudo articulou entrevistas semi-estruturadas e coletivas com jovens líderes do município e, no que tange aos idosos, analisamos os discursos apresentados pelos estudantes na Universidade Aberta da Terceira Idade da UEM e apresentamos apontamentos acerca da experiência de grupos focais com idosos residentes nas 20 áreas de expansão demográfica do município de Maringá, ainda em andamento. Os grupos focais com idosos contam com a parceria da Prefeitura de Maringá e tem previsão de término para março de 2018. Os grupos geracionais pesquisados atendem os limites etários de seus referidos marcos legais que consideram jovens, pessoas entre 15 a 29 anos, e idosos as que possuem 60 e mais anos. No estágio atual da pesquisa é possível compreender a importância da interação entre os diferentes métodos de pesquisa para melhor dimensionar as relações de jovens e idosos com o mundo da política e refletir sobre as semelhanças e as diferenças existentes entre os diferentes grupos. Consideramos que o engajamento político, a participação social e o interesse pela política se expressam não necessariamente de modo a reproduzir todos os processos sociais em curso, mas se operacionalizam de forma integrada ao cotidiano do convívio social.

Palavras - Chave: Participação Política; Gerações; Cidades Médias.

Introdução

Os estudos geracionais têm revelado importantes feitos analíticos para pensar as dinâmicas sociais, principalmente quando o recorte em questão é o fenômeno da participação política e social.

Cabe uma ressalva para a pluralidade de definições existentes nas ciências sociais para o conceito de geração. Desde as definições produzidas por Augusto Comte, no século XIX, entre 1830 e 1842, baseada numa visão orgânica e exteriorizada do tempo da geração e, portanto, de sucessão geracional, a contestação feita por Karl Mannheim (1961) já no século XX, no final dos anos de 1920. Para fins de análise, consideramos o fenômeno da participação política e social, utilizamos o conceito na forma como ele é empregado por Karl Mannheim (1961) que valoriza o compartilhamento de uma mesma experiência histórica, que grupo de

pessoas, com vivências plurais compartilham por sua posição e atuação comum o tempo histórico do processo social. (MANNHEIM, 1961).

Assim, como nos ensina Mannheim (1961), as experiências históricas compartilhadas podem ser capazes de unir os membros dos grupos em torno da construção de mudanças históricas. Logo, as gerações não resultariam da continuidade, mas da descontinuidade histórica.

Experiências empíricas com jovens e idosos de Maringá

Constituímos duas frentes de pesquisa empírica, em relação aos Jovens construímos um levantamento de dados sobre o perfil da população estudada, por meio de um cadastro dos grupos de jovens, disponibilizado no site da Prefeitura de Maringá. Contatamos por telefone, e-mail e redes sociais todos os grupos de jovens presentes nos arquivos e listas de contatos disponibilizados pela Assessoria da Juventude. Posteriormente, realizamos entrevistas semiestruturadas com as lideranças mais representativas da juventude maringaense. No caso dos idosos realizamos nos dias 15, 22 e 29 de junho do ano de 2016 um minicurso com os alunos da UNATI de Maringá com o intuito de dimensionar, a partir dos discursos dos idosos, qual o significado por eles atribuído aos processos políticos e eleitorais. Essas incursões foram desdobradas em duas tentativas de pesquisa mais detalhadas, pois, percebemos que para melhor dimensionar as relações de jovens e idosos com o mundo da política, haveria a necessidade de uma abordagem mais aprofundada de caráter mais qualitativo. Optamos pela técnica de grupos focais, no caso dos jovens não obtivemos sucesso pois, das seis lideranças que confirmaram presença no encontro contamos com o comparecimento de apenas duas, o que nos possibilitou apenas uma entrevista coletiva. Em relação aos idosos estabelecemos uma parceria com Prefeitura de Maringá para a realização de grupos focais com idosos residentes nas 20 áreas de expansão demográfica do município de Maringá, ainda em andamento, e tem previsão de término para março de 2018.

Ressaltamos que apresentaremos apontamentos acerca dessas experiências empíricas e para tanto, utilizaremos nomes fictícios para preservar a identidade de todos os jovens e idosos que participaram de nossas pesquisas.

Desconectados com o mundo da Política representativa, conectados com a Política cotidiana.

Na pesquisa realizada em parceria com a Assessoria da Juventude foi possível dimensionar algumas características da Participação Política dos Jovens de Maringá. Os grupos organizados de Jovens da cidade buscam construir novos moldes de organização política menos

institucionalizada, no entanto, não deixam de reivindicar um meio oficial de diálogo com a administração pública, como o conselho gestor da juventude. Os jovens da cidade reconhecem-se e identificam-se com o termo periferia e uma forte aposta na cultura como meio de promoção de participação social e construção da cidadania. Tendo em vista esses elementos da participação da juventude maringaense, planejamos um grupo focal que buscou pautar a relação de suas lideranças com a política institucional. Das seis lideranças que confirmaram presença no encontro contamos com o comparecimento de apenas duas jovens, o que configurou apenas uma entrevista coletiva, Jane, 22 anos, líder de uma organização internacional de intercambistas e Fernanda, 21 anos, membro de um coletivo do movimento negro. Ambas são estudantes universitárias.

As entrevistadas são provenientes de movimentos e classes bastante distintas, no entanto, percebem a democracia de forma similar ao desacreditar na efetividade da representação na política institucional. Uma delas inclusive relata ter feito o título eleitoral apenas para o ingresso na universidade, e que nunca teve interesse de participar do processo eleitoral. No entanto, o protagonismo da representação efetiva dos diferentes estratos sociais ainda é algo almejado pela juventude, que procura maneiras de influir politicamente nas ações do estado, incentivar novas formas de participação e atuação no mundo da política institucional, prima-se uma atuação política comprometida com a vida concreta dos jovens.

“a representatividade não vai assim abarcar todas as necessidades da juventude mas eu acho que minimamente tem que chegar nisso né tem que pensar não nessa juventude bonitinha padrão mas pensar que é a juventude que tá aí tá morrendo é a juventude que *ta* sendo massacrada e *ta* sendo assassinada todos os dias.” (Fernanda)

Nesse sentido as diferentes formas de sociabilidade entre os jovens estabelecem um processo de construção que pode gerar um ambiente político de mobilização e tomada de consciência de diversos mecanismos de afirmação das identidades juvenis. Afinal os espaços de luta e de discussão política constituem a formação de identidades juvenis, para além daqueles comumente consideradas, como a família e a escola.”(CASTRO, 2008, p. 260)

A juventude, portanto, se ancora em suas mobilizações cotidianas para a construção de **novas formas de articulação que surgem descoladas da institucionalidade, partidos políticos e movimentos sindicais e sociais tradicionais, sobretudo, para a juventude, para quem o tempo dos processos políticos e eleitorais parece ser cada vez menos importante**

para construção efetiva de uma prática cidadã. Busca-se no processo eleitoral um sentimento de fazer parte do processo como todo, espera-se a conexão com o projeto político em pauta:

“esperança, eu acho que é você sentir que o seu voto não vá fazer a diferença que o processo não vá ser manipulado que não vai acontecer alguma coisa que você diz poxa não faz sentido isso que tá acontecendo, isso não tá certo e então acreditar que meu voto vá fazer diferença, e tipo pô é um voto se for pensar e cada individuo vai pensar em si só e não vai pensar assim ah beleza tem tantos jovens na cidade e isso equivale a tantos % da votação , ninguém tem essa consciência e pensa assim ah é um é um , e que tipo qual que é o meu um voto o que que eu estou representando o que vai fazer a diferença e tipo é acreditar sabe que aquele um não é em vão e eu tô fazendo o meu papel e não é em vão e vai acontecer alguma coisa através disso sabe e tipo essa visualizar uma mobilização maior assim “ (Jane)

As falas das entrevistadas nos mostram como o desinteresse do jovem pela política institucional não se deve a apatia pois, elas buscam representatividade embora não creditem efetividade no voto, e então acabam por buscar outras maneiras de organização para além do voto e os modos de participação tradicionais. Borba (2012) descreve que a partir de 1960 novas formas de participação perpassam o processo eleitoral e colaboram para a emergência de novas formas coletivas de participação, como protestos, boicotes e a organização em coletivos horizontais. Ou seja, mesmo que a juventude tenha valorizado cada vez menos os processos políticos e eleitorais, a construção de ações coletivas horizontais tem movimentado as organizações de juventude, que se expressam pelas intervenções artísticas e ocupações de espaços públicos.

Sentir-se desconectados com o mundo da política representativa cada vez mais vem sendo o sentimento compartilhado pela juventude brasileira, que se conecta na construção de redes de relações cotidianas que constroem oportunidades de organização distante dos aparatos institucionais, mas que buscam ser ouvidas e influente nas ações do poder público.

Envelhecimento e participação política

Em relação aos idosos, 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, sindicatos e processos eleitorais, bem como as modalidades contestatórias e reivindicatórias como as mobilizações de ruas, participação em

movimentos sociais, abaixo-assinado, boicotes, sendo relegada uma certa apatia política e abstenção no debate sobre as práticas políticas.

Contudo, sabemos que nesse grupo, há um acentuado índice de comparecimentos nas eleições, particularmente às de 2014, logo, essa postura de abstenção no debate político deve ser revista.

Desse modo, segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o comparecimento nacional dos 142.822.046 eleitores aptos a votar, o número de idosos de 60 e mais anos aptos a votar era de 24.297.096. Além disso, considerando os idosos com 70 e mais anos cujo o voto é facultativo¹⁸² é importante destacar sua forte representatividade que foi de 10.824.810.

Realizando essas projeções para nível municipal em Maringá, cidade situado no norte do Paraná, o número de idosos de 60 e mais anos de idade que participaram do processo eleitoral em 2014 foi de 34.823.

Cerceados com essa base de dados realizamos nos dias 15, 22 e 29 de junho do ano de 2016 um Mini-curso com os alunos da UNATI de Maringá com o intuito de dimensionar a partir dos discursos dos idosos qual o significado atribuído aos processos políticos e eleitorais.

Assim sendo, 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 que um direito, simbolicamente, ele é percebido como obrigação cívica. Observe-se algumas falas:

“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)

Na fala do Sr. Evandro é visível a forte representatividade e empoderamento que para ele advém da democracia representativa, por meio da “potência hegemônica” que é o voto, para organização do poder político, ou seja, o voto consiste num instrumento de ação na engrenagem social e de participação no mundo da política.

¹⁸²No Brasil, o voto é obrigatório para os indivíduos maiores de 18 anos e facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 anos e menores de 18 anos.

Outro fator que é bem expressivo na fala dos idosos é o voto relacionado a valores morais, numa dicotomia entre certo/ errado, entre o moral e o imoral, logo a política está associada a um dever ser. Como indicam esses idosos:

“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)

Além disso, os idosos costumam justificar sua aposta na democracia representativa atrelada a ideia de patriotismo, de ser uma geração que vivenciou aluta pelos direitos políticos¹⁸³, logo isso viabiliza maior autoridade para participar das decisões políticas, por exemplo:

“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 do seu José há uma dissociação entre aqueles que estão ocupando um lugar de poder “*lá em cima*” e os representados, logo há enfraquecimento da legitimidade dos governantes diante da sociedade. Considerando que potencialmente a aposta na democracia representativa resulta de ato simbolicamente patriótico, isso não significa que necessariamente

¹⁸³ José Murilo de Carvalho em sua obra *Cidadania no Brasil: longo caminho* define, em linhas gerais, os direitos políticos como aqueles que “ (...) referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos político, é do direito do voto que está falando. ” (CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: longo caminho*- 10º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 9)

os governantes utilizam do poder de forma adequada de maneira a conciliar os interesses dos representados.

Em um segundo momento do Mini-curso, instigamos 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 a seguinte rotina:

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

Acho que tem que analisar, sou anti-PT 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, 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 dúvida.” (Evandro)

A partir dos discursos apresentados pelos idosos, compreendemos que a política não é uma atividade permanente, mas circunscreve a determinadas período, principalmente ao período eleitoral, no qual “ não envolve apenas candidatos e eleitores, mas toda a população, cujo o cotidiano é subvertido. Nesse período de conflito autorizado, (...) A sociedade exhibe suas divisões(...), mas do que a escolha de representantes ou governantes, parece estar em jogo um rearranjo de posições sociais.” (PALMEIRA, 2002, p. 172).

Na fala do senhor Evandro é expressivo que o voto é mais que um empreendimento individual, ele deve ser entendido como um processo de adesão, “(...) que vai comprometendo o indivíduo, ou a família, ou alguma outra unidade familiar significativa(...)” (PALMEIRA; HEREDIA, 2006, 40), por mais que o voto seja centrado em figuras, como na fala dele fazendo referência ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ele expressa a proximidade do indivíduo com a facção representada em determinadas figuras em tempos específicos, como o tempo da política.(PALMEIRA; HEREDIA, 2006)

Esse processo de adesão envolve uma declaração pública como evidenciada nas falas dos idosos, já que é importante para o indivíduo se localizar socialmente, expressar em quem ele está apostando, desta forma, “O que está em jogo, numa eleição, para o eleitor (...) não é

escolher representantes, mas situar de um lado da sociedade (...)” (PALMEIRA; HEREDIA, 2006, 39). Ademais, a escolha do representante torna-se um momento de rearranjo de posições sociais, pautadas no grau de identificação, da facção que acolheu que preservou os valores que este cultiva.

Por fim, levando em consideração que a política está pautada em normas e regras próprias, os idosos tendem a representar a política como o lugar dos bons gestores, de profissionais capacitados que possuem competência de gerir o negócio público:

- Se pra votar exige um grau de escolarização, hoje nem pra ser presidente da república precisa, isso é uma aberração, tem quem exigir escolaridade” (Francisca)
- Acho que a pessoa deve ter um nível de escolaridade, um conhecimento para chegar e fazer o trabalho e ter resultado” (Matilde)
- Senão vai ser outro Lula da vida (Lucinéia)
- Penso que não, lá em cima deve estar um profissional que fiz para eles. Pode ser até analfabeto, tendo uma visão de mundo governa. (Evandro)
- Se não tiver uma certa cultura não tem como representar o Brasil fora. Você tem que negociar com outros países, tem que ter uma representação. (Matilde)
- Mas o Lula não tinha. (Evandro)
- Olha o monte de besteira que ele falou. (Matilde)
- Ele tinha todas as informações, ele (Lula) era um líder mesmo. (Rosa)

Nessas falas, além da discussão das normas e regras dos processos políticos, ocorre um jogo de disputas, de conflitos abertos, de pessoas e acontecimentos que são revisitados, de exaltações a líderes, aos valores e as atitudes cultuados pelos agentes é possível visualizar como a política encontra-se vinculada ao cotidiano das pessoas em contextos sociais e históricos específicos.

Conclusões

Ao observar jovens e idosos e avaliarmos suas falas sobre os processos políticos e eleitorais as diferentes modalidades de participação política é possível aferir que a participação não pode ser entendida como um objeto em si, mas que encontra-se ancorada nas divisões que a sociedade cria, estendendo o político para além do aparato estatal e compreendendo como ela está sendo feita no cotidiano dos agentes sociais.

Nesse sentido, **as novas formas de articulação surgem descoladas de partidos políticos e dos movimentos sindicais e sociais, sobretudo, para a juventude, para quem o tempo dos processos políticos e eleitorais parece ser cada vez menos importante para construção efetiva de uma prática cidadã.**

No caso dos idosos, a escolha dos representantes torna-se um momento de rearranjo de posições sociais, de autonomia política, de simbolicamente ser um dever cívico, de identificação ou não com determinada facção, logo é uma escolha que está vinculada aos processos mais amplos que envolve concessões e interdições, portanto a adesão a determinados valores e atitudes cultuados pelos indivíduos, e canalizadas, em momento específico, na figura de determinado candidato.

Bibliografia

BARROS, Myriam. Moraes. Lins. **A velhice na pesquisa sócio antropológica brasileira.** IN: GOLDENBERG, Mirian. (org.) **Corpo, Envelhecimento e felicidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.p.45-64, 2011.

BEAUVOIR, Simone. **A velhice.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BORBA, Julian. **Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação.** Revista Sociedade e Estado – Volume 27 N°2- maio/agosto 2012.

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

BOURDIEU, Pierre. **A juventude é apenas uma palavra.** IN: BOURDIEU, Pierre (colt.) **Questões de Sociologia,** Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, p.p.112-121, 1983.

BRITO, Fausto. **Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Populacionais: São Paulo, v. 25, n° 1, p.p. 5-26, jan-jun. 2008.

Caderno Estatístico Município De Maringá. Paraná: Ipardes, Novembro De 2016.

Disponível em:

<<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87000&btOk=ok>>
(acesso dia 22/11/2016 as 09:51min)

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: longo caminho.** 10º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 7- 11.

CASTRO, Lúcia Rabello de. **“Participação Política e Juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum”** in: Revista Sociologia e Política, v. 16, n° 30, 2008.

Censo demográfico 2010: população residente por grupo de idade, segundo o município e o sexo. Disponível em:

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=26&uf=41%20%20topo_piramide> (acesso em 05/08/2016)

DEBERT, Guita. Grin. **Pressupostos da reflexão antropológica sobre a velhice.** IN: DEBERT, Guita. Grin. (org.) Antropologia e Velhice. Campinas: Textos Didáticos do IFCH/UNICAMP, n° 13, p. p. 7-27, 1998.

_____. A antropologia e o estudo dos grupos e das categorias de idade. IN: BARROS, Myriam. Moraes. Lins (org.) Velhice ou Terceira Idade? Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. p. 49-67, 2006.

Estatuto Da Juventude. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm> (acesso dia 22/11/2016 as 11:23)

GIMENES, E; FURRIEL, W.; BORBA, J; RIBEIRO, E. Partidarismo no Brasil: Análise longitudinal dos condicionantes da identificação partidária (2002 -2014). Revista Debates, Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2016.

IANNI, Octavio, **“O Jovem Radical”**, In Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 159 - 179, 1963.

Ibge Dados Da Região Metropolitana. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm> (acesso dia 23/11 11:48)

GOLDENBERG, Mirian. Coroas. **Corpo, envelhecimento, casamento e infidelidade.** Rio de Janeiro: Record, 2009.

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

_____ & SILVA, A.C. **Por que se perde uma eleição?** In: GOLDMAN, Márcio. (org.) **Alguma**

Antropologia. Rio de Janeiro: RelumeDumará, p.p. 145-166, 1999.

HEREDIA, Beatriz. & PALMEIRA, Moacir. **O voto como adesão.** In: Teoria e Cultura. Revista do Mestrado em Ciências Sociais da UFJF, vol. 1, n°. 1, p. 35-58, 2006.

KUSCHNIR, Karina. **O cotidiano da política.** Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

LIMA, Vinícius Carvalho. **Nova forma de dominação ou cena potente? Uma análise das relações entre Juventude e Ação Cultural na periferia Urbana Brasileira.** In:

pragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura, Ano 3, número 5, semestral, setembro de 2013. P. 27 – 42

LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina C. **Participação política no Brasil**. In: Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos / organização Marta Arretche. – 1. ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015, p. 23-50.

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

MILBRATH, L. W. & GOEL M. L. **Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?** Chicago: RandMcNallyCollegePublishing, 1977.

OKADO, Lucas. **Juventude e participação política no Brasil: efeitos de ciclos de vida ou geração?** Maringá, 2013. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. e AYRES, Carla Simara. **Democracia, Participação e mudança geracional no Brasil**. Século XXI, UFSM, Santa Maria, v. 1, n. 2, p.p.62-78, jul./dez. 2011. PALMEIRA, Moacir. **Eleição municipal, política e cidadania**. In: PALMEIRA, Moacir. & BARREIRA, César. (orgs.) Política no Brasil. Rio de Janeiro: RelumeDumará, p.p.137-150, 2006.

PALMEIRA, Moacir. Tempo e tradição: nota exploratória. In: **O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais**. Rio de Janeiro: RelumeDumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ; 2002, p.171-178.

PALMEIRA, Moacir; HEREDIA, Beatriz M.A de. O Voto como Adesão. In: Teoria e Cultura: Revista do Mestrado de Ciências Sociais da UFJF. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2006.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **Características do processo de urbanização de Maringá, PR: uma cidade de "porte médio"** in CADERNOS METRÓPOLE, n.12, pp.95-121, 2ºsem, 2004

FERNANDES, Florestan, **"Os dilemas políticos dos jovens"**, In Florestan Fernandes na Constituinte Leituras para a Reforma Política. São Paulo, Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, p. 31 - 34, 2014

SIMÕES, Júlio Assis. **A maior categoria do país: o aposentado como ator político**. IN: BARROS, Myriam. Moraes. Lins (org.) Velhice ou Terceira Idade? Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. p. 13-33, 2006.

STUCCHI, Débora. **O curso da vida no contexto da lógica empresarial: juventude, maturidade e produtividade na definição da pré-aposentadoria**. IN: BARROS, Myriam.

Moraes. Lins (org.) Velhice ou Terceira Idade? Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, p. p. 35-46, 2006.

Tribunal Superior eleitoral: estatística do eleitorado. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-eleitorado>>

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales & GOMES, Marília Miranda. **Transição demográfica: a experiência brasileira.** *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, 21 (4), p.p. 539-548, out-dez, 2012.

WELLER, Wivian. **A atualidade do conceito de gerações de Karl Mannheim.** *Revista Sociedade e Estado*. Vol. 25, Nº2, p.p 205-224, maio-agosto, 2010.