

# Estudos sobre a participação política no Brasil

**Karina Lilia Pasquariello Mariano**

**Lígia Helena Hahn Lüchmann**

**Rafael da Silva**

**(Org.)**



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

E-ISBN: 978-65-5954-324-3

# **Estudos sobre a participação política no Brasil**

Karina Lilia Pasquariello Mariano  
Lígia Helena Hahn Lüchmann  
Rafael da Silva  
(Org.)

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

Reitor: Pasqual Barretti

Vice-Reitora: Maysa Furlan

Diretor: Jean Cristtus Portela

Vice-Diretor: Rafael Alves Orsi

SÉRIE TEMAS EM SOCIOLOGIA Nº 16

*Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais*

Coordenadora: Ana Lúcia de Castro

Vice-Coordenador: Antonio Ianni Segatto

*Conselho Editorial do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais*

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Teresa Micelli Kerbaux

Prof. Dr. Edgar Teodoro da Cunha

Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno

*Normalização*

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras

*Editoração eletrônica*

Eron Pedroso Januskeivictz

*Arte da capa*

Autora: Lígia Helena Hahn Lüchmann

# TEMAS EM SOCIOLOGIA

## ESTUDOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

*Karina Lilia Pasquariello Mariano*

*Lígia Helena Hahn Lüchmann*

*Rafael da Silva*

*(Org.)*

**CULTURA  
ACADÊMICA** 

*Editora*

Copyright © 2022 by Laboratório Editorial da FCL  
Direitos de publicação reservados a:  
Laboratório Editorial da FCL

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

E-mail: [laboratorioeditorial@fclar.unesp.br](mailto:laboratorioeditorial@fclar.unesp.br)  
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Obra disponível em formato eletrônico  
(consultar endereço acima).

Estudos sobre a participação política no Brasil / Organização: Karina  
Lilia Pasquariello Mariano, Lígia Helena Hahn Lüchmann e Rafael  
da Silva. –

São Paulo, SP : Cultura Acadêmica, 2022.  
E82 238 p. ; 14x21 cm. – (Temas em Sociologia, 16)

ISBN 978-65-5954-324-3

I. Movimentos sociais. 2. Sociologia. 3. Participação política.  
I. Mariano, Karina Lilia Pasquariello. II. Lüchmann, Lígia Helena Hahn.  
III. Silva, Rafael da. IV. Série.

CDD 306.2

# SUMÁRIO

Apresentação: avanços e perspectivas nos estudos sobre a participação política no Brasil.....	7
<i>Karina Lilia P. Mariano, Lígia Helena H. Lüchmann e Rafael da Silva</i>	

## PARTE 1: COMPORTAMENTO ELEITORAL

Crescimento da população e do eleitorado nas cidades médias brasileiras ....	15
<i>Simone Pereira da Costa Dourado e Maria Isabel Trivilin</i>	
Abstenções, votos brancos e nulos no Brasil: uma revisão da literatura.....	39
<i>Rafael da Silva, Yan de Souza Carreirão, Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza e Julian Borba</i>	

## PARTE 2: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A qualidade da representação política nos conselhos municipais de assistência social no Brasil .....	67
<i>Carla Almeida e Liege Torresan Moreira</i>	
Composição e rede associativa dos conselhos gestores das capitais do Sul do Brasil .....	93
<i>Lígia Lüchmann, Gabriel Scapini e Carla Almeida</i>	
Mapas da participação: educação, cultura, mulheres e direitos humanos nos estados e municípios brasileiros .....	109
<i>Carla Giani Martelli, Karina Lilia Pasquariello Mariano, Andre Moralis Caramori, Ludmila Braga Vidal e Deivid Filippin Marcolino</i>	
Bancos de dados Muncics-IPS e Estadics-IPS: para uma visão das instituições participativas no Brasil por meio das pesquisas do IBGE.....	131
<i>Rony Coelho</i>	

### PARTE 3: ASSOCIATIVISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS

A participação política das pessoas com deficiência no Brasil.....	163
<i>Lígia Lüchmann, Márcia Inês Schaefer e Anahí Guedes de Mello</i>	
Ativismo institucional feminista: cavando oportunidades na burocracia estatal .....	197
<i>Milena Cristina Belançon</i>	
Das redes às ruas: como a Internet tem modificado a participação no Brasil.....	215
<i>Vinícius de Souza Sturari</i>	
Autores.....	231

# APRESENTAÇÃO: AVANÇOS E PERSPECTIVAS NOS ESTUDOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Karina Lilia P. MARIANO  
Lígia Helena H. LÜCHMANN  
Rafael da SILVA

Esta coletânea é resultado de estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa *Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)*, aprovado pelo Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD) vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O referido projeto mapeou e analisou diversas modalidades de participação política no Brasil, não apenas buscando identificar trajetórias, mudanças e permanências, como também analisar esta temática a partir de olhares que recortam o fenômeno da participação política iluminando determinados segmentos, ou setores populacionais, a exemplo das mulheres, dos idosos, da juventude e das pessoas com deficiência.

Seguindo uma orientação mais geral encontrada nos diferentes estudos sobre a participação e o comportamento político, sobretudo naqueles que se dedicam a análises sobre as democracias ocidentais, encontramos, também na realidade brasileira, uma diversificação de modalidades de participação política, incluindo padrões institucionais e extra-institucionais, a exemplo das instituições participativas (como os conselhos e as conferências de políticas públicas), dos protestos, do associativismo, dos movimentos sociais, além da modalidade eleitoral. Diante disso, os estudos deste projeto se interessaram na análise não apenas das características mais recentes da participação eleitoral no Brasil, como também da proliferação dessas outras formas de envolvimento ou engajamento político das/os diferentes cidadãs/os, buscando avançar na identificação de especificidades, mudanças, padrões e perspectivas, em diálogo com a literatura nacional e internacional.

Além do caráter interinstitucional, na medida em que engloba três diferentes universidades do país: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Araraquara), e Universidade Estadual de Maringá (UEM); a presente coletânea também apresenta um olhar interdisciplinar, uma vez que reúne a contribuição de pesquisadoras e pesquisadores de diversas áreas das Ciências Sociais, com destaque para as áreas da Ciência Política, da Sociologia e da Antropologia. Assim, voltados para a busca da compreensão de determinados aspectos, ou recortes, do complexo fenômeno da participação política no país, os trabalhos reunidos nesta coletânea formam três blocos temáticos.

O primeiro bloco é destinado ao tema da participação eleitoral, estando composto por dois trabalhos. O primeiro, intitulado *Crescimento da população e do eleitorado nas cidades médias brasileiras*, de autoria de Simone Pereira da Costa Dourado e Maria Isabel Trivilin, centra sua análise nas dinâmicas de crescimento populacional e do eleitorado, em municípios de médio porte. O primeiro desafio com o qual se depararam as autores, diz respeito aos critérios de definição dos portes dos municípios, pois não há consenso na literatura. Para fins desta pesquisa, utilizaram a definição fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é amplamente utilizada, porém não isenta de críticas. O interesse das autoras por estes municípios se justifica por dois aspectos: 1) o parco esquadramento da teoria social sobre o modo de vida nestes municípios; e 2) a dinâmica de crescimento populacional, que se distingue dos demais municípios de portes diferentes.

A primeira confirmação obtida pelo estudo indica que o crescimento populacional dos municípios de porte médio foi bem mais expressivo que o observado nas metrópoles, com destaque para as médias cidades do Norte do país. Ou seja, esse achado confirma a necessidade da teoria social olhar com mais acuidade para essas dinâmicas locais. Além disso, os municípios médios apresentam grande heterogeneidade intra-regional e entre as regiões geográficas, alguns com expressivos percentuais de crescimento populacional e de eleitores; outros, de módicos percentuais de crescimento, e alguns vivenciando retração da população apta a votar. Por fim, o texto aponta para o delineamento de uma importante agenda de pesquisa, que trata das dinâmicas populacionais e os rebatimentos destas na composição do eleitorado e na afluência às urnas, considerando outros aspectos da vida urbana destes municípios, além das diferenças regionais e no interior delas.

O segundo trabalho, intitulado *Abstenções, votos brancos e nulos no Brasil: uma revisão da literatura*, de Rafael da Silva et al., assume papel fundamental para quem deseja adentrar na literatura sobre o tema. Há a reunião de um

conjunto expressivo e significativo de estudos que se debruçaram em busca de explicações para as causas das abstenções, votos brancos e nulos nas eleições brasileiras. Desde os estudos iniciais, até os mais recentes, o diálogo construído pelos autores permitiu que se destacasse o tema, produzindo avanços e identificando novas questões a serem enfrentadas.

As primeiras sugestões trazidas pela literatura apresentada, dizem respeito à necessidade de se separar as abstenções dos votos brancos e nulos, já que, até então, o estudo de maior repercussão aglutinava estas três dimensões do comportamento eleitoral em uma única categoria: a “Alienação Eleitoral”. Além disso, trabalhar com dados oficiais de abstenções é uma tarefa espinhosa, já que há o problema da desatualização dos dados cadastrais dos eleitores, junto aos órgãos da Justiça Eleitoral.

No tocante aos votos brancos e nulos, temos uma complexidade que envolve o fenômeno. Os fatores causais que o fomentam vão desde aspectos técnicos à forma pela qual os eleitores efetivam seus votos (urna eletrônica ou cédula eleitoral), passando por fatores socioeconômicos, com centralidade para a escolaridade, fatores conjunturais, forma como o eleitor avalia as instituições políticas e como ele se relaciona com a política. O grande desafio para o avanço dessa agenda está em analisar separadamente os votos brancos dos nulos, e aplicar recursos metodológicos diferentes para melhor explicá-los, inclusive empregando experimentos.

O segundo bloco reúne trabalhos voltados para as modalidades de participação política de caráter institucional, como são os casos dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas. No contexto brasileiro, as Instituições Participativas vêm ocupando um lugar de destaque nos estudos sobre as inovações democráticas, com um adensamento de análises que conduzem para diversos desdobramentos, a exemplo das dinâmicas representativas desses espaços de participação política institucionalizada.

O primeiro trabalho deste bloco, intitulado *A qualidade da representação política nos conselhos municipais de assistência social no Brasil*, assinado por Carla Almeida e Liege Torresan Moreira, insere-se nesse debate a partir da construção de um modelo tridimensional para a análise da qualidade da representação política da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) no Brasil. Mobilizando o banco de dados do Censo Sistema Único de Assistência Social (Suas), criado e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – extinto pelo governo Bolsonaro-, e que fornece informações de todos os conselhos municipais do Brasil.

As autoras concluem, baseadas nos três indicadores analíticos (autorização e paridade; publicidade e permeabilidade; e inclusividade e pluralidade),

que em que pesem diferenças relacionadas ao porte municipal, os conselhos municipais de assistência social apresentaram avanços graduais na última década em relação à qualidade da representação política, seja pela adoção de critérios mais democráticos de escolha de representantes, pelo aumento de medidas de publicização dos conselhos ou ainda de ampliação da participação dos usuários, embora os importantes desafios encontrados nessas instituições participativas. As autoras alertam, ainda, para o papel central das conferências no sentido de garantir maior efetividades democrática dos conselhos.

O segundo capítulo deste bloco, intitulado *Composição e rede associativa dos conselhos gestores das capitais do sul do Brasil*, assinado por Lígia Lüchmann, Gabriel Scapini e Carla Almeida, busca analisar a composição da sociedade civil em cinco áreas de conselhos gestores (Meio Ambiente, Saúde, Deficiência, Assistência Social e Idoso) das três capitais do sul do Brasil (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre). O estudo visa também apresentar, mediante o uso de ferramentas de redes, as organizações sociais que são mais presentes e centrais nas suas respectivas comunidades de políticas públicas.

Em diálogo com as teorias sobre participação política, o trabalho sugere que a composição dos conselhos está relacionada, além das dimensões dos recursos, da identidade e da racionalidade, a aspectos institucionais, em especial, às regras de composição e de escolha dos representantes sociais. Por seu turno, essas regras, em alguma medida, não escapam dos padrões históricos específicos de relações entre Estado e sociedade civil vigentes em cada área de política pública, que por sua vez sofrem influências dadas pelos contextos políticos, institucionais e sociais locais.

O trabalho da equipe liderada por Carla Giani Martelli, *Mapas da Participação: Educação, Cultura, Mulheres e Direitos Humanos nos Estados e Municípios Brasileiros*, analisa nos quatro setores abordados a relação entre o processo de institucionalização e a dinâmica das instituições participativas entre 2010 e 2014. Utilizando o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP), explicados na descrição metodológica do capítulo, foi possível visualizar como esses dois aspectos se distribuem no território brasileiro com a construção de mapas que ajudam a visualizar a densidade dessas ações nos distintos estados.

Os índices também permitiram verificar a disparidade que existe entre o IEI dos setores analisados. Em relação ao IAP, verificou-se que no período analisado houve um forte estímulo à participação, especialmente nas questões de Mulheres e Direitos Humanos, mas que esta não se refletiu num incremento da institucionalização. Os autores explicam que estimu-

lar a participação envolve menos custos (inclusive políticos) do que criar novas institucionalidades, embora o impacto desta última seja muito mais significativo.

No último capítulo deste bloco, *Banco de dados Munics-IPs e Estadics-IPs: para uma visão das instituições participativas no Brasil por meio das pesquisas do IBGE*, Rony Coelho apresenta uma excelente iniciativa no âmbito da pesquisa desenvolvida, que visou ajudar a suprir a lacuna quanto aos dados que auxiliam pesquisadores a lançar luzes sobre as instituições participativas nos âmbitos federativo, municipal e estadual.

Para tal intento, o autor apresenta dois bancos de dados construídos pela pesquisa: (Munics-IP) e Estadics-IP), ambos serão em breve disponibilizados ao público mais amplo, oferecendo informações das instituições participativas no âmbito municipal e estadual. Esses bancos se originaram da mineração de informações das pesquisas do IBGE, sobre as gestões municipais e estaduais. O Estadics agrega informações no âmbito estadual desde 2012, enquanto o Munics reúne dados das gestões municipais desde 1999. Com isso, dá-se uma inestimável contribuição aos estudos vindouros, que busquem um prisma panorâmico e comparativo, a nível de Brasil, das Instituições Participativas (IPs) e seus efeitos, já que o acesso a dados sistematizados e padronizados sobre IPs é um dos gargalos deste campo de pesquisa.

O terceiro bloco trata do tema da participação política focando aspectos transversais, que cruzam diferentes setores ou segmentos populacionais, ao abordar diferentes modalidades de participação. O primeiro capítulo deste bloco, intitulado *A participação política das pessoas com deficiência no Brasil*, de autoria de Lígia Lüchmann, Márcia Inês Schaefer e Anahi Guedes de Mello, reconhecendo a escassez de estudos sobre a participação das pessoas com deficiência no Brasil, apresenta uma abordagem panorâmica sobre algumas modalidades de participação política deste segmento populacional, destacando a participação eleitoral, a participação em associações e movimentos sociais, e a participação em Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência.

O trabalho ressalta que, além das diversas restrições econômicas, sociais, culturais e institucionais, as barreiras no campo da participação e da representação política só fazem aumentar o grau de exclusão e de injustiças sociais sofrido por esse segmento populacional. No entanto, e embora reconhecendo os diferentes obstáculos, o estudo aponta para um crescente envolvimento político dessa população, seja no campo da participação eleitoral, seja no tocante às outras modalidades – sociais e institucionais – de participação.

O trabalho de Milena Cristina Belançon, intitulado *Ativismo Institucional Feminista: cavando oportunidades na burocracia estatal*, discute o ativismo institucional feminista brasileiro a partir do processo de redemocratização. Sua análise aborda os momentos críticos dessa atuação no processo de institucionalização de políticas para as mulheres, chamando a atenção para o fato de que a incorporação dessa agenda nas políticas públicas ainda depende muito do perfil ideológico do governo.

Nesse sentido, o capítulo aponta que o período de governos petistas (2003-2016) foram um marco na incorporação e nos avanços da pauta feminista, enquanto os governos que os sucederam refletem mudanças socioculturais e políticas bem distintas, que apontam para a desconstrução ou estagnação desses avanços.

O último capítulo do terceiro bloco é de autoria de Vinícius de Souza Sturari. *Das redes às ruas: como a internet tem modificado a participação no Brasil* analisa o impacto da Internet nas mobilizações sociais iniciadas em 2013 – as Jornadas de Junho – que trouxeram às ruas brasileiras um novo perfil de atores e se destacaram por implementar novas estratégias de articulação. Fazendo uma reconstrução dos fatos inaugurados pelos protestos contra o aumento das passagens de ônibus na cidade de São Paulo, a análise destaca como ao longo do tempo estas manifestações foram tomando novos contornos e agendas, com consequências profundas para a vida política brasileira.

É importante notar que a compreensão sobre o tema da participação política ganha complexidade não apenas pelo profícuo debate acerca de suas diferentes condicionalidades, mas também pelos filtros operados por fatores contextuais, com destaque “aos momentos críticos” que desestabilizam padrões e impulsionam alterações.

Assim, e diante da atual conjuntura política do país, a importância desta coletânea só faz aumentar, na medida em que documenta aspectos centrais do comportamento político dos brasileiros e brasileiras, que servem como balizas para as análises futuras, em um contexto de aumento das incertezas acerca dos impactos que o atual governo provocará nas instituições e no comportamento político do país.

Agradecemos a toda a equipe do projeto e à CAPES pelo seu financiamento por meio do PROCAD ao oportunizar a produção e a troca de conhecimentos entre diferentes universidades e pesquisadores, professores e alunas/os, fomentando o desenvolvimento e a qualificação do ensino e da pesquisa no país.

**PARTE 1:**  
**COMPORTAMENTO ELEITORAL**



# **CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO E DO ELEITORADO NAS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS**

Simone Pereira da Costa DOURADO  
Maria Isabel TRIVILIN

Nesse capítulo tratamos das dinâmicas do crescimento populacional e do eleitorado nos municípios médios brasileiros. A pesquisa utiliza dados de natureza quantitativa, gerados a partir das contagens populacionais de 2004, 2014 e 2016, feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que são considerados a partir da teoria social que explica o fenômeno urbano, particularmente o surgimento das cidades médias brasileiras. Os dados sobre crescimento demográfico nos municípios médio são, também, cotejados com informações geradas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o tamanho do eleitorado brasileiro nesses mesmos municípios nas eleições de 2014, pleito que elegeu presidente, governadores, senadores, deputados federais e estaduais, e, em 2016, quando da eleição de prefeitos e vereadores. A escolha do recorte demográfico entre 2004 e 2014 tem a finalidade de pensar o crescimento das cidades médias no intervalo de uma década. O registro populacional em 2016 tem a intenção de possibilitar a comparação com o eleitorado que nesse mesmo ano vivenciou o pleito municipal. A escolha dos dados sobre o eleitorado em 2014 e 2016 visa garantir a diversidade dos processos eleitorais no Brasil que combinam, a cada dois anos, eleições nacionais e locais. Pela falta de ferramentas no portal do TSE que permitem selecionar mais de um município por vez ou aplicar determinado filtro capaz de agrupar todas as cidades médias, utilizando o critério de número de habitantes, as informações foram obtidas manualmente, pesquisando cada município brasileiro de forma individual.

A fim de simplificar e estreitar a quantidade de municípios analisados, estabelecendo um critério de leitura dos dados pelas cinco regiões do país, para esse capítulo, fez-se um recorte das tabelas sobre crescimento da população considerando somente os municípios que entre 2004 e 2016 tiveram um crescimento populacional acima de 20%, totalizando 94 municípios assim distribuídos regionalmente: treze (13) da região Centro-Oeste, vinte

(20) da região Norte, vinte e cinco (25) da região Sudeste, vinte e um (21) da região Nordeste e quinze (15) da região Sul. Esse recorte foi possível a partir da produção de uma tabela mais ampla com os duzentos e setenta e seis (276) municípios médios brasileiros, que concentravam, em 2016, 28,3% da população brasileira.

Com o objetivo de apreender características elementares do eleitorado residente nas cidades médias brasileiras, foram incluídas suas faixas etárias, divididas entre parte da população que possui o voto como obrigatório (18 a 69 anos) e a outra para quem o voto é optativo (16 e 17 e 70 anos e mais). As três faixas etárias surgiram de um reagrupamento dos dados disponíveis no site do TSE, de forma artesanal e bastante trabalhosa, já que o site apresenta a idade dos eleitores divididas em dezoito faixas diferentes, sem possibilidade de apreensão de outra forma. Assim sendo, além das quantidades de votos nominais em cada eleição considerada (2014 e 2016), no primeiro e segundo turnos, foi montado um banco de dados com a quantidade de eleitores, as porcentagens de suas faixas etárias e a taxa de crescimento do eleitorado de 2014 para 2016.

Por fim, no intuito de traçar um quadro das faixas etárias do eleitorado por regiões do Brasil, os 276 municípios médios inventariados na base do TSE foram agregados por regiões, assim distribuídos: vinte e cinco (25) da região Norte, cinquenta e dois (52) da região Nordeste, cento e trinta (130) da região Sudeste, dezoito (18) da região Centro-Oeste e cinquenta e um (51) da região Sul. Além da divisão por regiões, novamente os separamos entre grupos de eleitores para quem o voto não é obrigatório (16 e 17 e 70 anos e mais) e para quem é obrigatório (18 a 69 anos), nas eleições gerais de 2014 para presidente e nas eleições municipais de 2016 para prefeito.

O presente capítulo segue a seguinte ordem expositiva: 1) introdução, 2) apresentação dos dados das contagens populacionais de 2004, 2014 e 2016 feitas pelo IBGE, o que possibilita a discussão sobre as principais características do crescimento das cidades médias brasileiras, 3) apresentação das informações do TSE para o tamanho do eleitorado brasileiro nos municípios médios nas eleições nacionais de 2014 e locais de 2016 e 4) considerações finais.

## **As cidades médias brasileiras**

Na década de 1970, alguns setores do Estado brasileiro pensaram estratégias de desenvolvimento nacional que consideravam o papel a ser desempenhado pelas cidades médias. Criado em 1976, por meio de finan-

ciamentos para ampliação da infraestrutura social e produtiva, o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio visava fortalecer os municípios que apresentassem esse perfil. Subjacente ao interesse do executivo federal pelas cidades médias estava a ideia de que elas poderiam funcionar como diques que conteriam os fluxos migratórios que se dirigiam as metrópoles. Em diferentes unidades federativas, algumas cidades foram tomadas como uma alternativa espacial para o crescimento das capitais.

Até o final da década de 1970, no Brasil, existiam nove (9) regiões metropolitanas, sendo elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. Criadas por iniciativa federal, durante o regime militar, elas tinham a função de ser o eixo da geopolítica de integração e modernização do território nacional porque representavam a base industrial de uma sociedade que se tornava cada vez mais urbana. Faziam parte do projeto de desenvolvimento que pretendia amenizar os efeitos negativos das desigualdades regionais. Atualmente o Brasil possui trinta e cinco (35) regiões metropolitanas, distribuídas da seguinte forma: doze (12) no Nordeste; onze (11) no Sul; sete (7) no Sudeste; três (3) no Norte e duas (2) no Centro-Oeste. As regiões metropolitanas criadas após o período de ditadura militar são constituídas não mais pela ação do governo federal, mas por iniciativa dos Estados.

Kornin e Moura (2004) ponderam que a criação dessas novas regiões metropolitanas, ocorrem sem o devido desenvolvimento de uma cultura regional e sem que as desigualdades econômicas e de infraestrutura dos municípios que as compõem fossem consideradas. A constituição dessas áreas também não tem sido o suficiente para despertar as responsabilidades dos municípios polos, geralmente cidades de porte médio, na implantação de políticas compensatórias aos demais integrantes das regiões metropolitanas, que arcam com vários custos de um rápido crescimento populacional, o maior deles é a oferta de habitação de interesse social e de serviços nas áreas de saúde e educação. O município polo de uma região metropolitana costuma ficar cercado por outros com perfis populacionais e vocações econômicas bem distintas. Os municípios podem estabelecer forte ou fraca relação com o polo e, muitas vezes, servem como receptores da população mais carente que não consegue se instalar na cidade polo ou é forçada a dela sair e fixar residência em cidades vizinhas onde o valor dos aluguéis, dos terrenos urbanos e dos imóveis é mais baixo. Os municípios com alto grau de integração ao polo das regiões metropolitanas ficam em situação delicada porque são os que mais crescem em população e, no entanto, tem uma arrecadação anual baixa e os menores índices de repasse de Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Várias cidades médias se tornaram, portanto, cidades polos dessas novas regiões metropolitanas. Sobre o interesse do estado nacional na consolidação dessas cidades como novos centros integrados à economia nacional:

Era plural o interesse por essa alternativa espacial de crescimento, valorizando as cidades médias: vislumbrava-se a minimização da pobreza urbana; a garantia da capacidade gerencial e financeira do estado em prover equipamentos e serviços urbanos; evitar a queda da produtividade das atividades econômicas; a preservação do meio ambiente; o avanço do projeto de integração do território nacional; a ocupação das fronteiras nacionais. (ANDRADE; SERRA, 2001, p.VI).

Simultaneamente, esses autores destacam que as cidades médias foram pensadas por planejadores urbanos e regionais e por técnicos que trabalhavam nos aparelhos do Estado como uma alternativa para o ordenamento urbano das metrópoles brasileiras. Um ordenamento que estava sendo ameaçado, segundo a visão governamental, principalmente, pelos fluxos de migrantes que deixavam as regiões mais pobres do país. O debate sobre a criação dessas cidades médias teria, portanto, obscurecido o problema da concentração fundiária no Brasil. Assim, os migrantes vindos de regiões pobres, dominadas pelo latifúndio improdutivo ou pela grande propriedade, para as grandes metrópoles, eram tratados como um problema social e não como um grupo de excluídos do processo produtivo ou como trabalhadores que poderiam continuar nas suas regiões vinculados ao desempenho de alguma atividade econômica, desde que o executivo federal organizasse ações de intervenção que culminassem, por exemplo, na (re)distribuição de terras. Na percepção do Estado e de alguns dos seus tecnocratas, a promoção das cidades de porte médio poderia ajudar a resolver a falta de projetos de reforma agrária no país. Como destacam Andrade e Serra (2001, p.VI):

É também preciso reconhecer que a opção pelas cidades médias como solução do problema da macrocefalia urbana deixava de lado a questão da concentração fundiária. Em suma, a reforma agrária seria uma outra opção, ou uma opção complementar, que acabaria por valorizar os pequenos centros urbanos na medida em que contribuía para fixar as populações rurais em seu território de origem, contendo o crescimento das metrópoles via redução do êxodo rural.

Todavia, a preocupação do executivo federal com o tema das cidades médias teria se enfraquecido durante a década de 1980, voltando a ser objeto de atenção governamental apenas nos últimos anos dessa década de 1990. Volta-se a pensar que, talvez, as cidades médias pudessem ter papel estratégico nos processos de desconcentração populacional e de pulverização das atividades econômicas. Entretanto, o problema da concentração fundiária continuaria em suspenso e, conseqüentemente, a solução para os conflitos e disputas da posse de terras também.

É importante lembrar que não há um consenso entre as definições acadêmicas sobre o que é uma cidade média. Esses espaços recebem classificações diferentes por parte de economistas, geógrafos, demógrafos, sociólogos, antropólogos e outros profissionais. Da mesma forma, elas são interpretadas de maneira distinta pelos diversos grupos sociais que nelas convivem ou que com elas se relacionam ou, ainda, que as observam de longe (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

Assim, o entendimento da dinâmica de organização e consolidação dos núcleos urbanos das chamadas cidades médias exige ponderações sobre o processo de urbanização das cidades brasileiras, nas últimas décadas. Em 2001, os trabalhos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo IBGE e pela Universidade de Campinas (Unicamp) indicam a necessidade de uma nova classificação para rede urbana brasileira (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001). Em 2010, com a publicação dos dados do censo demográfico daquela década um novo relatório começou a ser produzido e um material complementar foi publicado, em 2015, mas sem o mesmo peso do trabalho anterior, que forneceu subsídio inclusive ao projeto de lei do Estatuto da Metrópole<sup>1</sup>. Esses estudos evidenciam que a urbanização das cidades brasileiras adquiriu características diferenciadas: o crescimento populacional não está mais concentrado nas metrópoles tradicionais e é mais acelerado nas pequenas e médias cidades (IPEA, 2015).

A falta de consenso entre institutos nacionais e internacionais de pesquisa e, também, entre investigadores do fenômeno urbano (AMORIM FILHO; SERRA, 2001; ANDRADE; SERRA 2001; BRAGA, 2005; BRITO; HORTA; AMARAL, 2001; LIMA, 1998; MARICATO, 2001; STAMM *et al.*, 2013) sobre como ou o que define uma cidade como média, faz delas espaços físicos que abrigam uma população entre 100 e 500 mil habitantes, como define o IBGE, entre 100 mil e 1 milhão de habitantes, como expressa a Organização das Nações Unidas (ONU), ou,

---

<sup>1</sup> Publicada em 2001, a obra *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana* foi um marco no debate nacional sobre quais parâmetros devem ser utilizados para pensar a rede urbana brasileira.

ainda, como observam alguns pesquisadores, como que possuem núcleo urbano com população de no mínimo 10 mil habitantes (AMORIM FILHO, 1984).

Desde as contribuições de Simmel (1976), no início do século XX, a teoria social que explica o fenômeno urbano, reitera como são instáveis as abordagens que se valem dos critérios demográficos para caracterizar as cidades, primeiro como cidades e depois por seu porte de pequenas, médias ou grandes (PARK, 1976; SIMMEL, 1976; WIRTH, 1976). A análise e a classificação feita por meio do volume populacional, apesar de amplamente usada, pode induzir ao erro analítico de vincular a existência da vida urbana a um determinado número de habitantes, associando as pequenas e médias cidades a espaços marcados por um modo de vida simples e mais tradicional e as grandes cidades ao cosmopolitismo e a experiência da metrópole.

Nossa abordagem parte do recorte populacional, na forma como ele é definido pelo IBGE: são médias as cidades que estão entre 100 e 500 mil habitantes. A finalidade é criar um quadro do crescimento dessas cidades desde 2004 até 2016 para que seja possível visualizar a amplitude dos processos sociais em curso e como há dimensões do fenômeno urbano no Brasil ainda não apreendidas pelas pesquisas - como a que mostra o crescimento expressivo da população dos municípios médios da região Norte do Brasil.

Algumas tabelas que passamos a expor e comentar mostram a dinâmica do crescimento populacional em quase 5% dos municípios brasileiros que, em 2016, possuíam uma população entre 100 e 500 mil habitantes, pois a contagem populacional desse ano revela que dos 5.570 municípios brasileiros, 276 podem ser considerados de porte médio. A população que reside nas cidades médias é maior que 58 milhões, exatos 58.463.564 habitantes, o que significa que 28,3% dos mais de 207 milhões de brasileiros, contados, em 2016, pelo IBGE, viviam em cidades médias. Portanto, ainda que o percentual de municípios nessa categorização seja muito reduzido, eles nos informam sobre o que acontece com quase 1/3 da população brasileira, que está fora das metrópoles tradicionais e também não reside nos pequenos municípios.

Tomando o recorte nacional por regiões como referência, observe-se a tabela 1:

**Tabela 1** – Taxas de crescimento da população por regiões brasileiras

Regiões	Estimativas Populacionais (Total absoluto)			Taxas de Crescimento por Período (%)		
	2004	2014	2016	2004-2014	2004-2016	2014-2016
Norte	3951941	5077406	5257779	28,5	33,0	3,5
Nordeste	8667093	10117570	10316212	16,7	19,0	1,9
Centro-Oeste	2654837	3258233	3370454	22,7	26,9	3,4
Sudeste	25068678	28102717	28643651	12,1	14,3	1,9
Sul	9782946	10860400	11078104	11,0	13,2	2,0

Fonte: Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

No intervalo de uma década, de pouco mais de uma década e em dois anos, as taxas de crescimento da região Norte são sempre muito mais elevadas do que as de outras regiões do Brasil. Frisamos que essa tabela foi construída considerando o crescimento dos municípios que na estimativa populacional de 2016 tinham entre 100 e 500 mil habitantes e podiam, portanto, ser considerados médios.

A região Norte é a que possui a maior taxa de crescimento para todos os períodos recortados. Considerando o período de 2004 a 2016, sua população cresceu 33%. No mesmo período, a segunda região com a maior taxa de crescimento é a Centro-Oeste, 26,9%, seguida pela Nordeste com 19%, depois pela Sudeste com 14,3%, e Sul com 13,2%. É importante considerar que justamente a região brasileira marcada pelas mais profundas desigualdades tenha crescimento tão expressivo, mais que o dobro que a região Sul.

É preciso refletir sobre os condicionantes do processo de ampliação das três regiões que mais cresceram e se isso indica uma incorporação de seus territórios e de sua população a novas dinâmicas produtivas e participativas na política nacional e local. No momento, temos apenas alguns indícios. Na região Norte, o crescimento pode ter relação com duas atividades econômicas: o dinamismo da Zona Franca de Manaus e o incremento das atividades mineradoras no interior do Pará, particularmente no município de São Félix do Xingu. Na região Centro-Oeste, as elevadas taxas de crescimento podem ser tributadas a evolução do agronegócio, particularmente, a expansão da cultura da soja. O caso do Nordeste deve estar relacionado aos investimentos em obras de infraestrutura e grandes empreendimentos, como a ferrovia Transnordestina e a Estrada de Ferro Carajás, além da construção de portos para escoamento de minérios, como o Porto de Ponta da Madeira, no Maranhão.

Ao estabelecer um outro recorte, dos municípios que tiveram taxa de crescimento que, no período de 12 anos, entre 2004 a 2016, foi superior aos 20%, a região Norte também se destaca. Ressaltamos que crescer 20% em 12 anos é uma taxa muito alta quando comparada a média de crescimento do Brasil como um todo. Apenas a título de ilustração, no período de 2004 a 2016 a população brasileira passou de 184 milhões e 700 mil habitantes para 207 milhões e 700 mil habitantes, um crescimento de 12,4%. Portanto, a região Norte ter crescido 33% no mesmo período de 12 anos é fenômeno que merece ser avaliado.

Observe-se a tabela 2, composta por um total de 94 municípios com taxa de crescimento acima dos 20%, no período de 2004 a 2016, e distribuídos da seguinte forma por regiões: Sudeste, vinte e cinco (25) municípios; Nordeste, vinte e um (21) municípios; Norte, vinte (20) municípios; Sul, quinze (15) municípios e Centro-Oeste, treze (13) municípios.

**Tabela 2** – Taxa de crescimento por regiões com municípios que cresceram acima de 20%

<b>Regiões</b>	<b>Taxas de Crescimento (%) 2004-2016</b>
Norte	41,6
Nordeste	31,5
Centro-Oeste	32,1
Sudeste	35,5
Sul	26,7

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

É na região Norte que estão 41,6% dos municípios com taxas de crescimento superior a 20% no intervalo de 12 anos. Dentro desse recorte, a região Norte é seguida pela Sudeste, com 35,5%; na sequência pela Centro-Oeste, com 32,1%; a Nordeste, com 31,5% e, por último, a região Sul, com 26,7%. A rapidez das ações de investimentos que levaram a um alto crescimento populacional em tão curto espaço de tempo indica a fragilidade e as carências de alguns desses lugares que passaram por forte adensamento populacional sem a criação de uma rede urbana que acolhesse as necessidades e as demandas da população que infla esses espaços a procura de novas oportunidades de emprego e renda. Para melhor visualização do acelerado crescimento das cidades médias no Brasil, contemporaneamente, apresentamos os dados dos municípios que cresceram mais de 20% em 12 anos, no

intervalo referência dessa pesquisa que é de 2004 a 2016, separados pelas cinco (5) regiões brasileiras.

Na tabela 3 temos o resultado dos vinte municípios da região Norte, com taxa de crescimento acima dos 20%:

**Tabela 3** – Taxa de crescimento dos municípios do Norte

Municípios	Taxas de Crescimento (%) 2004-2016
Altamira (PA)	31,9
Araguaína (TO)	40,3
Ariquemes (RO)	21,9
Barcarena (PA)	63,6
Boa Vista (RR)	38,1
Bragança (PA)	21,8
Cametá (PA)	27,2
Castanhal (PA)	27,0
Macapá (AP)	42,6
Marabá (PA)	39,4
Marituba (PA)	33,8
Palmas (TO)	49,1
Paragominas (PA)	27,2
Parauapebas (PA)	121,7
Porto Velho (RO)	34,2
Rio Branco (AC)	31,8
Santana (AP)	24,7
São Félix do Xingu (PA)	203,2
Tailândia (PA)	103,0
Tucuruí (PA)	30,1

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

É bastante inquietante saber que lugares como São Félix do Xingu (Pará) cresceram mais de 200% em 12 anos. Como? Qual é o perfil da população que é atraída para esse município e também para outros dois municípios paraenses, Parauapebas e Tailândia, que cresceram mais de 100% no mesmo período? Sabe-se que Tailândia e São Félix do Xingu estão entre os municípios mais desmatados da Amazônia. Também não é desprezível o impacto da implantação da hidrelétrica de Belo Monte no rio

Xingu. Tailândia ultrapassou os 100 mil habitantes apenas na contagem de 2016. São Félix do Xingu pulou de pouco menos de 40 mil habitantes, em 2004, para mais de 120 mil em 2016. Parauapebas, bem próximo a Marabá e no eixo da Belém-Brasília, tinha quase 100 mil habitantes em 2004, chegando em 2016 a 200 mil habitantes.

Observe-se a tabela 4 e com ela a segunda região com maior número de municípios que cresceram acima dos 20% entre 2004 e 2016, a região Sudeste:

**Tabela 4** – Taxa de crescimento dos municípios do Sudeste

Municípios	Taxas de Crescimento (%)
	2004-2016
Angra dos Reis (RJ)	40,3
Araruama (RJ)	31,5
Araxá (MG)	23,5
Botucatu (SP)	20,2
Cabo Frio (RJ)	38,1
Caraguatatuba (SP)	24,7
Cotia (SP)	37,2
Franco da Rocha (SP)	23,3
Indaiatuba (SP)	37,9
Itaguaí (RJ)	32,0
Itatiba (SP)	26,0
Linhares (ES)	38,9
Macaé (RJ)	57,5
Maricá (RJ)	62,5
Paulínia (SP)	70,2
Pouso Alegre (MG)	21,7
Praia Grande (SP)	32,7
Rio das Ostras (RJ)	198,6
Santana de Parnaíba (SP)	37,7
São Mateus (ES)	27,5
Serra (ES)	32,8
Taboão da Serra (SP)	27,2
Valinhos (SP)	34,7
Vespasiano (MG)	32,4
Vila Velha (ES)	23,9

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

É importante lembrar que nessa região estão as três grandes metrópoles brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. O destaque dessa região é para os municípios que cresceram em razão das expectativas geradas pela exploração do pré-sal e do crescimento do polo petroquímico que aumentou muito a população de vários municípios do litoral norte fluminense, com destaque para Rio das Ostras, Maricá, Macaé, Cabo Frio e Araruama. Em São Paulo, o município que registra a maior taxa de crescimento, Paulínia, com 70,2%, também tem seus alicerces econômicos na indústria petroquímica. Em Minas Gerais, apenas três municípios registram taxas de crescimento acima dos 20% e no Espírito Santo são quatro.

Na tabela 5 estão projetados os municípios da região Centro-Oeste que cresceram acima dos 20% entre 2004 e 2016.

**Tabela 5** – Taxa de crescimento dos municípios do Centro-Oeste

<b>Municípios</b>	<b>Taxas de Crescimento (%) 2004-2016</b>
Águas Lindas de Goiás (GO)	28,0
Anápolis (GO)	20,4
Aparecida de Goiânia (GO)	27,5
Catalão (GO)	44,8
Formosa (GO)	29,4
Novo Gama (GO)	20,9
Rio Verde (GO)	63,0
Rondonópolis (MT)	33,6
Senador Canedo (GO)	51,2
Sinop (MT)	40,3
Três Lagoas (MS)	36,5
Trindade (GO)	24,3
Valparaíso de Goiás (GO)	36,0

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

Nessa região, 13 municípios cresceram acima de 20% em 12 anos. Nenhum com crescimento próximo aos 100%, como ocorre na região Norte e Sudeste. O destaque é para o crescimento de Rio Verde, em Goiás, com 63%, e outros três municípios, com crescimento acima dos 40%: Senador Canedo e Catalão, ambos em Goiás, e Sinop, no Mato Grosso. Os dois municípios goianos se dedicam a produção de insumos para agricultura, por meio das indústrias de mineração de nióbio e de fosfato. Em

Catalão há as fábricas de duas poderosas indústrias dessa área, a Fosfertil e a Copebras. Também no Centro-Oeste o crescimento pode estar vinculado a expansão do polo petroquímico, como é o caso de Senador Canedo. O crescimento de Rio Verde e Sinop é tributado a incorporação das áreas férteis do Cerrado (Rio Verde) e da chamada Amazônia Legal (Sinop) à expansão da fronteira agrícola e a implantação do agronegócio.

Na tabela 6, listamos o que ocorre com 21 municípios do Nordeste que registram crescimento acima dos 20% para o período de 2004 a 2016.

**Tabela 6** – Taxa de crescimento dos municípios do Nordeste

Municípios	Taxas de Crescimento (%) 2004-2016
Aracaju (SE)	30,4
Cabo de Santo Agostinho (PE)	21,9
Camaçari (BA)	56,7
Caruaru (PE)	28,3
Caucaia (CE)	21,7
Eunápolis (BA)	25,5
Igarassu (PE)	27,6
Itapipoca (CE)	22,4
Lauro de Freitas (BA)	42,8
Maranguape (CE)	29,5
Mossoró (RN)	29,8
Paço do Lumiar (MA)	27,8
Parnamirim (RN)	59,2
Petrolina (PE)	36,5
Santa Cruz do Capibaribe (PE)	48,8
Santo Antônio de Jesus (BA)	21,9
São José de Ribamar (MA)	39,4
Simões Filho (BA)	28,1
Sobral (CE)	20,1
Teixeira de Freitas (BA)	34,7
Vitória da Conquista (BA)	22,9

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

Na região Nordeste, o município que mais cresceu foi Parnamirim, no Rio Grande do Norte (RN), em 59,2%. Ele é acompanhado por Camaçari, na Bahia (BA), com 56,6% e Santa Cruz do Capibaribe, em Pernambuco

(PE), 48,8%. O crescimento das cidades dessa região não tem muita unidade: Parnamirim e Camaçari compartilham o fato de estarem muito próximas das capitais, Parnamirim de Natal (RN) e Camaçari de Salvador (BA). A primeira tem um atrativo que é ser base de lançamentos de foguetes da Aeronáutica e a segunda tem um importante polo petroquímico e uma indústria automotiva que passou por fases de expansão. Santa Cruz do Capibaribe, no agreste pernambucano, diferentemente das duas outras cidades, fica distante da capital, Recife (PE) e se consolidou como um polo de produção e comércio de roupas. Lá acontece a histórica e famosa Feira da Sulanca, que existe desde 1960, inicialmente comercializando roupas feitas com as sobras de tecido trazidos das indústrias de São Paulo.

Por fim, o crescimento dos 15 municípios sulistas que ultrapassaram os 20%. Como observa-se na tabela 7:

**Tabela 7** – Taxa de crescimento dos municípios do Sul

<b>Municípios</b>	<b>Taxas de Crescimento (%) 2004-2016</b>
Arapongas (PR)	21,7
Araucária (PR)	22,1
Balneário Camboriú (SC)	45,6
Brusque (SC)	47,6
Campo Largo (PR)	21,8
Caxias do Sul (RS)	20,9
Chapecó (SC)	26,8
Florianópolis (SC)	23,5
Itajaí (SC)	29,2
Jaraguá do Sul (SC)	34,2
Maringá (PR)	28,6
Palhoça (SC)	34,1
São José (SC)	22,5
São José dos Pinhais (PR)	24,2
Toledo (PR)	28,3

**Fonte:** Elaboração própria com base nas Estimativas Populacionais (IBGE, 2004, 2014, 2016).

Na região Sul, os municípios que mais cresceram estão no estado de Santa Catarina, com destaque para Brusque e Balneário Camboriú que tiveram crescimento acima dos 40%. O Rio Grande do Sul tem apenas uma cidade que cresceu pouco mais de 20%, Caxias do Sul. No Paraná os desta-

ques são Maringá e Toledo. É bastante evidente um certo grau de estabilização do volume populacional dessa região como um todo. O crescimento das cidades ocorre articulado as suas tradições e vocações econômicas. Em Santa Catarina, o desenvolvimento de Brusque está atrelado a indústria têxtil e a metal mecânica, já o de Balneário Camboriú a construção civil e sua articulação com o turismo que tornou o município objeto de desejo para moradia permanente ou temporária de um público de classe média alta e alta de toda parte do mundo. Caxias do Sul é uma típica cidade de colonização italiana que cresceu em torno das atividades agrícolas e também em razão da produção de vinhos e derivados. É um importante polo da indústria metal mecânica no Brasil e está próxima dos 500mil habitantes. No Paraná, o crescimento de Maringá e Toledo está relacionado a instalação de modernas e poderosas agroindústrias, tornando essas cidades centros de referência para o funcionamento dos parques industriais e do comércio. Toledo cresce vinculada a indústria da madeireira e depois a suinocultura. Maringá, cresceu ao largo da cultura do café, depois da soja e atualmente da cana-de-açúcar.

### Tamanho do eleitorado nos municípios médios brasileiros

Nos interessa dimensionar o tamanho do eleitorado brasileiro nos municípios de porte médio, com o objetivo de ponderar sobre seu crescimento, quando comparado ao aumento demográfico no intervalo das duas eleições, 2014 e 2016. Discutimos, sobretudo, as diferenças regionais e, ainda, alguns recortes etários que confirmam especificidades da dinâmica dos grupos de voto não obrigatório no Brasil. Observe-se a tabela 8, que trata do crescimento do eleitorado brasileiro nos 276 municípios médios, organizados por região.

**Tabela 8** – Crescimento do eleitorado por região do Brasil

Região	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Norte	2434391	2571427	5,6
Sudeste	3039316	3182902	4,7
Centro-Oeste	1376620	1458063	5,9
Nordeste	2740877	2834940	3,4
Sul	2252671	2227013	-1,1

**Fonte:** Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Percebemos que a região Centro-Oeste possui o maior crescimento eleitoral, nesse intervalo das duas eleições, com 5,9%; seguida da região Norte, com 5,6%; da região Sudeste, com 4,7% e a Nordeste com 3,4%. A região Sul é a única que tem uma diminuição do eleitorado, -1,1%. Ao relacionarmos o crescimento do eleitorado com as informações sobre ampliação da população no mesmo intervalo de dois anos (2014 a 2016), apresentado na tabela 1, percebe-se que o eleitorado cresceu mais do que a população – a região Sul é a única exceção, pois nessa região o eleitorado experimentou uma pequena redução e sua população tinha crescido em 2%.

Vejamus a tabela 09 que trata dos municípios com maior crescimento no número de eleitores, a região Centro-Oeste:

**Tabela 9** – Crescimento do eleitorado por municípios na região Centro-Oeste

Municípios	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Águas Lindas de Goiás (GO)	77.620	88.002	13,4
Anápolis (GO)	247.191	260.567	5,4
Aparecida de Goiânia (GO)	257.367	280849	9,1
Catalão (GO)	64652	65342	1,1
Formosa (GO)	68771	71871	4,5
Novo Gama (GO)	48467	52.400	8,1
Rio Verde (GO)	118556	117.578	0,8
Rondonópolis (MT)	133493	145.044	8,6
Senador Canedo (GO)	57298	65.611	14,5
Sinop (MT)	85485	88.087	3,0
Três Lagoas (MS)	72744	75.844	4,3
Trindade (GO)	72039	78.166	8,5
Valparaíso de Goiás (GO)	72937	68.702	-5,8
Total	1376620	1458063	5,9

**Fonte:** Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Os municípios de Goiás vivenciam uma forte expansão do seu eleitorado nesse período, destacamos a situação de Senador Canedo, crescimento de 14,5% entre as eleições gerais de 2014 e municipais de 2016 e Águas Lindas de Goiás, 13,4%. O caso da expressiva redução de -5,8% no município de Valparaíso de Goiás também merece destaque.

Na tabela 10, apresentamos a evolução do eleitorado na Região Norte, segunda em crescimento de eleitores entre as eleições de 2014 e 2016.

**Tabela 10** – Crescimento do eleitorado por municípios na região Norte

Municípios	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Altamira (PA)	67.552	71.948	6,5
Araguaína (TO)	96.489	102878	6,6
Ariquemes (RO)	59.015	63466	7,5
Barcarena (PA)	69.348	78512	13,2
Boa Vista (RR)	190.698	203575	6,7
Bragança (PA)	77.805	75467	-3
Cametá (PA)	81677	87492	7,1
Castanhal (PA)	112904	121281	7,4
Ji-Paraná (RO)	85705	78.376	-8,5
Macapá (AP)	268285	277.688	3,5
Marabá (PA)	151555	159.055	4,9
Marituba (PA)	65860	68.598	4,2
Palmas (TO)	156902	172.344	9,8
Paragominas (PA)	63420	67.945	7,1
Parauapebas (PA)	135415	149.584	10,5
Porto Velho (RO)	302398	319.939	5,8
Rio Branco (AC)	232073	241.196	3,9
Santana (AP)	67389	73.096	8,5
São Félix do Xingu (PA)	33895	36.375	7,3
Tailândia (PA)	43397	46.402	6,9
Tucuruí (PA)	72609	76.210	5,0
<b>Total</b>	<b>2434391</b>	<b>2571427</b>	<b>5,6</b>

**Fonte:** Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Os municípios paraenses de Barcarena e Parauapebas, com taxas de crescimento do eleitorado de 13,2% e 10,5%, respectivamente, são os destaques dessa região. Chama também atenção a forte redução do eleitorado em Ji-Paraná, no estado de Rondônia. Observamos, ainda, o reduzido crescimento do eleitorado nos municípios médios dessa região que são capitais de alguns dos estados que a integram: Macapá, capital do Amapá, com 3,5%; Rio Branco, capital do Acre, com 3,8%; Porto Velho, capital de Rondônia, com 5,8%; Boa Vista, capital de Roraima com 6,7% e Palmas, capital do Tocantins, com 9,8%. Nenhuma capital supera os municípios paraenses acima listados com o maior crescimento no período.

Na tabela 11, passamos a terceira região em crescimento de eleitorado, a Sudeste.

**Tabela 11** – Crescimento do eleitorado por municípios na região Sudeste

Municípios	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Angra dos Reis (RJ)	121.982	129454	6,1
Araruama (RJ)	90.883	92990	2,3
Araxá (MG)	73.450	75628	3,0
Botucatu (SP)	94.792	98134	3,5
Cabo Frio (RJ)	140.007	146434	4,6
Caraguatatuba (SP)	77608	84624	9,0
Cotia (SP)	148823	158884	6,8
Franco da Rocha (SP)	95799	97.911	2,2
Indaiatuba (SP)	149305	154.634	3,6
Itaguaí (RJ)	86810	89.731	3,4
Itatiba (SP)	75448	77.171	2,3
Linhares (ES)	105975	110.140	3,9
Macaé (RJ)	150920	156.977	4,0
Maricá (RJ)	92378	101.282	9,6
Paulínia (SP)	64154	69.520	8,4
Pouso Alegre (MG)	97558	100.087	2,6
Praia Grande (SP)	192146	201.571	4,9
Rio das Ostras (RJ)	80067	84.956	6,1
Santana de Parnaíba (SP)	74600	78.579	5,3
São Mateus (ES)	77663	80.238	3,3
Serra (ES)	288970	308.151	6,6
Taboão da Serra (SP)	198640	204.250	2,8
Valinhos (SP)	84753	86.494	2,0
Vespasiano (MG)	73007	78.443	7,4
Vila Velha (ES)	303578	316.619	4,3
<b>Total</b>	<b>3039316</b>	<b>3182902</b>	<b>4,7</b>

Fonte: Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Fazemos a nota de que os municípios polos da indústria do petróleo tiveram expressivo aumento de eleitorado também: Maricá, Rio das Ostras e Macaé são os principais exemplos.

Na tabela 12 temos a penúltima região brasileira em posição de crescimento do eleitorado, a Nordeste.

**Tabela 12** – Crescimento do eleitorado por municípios na região Nordeste

Municípios	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Aracaju (SE)	389.268	397228	2,0
Cabo de Santo Agostinho (PE)	152.654	162229	6,3
Camaçari (BA)	151938	158125	4,1
Caruaru (PE)	199922	209898	5,0
Caucaia (CE)	203699	213181	4,6
Eunápolis (BA)	74087	76567	3,3
Igarassu (PE)	68397	75.073	9,8
Itapipoca (CE)	85512	79.312	-7,2
Lauro de Freitas (BA)	112605	118.561	5,3
Maranguape (CE)	72910	75.927	4,1
Mossoró (RN)	160057	167.120	4,4
Paço do Lumiar (MA)	52922	58.698	10,9
Parnamirim (RN)	115312	108.719	-5,7
Petrolina (PE)	189060	183.819	-2,8
Santa Cruz do Capibaribe (PE)	56602	52.246	-7,7
Santo Antônio de Jesus (BA)	55285	61.187	10,7
São José de Ribamar (MA)	80943	92.420	14,2
Simões Filho (BA)	77052	79.514	3,2
Sobral (CE)	120533	131.395	9,0
Teixeira de Freitas (BA)	97482	103.123	5,8
Vitória da Conquista (BA)	224637	230.598	2,6
<b>Total</b>	<b>2740877</b>	<b>2834940</b>	<b>3,4</b>

**Fonte:** Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Aqui percebemos que mesmo com alguns municípios perdendo eleitores, a região como um todo manteve uma taxa de crescimento de 3,4%. Chamando atenção o caso de São José do Ribamar, no Maranhão, com uma taxa de crescimento acima dos 14,1%, a terceira maior taxa do Brasil, ficando atrás apenas de Senador Canedo, em Goiás, na região Centro-Oeste, com 14,5% e Palhoça em Santa Catarina, com 15,3%, como mostraremos a seguir.

Na tabela 13, a única região do Brasil com redução no eleitorado, a região Sul.

**Tabela 13** – Crescimento do eleitorado por municípios na região Sul

Municípios	Eleitorado 2014	Eleitorado 2016	Taxa de Crescimento (%)
Arapongas (PR)	80.817	82043	1,5
Araucária (PR)	96.418	86812	-10,0
Balneário Camboriú (SC)	87.133	91438	4,9
Brusque (SC)	81.565	84382	3,4
Campo Largo (PR)	77286	81734	5,7
Caxias do Sul (RS)	332042	293417	-11,6
Chapecó (SC)	136821	140526	2,7
Florianópolis (SC)	332832	316261	-5,0
Itajaí (SC)	136330	143.131	5,0
Jaraguá do Sul (SC)	110524	114.349	3,5
Maringá (PR)	248689	261.717	5,2
Palhoça (SC)	98879	114.060	15,3
São José (SC)	151225	156.617	3,6
São José dos Pinhais (PR)	188975	170.706	-9,7
Toledo (PR)	93135	89.820	-3,6
<b>Total</b>	<b>2252671</b>	<b>2227013</b>	<b>-1,1</b>

Fonte: Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

A região tem um caso muito interessante e que merece uma observação mais próxima, o município de Palhoça, em Santa Catarina, que teve a maior taxa de crescimento do eleitorado brasileiro residente em cidades médias no período entre essas duas eleições, 15,3%. O município tem vínculo forte com a capital do Estado, Florianópolis e, talvez, para lá tenha ido parte da população que não conseguiu se fixar na capital em razão de questões relacionadas as dificuldades de acesso a moradia em cidades polos que conjugam a condição de serem capitais, verificando valores mais elevados para compra de unidades habitacionais ou pagamento de aluguéis. De toda forma, Palhoça é a distinção em uma região que registrou uma pequena queda de eleitorado, redução de -1,1%.

Na tabela 14, que apresentamos a seguir, é possível perceber que nas eleições gerais de 2014 para presidente, a maior parte dos votos obrigatórios (de pessoas entre 18 a 69 anos) está também na região Centro-Oeste, seguida da Norte, depois da Nordeste, da Sul e, por fim, da Sudeste. A região

Norte possui a maior quantidade de eleitores entre 16 e 17 anos (2,0%) e a Sudeste a maior taxa de eleitores com mais de 70 anos (7,3%). Nas eleições municipais de 2016 o quadro se repete: com a maior parte dos eleitores com voto obrigatório (18 a 69 anos) na região Centro-Oeste, seguida da Norte, Nordeste, Sul e, por fim, Sudeste.

A tabela 14 foi construída para mostrarmos a distribuição dos eleitores por eleições gerais, 2014, e locais, 2016, agrupados por regiões e faixa etária, separando aqueles para quem o voto é obrigatório (18 a 69 anos) de quem o voto é facultativo: os jovens de 16 e 17 anos e os idosos com 70 e mais anos de idade.

**Tabela 14** – Faixas etárias do eleitorado nas eleições gerais de 2014 e eleições municipais de 2016 pelas cinco regiões

Regiões	Eleições Gerais 2014 – Presidente			Eleições Municipais 2016 – Prefeito		
	Faixa etária			Faixa etária		
	Não obrigatório (%)	Obrigatório (%)		Não obrigatório (%)	Obrigatório (%)	
	16-17	+70	18 a 69	16-17	+70	18 a 69
Norte	2,0	4,4	93,6	2,5	4,4	93,0
Nordeste	1,3	6,4	92,3	2,0	5,3	92,8
Sudeste	0,8	7,3	91,9	0,8	7,9	91,3
Centro-Oeste	1,2	5,0	93,8	1,5	5,1	93,4
Sul	0,7	7,0	92,3	0,9	6,3	92,7

**Fonte:** Elaboração própria com uso dos dados do TSE de 2014 e 2016.

Para as faixas etárias nas quais o voto não é obrigatório, o maior percentual de votantes nos dois pleitos está no grupo de idosos. Está confirmado, também, que para esses dois grupos desobrigados a votar, a participação em eleições gerais ou locais se mantém praticamente a mesma. A juventude, que em todas as regiões comparece bem menos do que aqueles idosos com 70 e mais anos, tende a participar um pouco mais dos pleitos locais. Chama atenção o comportamento muito diferenciado no comparecimento de jovens e idosos das regiões Sul e Sudeste nos dois pleitos. O percentual abaixo de 1% de comparecimento dos jovens e a presença superior aos 5% dos idosos.

Observamos que os eleitores que estão com 70 e mais anos nas eleições de 2014 e 2016 nasceram na segunda metade de 1940. Completaram 18 anos próximos a instalação do período de ditadura militar, que tomou como medida a cassação do direito ao voto. Quando inicia o período de democratização e o voto passa a ser novamente um direito para a sociedade brasileira, esse grupo tinha por volta de 40 anos. Parte da bibliografia sobre comparecimento eleitoral indica que quanto mais velho o eleitor, mais ele comparece para votar, mesmo em países nos quais o voto é facultativo. Elkins (2000, p.119) frisa que o Brasil tem uma situação diferente daquela vivida pelos EUA. Em suas palavras:

De fato, o caso brasileiro vai para um lado, enquanto o caso norte-americano vai para outro. O que explica essas diferenças? É bem possível, suponho, que os efeitos convencionais do ciclo da vida sublinhados acima realmente existam, mas são cancelados por efeitos concorrentes de coortes. Ou seja, coortes mais velhas crescidas no Brasil autoritário são provavelmente menos participativas em um contexto voluntário do que são as coortes mais jovens crescidas sobre as perspectivas democráticas. O fenômeno no Brasil é o inverso do que Miller e Shanks propõem para o contexto norte-americano. Tais efeitos geracionais podem contribuir para descrever uma ampla variedade de comportamento político em nações em democratização e merece uma análise mais profunda com uma metodologia mais discriminatória. Em nosso caso, é difícil distinguir entre ciclo da vida, coorte e os fatores periódicos que dificultam os estudos geracionais. (ELKINS, 2000, p.119).

Realmente quando comparamos os idosos com os grupos mais jovens, na faixa dos 18 a 69 anos, para quem no Brasil o voto é obrigatório, o comparecimento dos grupos obrigados é muito maior. Contudo, é expressivo que mesmo sob o impacto de uma socialização política feita durante a ditadura militar, quando comparados ao outro grupo de desobrigados a votar, os jovens de 16 e 17 anos, os idosos compareçam bem mais. Vale mesmo a observação de Elkins (2000) sobre a dificuldade de pensar a temática do comparecimento eleitoral a partir dos cortes geracionais.

### **Considerações finais**

Os principais resultados encontrados nesse estudo exploratório sobre o crescimento da população e do eleitorado nas cidades médias brasileiras confirmam que nelas temos crescimento bem mais expressivo que as metrô-

poles tradicionais. Crescem de forma mais intensa as cidades médias da região Norte do país. A questão é que a teoria social que explica o fenômeno urbano no Brasil, avaliando inclusive dimensões da participação política, privilegiou processos em curso em nossas metrópoles. Há, portanto, um modo de vida urbano que não foi esquadrihado na mesma intensidade e com as mesmas apropriações teóricas que foram empreendidas nos estudos das metrópoles tradicionais.

Os exemplos acima apresentados de regiões e municípios com alto grau de crescimento indicam que há pouca unidade em termos das características do que é cidade média, quando adotamos o critério demográfico, o que, na atualidade, dificulta a análise do fenômeno urbano. Há cidades que estão no limite mínimo dos 100 mil habitantes e outras que quase extrapolam o máximo de 500 mil. Em 12 anos há cidades que cresceram mais de 100% e outras que ultrapassaram em pouco os 20%. Todas são cidades médias, mas é possível definir algum grau de unidade entre elas? Como a teoria social explicaria as rupturas e as continuidades da vida urbana e da participação política medida por variáveis bem simples como tamanho do eleitorado e comparecimento de eleitores por grupos de obrigados e desobrigados a votar, por exemplo, em Maringá, no Paraná, e Parauapebas, no Pará, que em 2016 tinham, respectivamente, 403.063 e 196.259 habitantes? As duas são cidades médias, a segunda com um ritmo de crescimento populacional imprevisível, considerando as médias nacionais da última década, acima dos 100%.

A atual fase de desenvolvimento das pesquisas sobre o fenômeno urbano em cidades médias brasileiras torna possível apenas a criação de cenários descritivos ancorados nas estimativas populacionais e um conhecimento distanciado dos graus e históricos de desenvolvimento econômico dessas cidades. A avaliação sobre as dimensões da participação política dos grupos sociais que habitam esses espaços também carece de inventários mais completos e observação direta de movimentos particulares em cada região. Tudo mais é pura especulação. A tradicional rotina dos estudos urbanos, que inclui ir a determinado espaço, observar como as pessoas vivem, quais são seus gostos e estilos de vida, suas práticas culturais e a cultura de participação política que consolidam, ainda é uma rotina a ser criada para as cidades médias.

As descrições gerais aguçam a curiosidade para pesquisas comparativas em municípios que seguem caminhos de crescimento bem distintos. A comparação entre as regiões Norte e Sul, por exemplo, poderia indicar tendências sobre como tem sido a vida nos novos aglomerados urbanos dessas diferentes regiões brasileiras. A primeira, a região Norte, a que mais cresce,

protagonizando um fenômeno urbano bastante expressivo: crescimento populacional acima de 200% para algumas de suas cidades e um crescimento regional de 33% em 12 anos, superando muito a média nacional de 12,4%. A segunda, região Sul, com cidades médias já consolidadas, mas com taxas de crescimento ainda bem expressivas e com um Estado, o Rio Grande do Sul, com sua população praticamente estabilizada.

## REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, O. B. Cidades médias e organização do espaço no Brasil. **Revista de Geografia e Ensino**, Belo Horizonte, n.5, p.5-34, 1984.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. *In*: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p.1-34.

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA/PRONEX, 2001. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5397](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5397). Acesso em: 03 set. 2016.

BRAGA, R. Cidades médias e aglomerações urbanas no Estado de São Paulo: novas estratégias de gestão territorial. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p.2241-2254. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/10.pdf>. Acesso em: 09 ago.2020.

BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **OSF Preprints**, [s.l.], abr. 2001. Disponível em: <https://osf.io/84b92/>. Acesso em: 23 jun. 2020.

ELKINS, Z. Quem iria votar? conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.6, n.1, p.109-136, 2000. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762000000100005&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762000000100005&script=sci_arttext). Acesso em: 23 jun. 2020.

IBGE. **Estimativa populacional**. 2016. Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2016/estimativa\\_dou\\_2016.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016.pdf). Acesso em: 03 set. 2016.

IBGE. **Estimativa populacional**. 2014. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/default.shtm>. Acesso em: 03 set. 2016.

IBGE. **Estimativa populacional**. 2004. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=17283&xt=downloads>. Acesso em 03 set. 2016.

IPEA. **Contribuições ao entendimento e representação da rede urbana no Brasil:** Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

IPEA; IBGE; UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil:** configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1.

KORNIN, T.; MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **Geousp – Espaço e Tempo**, São Paulo, n.16, p.17-30, 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73953/77613>. Acesso em: 04 set. 2016.

LIMA, R. S. **Expansão urbana e acessibilidade:** o caso das cidades médias brasileiras. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia Transportes - Estradas e Aeroportos) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 1998. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18137/tde-25062002-155026/pt-br.php>. Acesso em: 23 jun. 2020.

MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

PARK, R. E. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. *In:* VELHO, O. (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.26- 67.

SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. *In:* VELHO, O. G. (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.13-25.

STAMM, C. *et al.* A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v.14, n.2, p.251-265, jul./dez. 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1518-70122013000200011&lng=es&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1518-70122013000200011&lng=es&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 23 jun. 2020.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. *In:* VELHO, O. G. (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p.90- 113.

# ABSTENÇÕES, VOTOS BRANCOS E NULOS NO BRASIL: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Rafael da SILVA

Yan de Souza CARREIRÃO

Cíntia Pinheiro Ribeiro de SOUZA

Julian BORBA

Ao enquadrarmos como objeto de estudo a participação eleitoral no Brasil, ao longo do período republicano, o primeiro dado importante que salta aos olhos diz respeito à expansão do eleitorado na segunda metade do século XX. A partir de dados oficiais, Santos (2007) apontou que o crescimento do eleitorado, entre 1950 e 1991, foi de 727%, enquanto a população cresceu 183% no mesmo período. Portanto, tal incremento não se refere apenas ao crescimento vegetativo da nossa população. Esse acréscimo é resultado, principalmente, da inclusão de setores da sociedade, outrora alijados do direito ao voto, chegando à mais ampla universalização do sufrágio com a Constituição de 1988, mesmo que em caráter facultativo aos analfabetos. Assim, essa “megaconversão eleitoral” (SANTOS, 2007, p.56) fez com que a razão entre alistados e a população saísse de 16%, em 1945, para 70% em 2010 (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2015), ficando nesse patamar até a última eleição ocorrida em 2018<sup>1</sup>.

No curso da expansão da arena eleitoral, surgiram as primeiras tentativas de explicação de aspectos da dinâmica da participação eleitoral. Os primeiros esforços foram direcionados à interpretação dos votos brancos e nulos no interregno democrático iniciado com o fim do Estado Novo (1945-1964), considerada a primeira grande experiência democrática vivida pelo Brasil até aquele momento. Tivemos partidos políticos de caráter nacional; candidaturas monopolizadas pelos partidos; eleições competitivas

---

<sup>1</sup> No ano de 2018, a população brasileira alcançou o patamar de 208,5 milhões, segundo projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), e o eleitorado chegou a 147,3 milhões, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2018).

e transparentes; inclusão crescente de eleitores; eleições para cargos eletivos nos três níveis da federação.

Alguns desses estudos indicaram que os votos brancos e nulos consistiriam em indícios de desestruturação ou desagregação político-partidária, que teria culminado no golpe civil-militar de 1964. O quadro mais geral dessa crise contava com outros elementos críticos, além do aumento dos votos brancos e nulos: perda de espaço dos partidos conservadores; conflito entre Congresso conservador e Executivo reformista; aumento da competição nas arenas eleitorais; dispersão eleitoral; ampliação de alianças e coligações; redução da coesão interna dos partidos<sup>2</sup>.

Para fins deste trabalho, interessa-nos apenas um aspecto desse quadro geral da crise: a tese do aumento dos votos brancos e nulos como indicador de descontentamento dos eleitores com o sistema eleitoral. Os trabalhos de Schwartzman (1988, 1975, 1970<sup>3</sup>) expressaram exemplarmente esse tipo de avaliação. Analisando os votos brancos e nulos para a Presidência e Câmara dos Deputados, o autor concluiu que as diferenças percentuais desses votos para os dois cargos, maiores nas eleições para o Legislativo, deram-se pelo fato de que a escolha do chefe do Executivo permite maior personalismo, instando à escolha de um candidato por parte dos eleitores. Tal personalismo se fazia presente nas eleições legislativas federais, porém, em patamares menores, quando comparados ao Executivo. Assim, os votos brancos e nulos,

[...] indicam realmente **falta de interesse e motivação para com o sistema eleitoral**, se assumimos que o sistema não é tão acima da compreensão do eleitor alfabetizado. O aumento de 3,2 a 21,1%<sup>4</sup> é uma indicação global, mais importante, da **perda progressiva de correspondência entre o sistema político-partidário e os interesses e motivações dos eleitores**. (SCHWARTZMAN, 1988, p.146, grifos nossos).

Vozes dissonantes a essas explicações surgiram na sequência, principalmente a de Souza (1976). Ela estudou o período de 1930-1964, e destinou um espaço para discutir a tese, de Schwartzman, de que os “[...] votos brancos e nulos nas eleições legislativas constituem manifestação de

---

<sup>2</sup> Souza (1976) e Lavareda (1991) foram mais prudentes e se propuseram a testar empiricamente a validade dessas explicações.

<sup>3</sup> Publicada originalmente em 1982.

<sup>4</sup> O autor refere-se, aqui, aos percentuais de brancos e nulos (totais) na Câmara dos Deputados em 1945 e 1966, respectivamente.

comportamento político, não anômico, mas moderno, de protesto mesmo, característico dos estados mais avançados e das grandes capitais.” (SOUZA, 1976, p.161).<sup>5</sup>

Segundo a autora, Schwartzman afirmou que a causa histórica desse processo estaria na permanência de uma “[...] estrutura estatal centralizada, patrimonialista, a partir da qual o sistema político teria se estruturado muito mais em termos de cooptação do que de representação autônoma dos grupos e classes sociais [...]” (SOUZA, 1976, p.161). Essa estrutura teria resistido ao processo de industrialização e urbanização vivenciados pelos brasileiros, causando um hiato entre as expectativas dos eleitores e a capacidade do sistema de ofertar respostas adequadas. Porém, Schwartzman (1970), segundo a autora, incorreu na falácia ecológica, que consiste em inferir comportamentos individuais a partir de dados agregados: “[...] inferir motivações a partir de dados agregados é tarefa das mais espinhosas [...]” (SOUZA, 1976, p.165). Acrescentou que “[...] a escassez de votos inválidos nos primeiros pleitos é, de certo modo, tão anormal quanto os 18% de 1962.” (SOUZA, 1976, p.168). Além disso,

[...] um modelo satisfatório deveria levar em conta a possibilidade de diversos componentes causais – descontentamento, inexperiência, desinteresse etc. – sendo variável não somente o peso, como também o significado subjetivo de cada um em distintos contextos sociais ou regionais. Infelizmente, os dados disponíveis não permitem tal exercício; mas por isso mesmo desaconselham as interpretações unívocas desse fenômeno [...]. (SOUZA, 1976, p.168).

Lavareda também analisou “[...] a hipótese de que o crescimento do percentual de votos nulos e brancos expressava uma escalada no protesto popular contra o sistema político [...]” (LAVAREDA, 1991, p.37). Ele concordou com as ponderações de Souza (1976), afirmando que os dados utilizados por Schwartzman (1970) não permitem chegar à conclusão a

---

<sup>5</sup> Cabe notar que Faria (1978) - já em outro momento histórico, analisando dados agregados por microrregiões nas eleições de 1974 para o Senado no estado de São Paulo -, em sua explicação mais abrangente, incluindo o voto na Arena, no Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e os votos brancos e nulos, sugere uma lógica que levava à diminuição dos brancos e nulos em contextos de maior desenvolvimento (mas com mais desigualdades): “[...] o partido situacionista se viu desfavorecido nas microrregiões onde o processo de desenvolvimento agregado se deu de forma acentuada, porém com marcadas e visíveis desigualdades sociais e setoriais. Graças à possibilidade institucional de se manifestar eleitoralmente, diminuiu a abstenção, o voto branco e o voto nulo. O partido opositor beneficiou-se dessa conjuntura.” (FARIA, 1978, p.238).

que chegou. Sobre os baixos percentuais de votos brancos e nulos registrados nas eleições de 1945, afirmou que era de se esperar incremento na participação efetiva dos eleitores pelo fato de ter sido a primeira eleição na conjuntura da redemocratização. Afinal, foram onze anos sem eleições, a última havia ocorrido em 1934, quando, em 4 de outubro, os eleitores escolheram seus representantes para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Constituintes nos estados, que, posteriormente, elegeram, de forma indireta, os governadores. Em novembro de 1937, Vargas instituiu o Estado Novo, suspendeu as eleições, extinguiu os partidos e dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores (NICOLAU, 2012)<sup>6</sup>.

Lavareda (1991) apresentou alguns dados de votos brancos e nulos no período de 1945-1962 para cargos eletivos nas três esferas da federação. Eles indicam que outros cargos, como os de vice-governador e de vice-presidente, atingiram percentuais altos de votos brancos e nulos. Portanto, Lavareda (1991) sugeriu que os diferentes percentuais de votos brancos e nulos podem estar vinculados, também, ao “[...] grau de importância atribuído a cada categoria específica de escolha pelos eleitores [...]” (LAVAREDA, 1991, p.40).

A centralidade no sistema político dos cargos em disputa explica, em parte, os votos brancos e nulos. Segundo Lavareda (1991), em 1962, registraram-se 9,8% desses votos para os cargos de governador e 26,7% para os de vice-governador. Em 1960, registraram-se 7,2% para o cargo de presidente e 13,2% para o de vice-presidente. O autor acrescentou que a evolução dos votos brancos e nulos não foi de crescimento linear: dos oito cargos analisados, seis deles apresentaram comportamento mais errático, não evidenciando um padrão de crescimento constante ao longo do tempo, indicando maior complexidade do fenômeno do que apenas protesto. Por fim, Lavareda (1991) afirmou que não foram apresentadas evidências

---

<sup>6</sup> Atentando-se ao contexto, as expectativas em relação a uma eleição livre ganham mais robustez, coadunando-se com a explicação de Lavareda. Vargas assumiu o governo provisório em 1930, convocou uma Assembleia Constituinte (1933-34) que, após a confecção da nova Constituição de 1934, o elegeu, indiretamente, presidente, havendo também eleições regionais para as constituintes estaduais. Quando se avizinhavam as eleições de 1938, as forças políticas foram se aglutinando em torno de alguns nomes, o membro do Partido Constitucionalista Armando de Sales Oliveira (representando a União Democrática Brasileira), governador de São Paulo, e autêntico representante dos que defendiam o constitucionalismo liberal no país; outro nome foi o de José Américo de Almeida, tenentista que atuou na Revolução de 1930, e o do integralista Plínio Salgado. Porém, o desfecho foi a instauração da Ditadura Vargas (Estado Novo) com o apoio do Exército, sob o comando de Góes Monteiro e Eurico Dutra. Para mais detalhes sobre esse contexto, consultar Skidmore (1982).

que sustentassem a suposição de que a Câmara dos Deputados fosse o fulcro do sistema político, para ser alvo de protestos mais intensos.

Após a deflagração do golpe civil-militar de 1964, foi implantado um regime autoritário, marcado por arbitrariedades e casuísmos legais e acirrado com o AI-2, que extinguiu os partidos remanescentes da democracia de 45/64, e posteriormente com o AI-5, que fechou de vez o sistema. Nessa nova conjuntura, pós-1964, alguns estudos se propuseram a explicar os votos brancos, nulos e abstenções. Lamounier (1980), ao estudar o voto na cidade de São Paulo entre 1970 e 1978, abordou os votos brancos e nulos, matizando a tese do protesto e sugerindo “[...] que os votos brancos e nulos não decorrem todos de uma mesma causa, que seria a insatisfação urbana.” (LAMOUNIER, 1980, p.71). Sobrepondo os percentuais de votos brancos e nulos para o Senado, a Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa (1970-1974-1978) ao mapa da cidade de São Paulo, dividido em áreas socioeconômicas homogêneas, concluiu que “[...] a proporção de votos em branco e nulos é, pois, inequivocamente maior nas áreas mais pobres.” (LAMOUNIER, 1980, p.72). O autor lançou dúvidas sobre a tese do protesto e sugeriu outros preditores do fenômeno. Fez um alerta para o fato de que a ênfase exagerada nessa explicação pode acobertar outros aspectos importantes, como os impedimentos impostos pelo regime à livre circulação de informações durante a campanha<sup>7</sup> e a dificuldade que parte da população enfrenta para efetivar suas escolhas na solidão da cabine eleitoral, diante de uma complexa cédula eleitoral.

O livro “Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira”, de Santos (1987), ocupa um espaço central nesse debate, sendo responsável pela disseminação do conceito de “alienação eleitoral”, enquanto fenômeno que se materializaria nas abstenções, votos brancos e nulos, somados em um único valor. O autor estudou as taxas de “alienação eleitoral” no período de 1945-1982, sendo: eleições presidenciais (1945-1960), para governadores (1947-1965) e para deputados federais (1945-1982), um total de 10 pleitos para o Legislativo.

Para o agregado nacional, Santos (1987) mostrou que a alienação eleitoral para deputado federal e governador esteve em patamares superiores a 20% do eleitorado apto, exceto nas eleições (para esses cargos) entre 1958 e 1960. Desagregando a alienação por região geográfica, nos pleitos para os executivos, nacional e estaduais, o Norte sempre se destacou com percentuais mais elevados, seguido pelo Centro-Oeste e pelo Nordeste, no período democrático de 1945 a 1964. Quanto ao Legislativo Nacional, o Norte e

---

<sup>7</sup> A exemplo da Lei Falcão de 1976 (BRASIL, 1976).

o Centro-Oeste despontaram com os maiores percentuais, o Nordeste veio a se destacar a partir das eleições de 1970. Santos (1987) buscou na teorias da modernização, de Huntington e Nelson (1976), a hipótese explicativa para as diferenças percentuais entre as regiões geográficas:

[...] quanto mais atrasada economicamente é uma população, ou região, menos confiança terá a população no processo participativo, inclusive o eleitoral. O sentimento de impotência diante do mundo e a crença de que o voto não irá alterar em coisa alguma o destino que as aguarda, tenderia a elevar a taxa de absenteísmo dessas populações, quando comparadas [sic] com a taxa de populações mais desenvolvidas. (SANTOS, 1987, p.42).

Como a hipótese, oriunda das teorias da modernização, foi validada parcialmente, o autor sugeriu uma alternativa, de vertente racionalista, que afirma que quanto menor a credibilidade do processo político formal, maior a alienação eleitoral, sendo a credibilidade um indicativo do retorno esperado do voto. “Quanto maior for a incerteza de que os desdobramentos do processo político se farão de acordo com os resultados eleitorais, tanto maior o peso da dimensão ‘retorno esperado do voto’, e tanto maior o incentivo à alienação.” (SANTOS, 1987, p.45). Para a Câmara dos Deputados, a incerteza teria estado presente no suicídio de Vargas, diminuído e registrado o menor patamar com Juscelino Kubitschek e crescido nas eleições seguintes às de 1958. Com a implantação da ditadura, após o golpe de 1964, a alienação alcançou seus maiores percentuais, até sofrer uma inflexão na década de 1970, sob a égide da redemocratização iniciada por Geisel, caindo a partir do pleito de 1974, até registrar o menor índice nas eleições de 1986. A explicação do autor foi a seguinte:

[...] a ondulação na taxa de alienação parece ser determinada pelo retorno esperado da participação eleitoral, que é, entretanto, um cálculo subordinado à maior ou menor incerteza quanto ao significado político efetivo do processo eleitoral; [...] no Brasil, quanto maior a incerteza do significado político efetivo do processo eleitoral, menor o retorno esperado e maior a taxa de alienação. (SANTOS, 1987, p.55).

Ao trabalhar com a categoria “alienação eleitoral”, Santos (1987) enfatizou que as três formas de comportamento eleitoral analisadas por ele (branco, nulo e abstenção) são expressões de um mesmo fenômeno, possuindo a mesma causa: a falta de credibilidade e as incertezas dos processos

macropolíticos. As incertezas presentes em um dado processo eleitoral não permitiriam cálculos seguros acerca dos retornos da participação e a alienação serviria de indicativo de reprovação da conjuntura política e das principais instituições que estão envolvidas no jogo político: quanto maior a taxa de alienação, maior a reprovação.

Ao dar visibilidade às três modalidades de comportamento eleitoral que compõem a alienação eleitoral, Santos (1987) atraiu os olhares atentos de outros pesquisadores, que levantaram alguns questionamentos, principalmente quanto à opção de aglutinar as três modalidades em uma única categoria, portanto, compartilhando os mesmos preditores como sendo expressões de um mesmo fenômeno. Conforme Lima Júnior (1993, 1990), os determinantes das abstenções eleitorais são diferentes daqueles dos votos brancos e nulos.

Pode-se objetar, no entanto, que a interpretação do comportamento eleitoral alienado, na medida em que agrega manifestações eleitorais diferentes, esteja equivocada do ponto de vista dos fatores determinantes da alienação. Ou seja, o que leva o eleitor a se abster não é exatamente o que leva o eleitor a votar em branco ou a anular o voto. (LIMA JÚNIOR, 1993, p.101).

O autor sugeriu a decomposição da alienação eleitoral, analisando separadamente as abstenções, os votos brancos e nulos. Aquelas estariam relacionadas a fatores ecológicos como dimensão territorial, infraestrutura e urbanização, impondo facilidades ou dificuldades para os eleitores comparecerem às cabines de votação. Lima Júnior (1993, 1990) propôs, assim, duas hipóteses: 1) os fatores ecológicos incidem nas abstenções; e 2) os atributos socioeconômicos de natureza individual (baixos índices de escolaridade, principalmente) se relacionam ao comportamento absenteísta e aos votos brancos e nulos. Rodando dois modelos de regressão, obteve os seguintes resultados:

**I. Modelo do absenteísmo:** a extensão territorial do Estado se associa a maiores índices de abstenções: a distância entre a residência do eleitor e a urna, na medida em que aumenta, contribui para a elevação das abstenções; urbanização afeta negativamente: “quanto maior a população urbana, menor o absenteísmo” (LIMA JÚNIOR, 1990) e o analfabetismo (pessoas com até um ano de escolarização) está relacionado a maiores taxas de abstenções.

**II. Modelo do voto branco e nulo:** a extensão territorial tem efeito negativo. O “[...] eleitor que superou as barreiras ecológicas, o custo do

deslocamento, tende a votar em legenda/candidatos.” (LIMA JÚNIOR, 1993, p.106). O analfabetismo possui efeitos positivos, aumentando os votos brancos e nulos, o que leva a matizar a tese do protesto político.

O autor encerrou sua contribuição alertando para a necessidade urgente de se minimizarem as barreiras ecológicas e sociais para o exercício do voto, para que possamos ter uma cidadania mais ativa e instituições democráticas mais responsivas à sociedade.

Vale frisar a importância da decomposição da alienação proposta por Lima Júnior (1993, 1990), não só por se tratar de fenômenos distintos, com preditores diferentes, mas também em função da desatualização dos cadastros oficiais dos eleitores, já que quanto mais desatualizado o cadastro, maior o número (artificialmente inflado) de abstenções – fenômeno destacado por Lavareda (1991, p.38) ao apontar que devido à “renovação dos registros eleitorais” houve, entre 1955 e 1958, uma diminuição do número de eleitores cadastrados no país<sup>8</sup>, resultando numa queda do percentual de abstenções, de 40,3% para 8%, de uma eleição a outra. Ao separar as abstenções dos votos brancos e nulos, podemos isolar os efeitos inflacionários dessa desatualização sobre as abstenções. A título de ilustração, fazendo uma comparação dos dados apresentados por Lavareda (1991) e Santos (1987), para a eleição de 1955, anterior ao recadastramento de 1956/1957, e a de 1958, posterior, Silva (2016) constatou que na eleição de 1955,

[...] a alienação equivaleu a 45,5% dos eleitores aptos, sendo que 40,3% foi o percentual de abstenções, ou seja, esta última sozinha, correspondeu a 88,6% da alienação indicada. Nas eleições de 1958, a alienação foi de 19,4% e as abstenções, de 8%, ou seja, esta última equivaleu a 41,2% da alienação. (SILVA, 2016, p.133).

Reis (1991) estudou a primeira eleição direta para presidente, a de 1989, buscando identificar os correlatos socioeconômicos<sup>9</sup> da participação eleitoral. Das várias contribuições contidas nesse trabalho, serão apresentadas as que dizem respeito diretamente ao tema abordado. O autor apresentou os dados de abstenções, votos brancos e nulos, segmentados por região geográfica, indicando que o Norte, e depois o Nordeste, apresentaram os maiores percentuais de abstenção: 26,4% e 19,8%, respectivamente. Quanto aos brancos e nulos, o Nordeste despontou com o maior percentu-

---

<sup>8</sup> Segundo Lavareda (1991), a redução foi de um milhão, quatrocentos e oitenta e seis mil títulos eleitorais.

<sup>9</sup> O autor utilizou dados agregados, tendo as unidades da federação e as regiões geográficas como unidades de análises.

al, 9%, seguido pelo Sudeste e Norte, 5,31% e 5,27%, respectivamente. Em relação aos correlatos socioeconômicos da participação eleitoral, conforme matriz de correlação apresentada pelo autor, temos os seguintes achados: renda, alfabetização, industrialização, sindicalização, audiência de televisão, rádio e leitura de jornal relacionam-se inversamente com a abstenção. A renda, alfabetização, não católicos, audiência de televisão e leitura de jornal se associaram inversamente com os votos brancos e nulos. A variável “não brancos” esteve relacionada com as abstenções e os votos brancos e nulos.

Os achados indicaram que os padrões desiguais de desenvolvimento regional (Norte e Nordeste menos desenvolvidos e Sul e Sudeste, mais desenvolvidos) são preditores importantes, formando uma infraestrutura sobre a qual os processos eleitorais acontecem. O autor apontou, também, que “[...] a participação eleitoral efetivamente aumenta à medida que aumenta o *status* socioeconômico.” (REIS, 1991, p.34). As abstenções são influenciadas pelos meios de comunicação: maior exposição a eles, maior é o comparecimento às urnas. Por fim, contextos de menor densidade demográfica favorecem as abstenções, pois aumentam os custos para acessar as urnas.

Nicolau (2004, 2003) questionou a confiabilidade dos dados de abstenções, principalmente quando calculada a partir do número de eleitores inscritos (aptos) na Justiça Eleitoral, por duas razões: a desatualização das listas cadastrais, mencionada e exemplificada anteriormente, e a existência de um número considerável de abstenções justificadas no prazo de até 30 dias após as eleições e de justificativas feitas no dia da votação, que, em 1998 e 2000, equivaleram a 26,4% e 31,7% do total de abstenções, respectivamente.

O questionamento feito por Nicolau (2004, 2003) à confiabilidade dos dados oficiais de abstenção se coaduna com a observação feita por Soares (2001), que, ao analisar os dados utilizados por Santos (1987), atentou para o fato de que

[...] as características do registro eleitoral foram deixadas de fora. Não havia recadastramento automático nem baixa automática de qualquer tipo de registro eleitoral. Portanto, quem se registrava como eleitor ficava como eleitor. Ora, um número considerável de eleitores morre a cada ano, mas não havia baixa dessas mortes nos registros eleitorais: os mortos continuavam registrados para votar [...]. Em 1958 houve um recadastramento. Os títulos antigos foram anulados e os eleitores tiveram que se inscrever. Daí a baixa dramática na abstenção. (SOARES, 2001, p.316).

Segundo Nicolau (2004, 2003), passaram a existir dois mecanismos que visam tornar os dados cadastrais atualizados, ou próximos da magnitude do eleitorado: 1) a obrigatoriedade, por parte dos oficiais de registro civil, de enviarem, até o 15º dia de cada mês, uma comunicação ao juiz eleitoral indicando os óbitos ocorridos; e 2) a suspensão/cancelamento automática dos registros de eleitores que não compareceram a três eleições sucessivas, sendo que a Justiça Eleitoral considera cada turno eleitoral um pleito autônomo. Porém, tais mecanismos funcionam de forma precária, não resolvendo o problema da desatualização cadastral<sup>10</sup>.

Para o caso dos votos inválidos (nulos e brancos), Nicolau (2012, 2004, 2003) relativizou a tese do voto protesto, seja na leitura clássica de Schwartzman (1988, 1975, 1970), seja na forma da “alienação”, de Santos (1987). “Nas eleições de 1945, 1950, 1954 e 1958, os eleitores depositavam nas urnas as cédulas oferecidas pelos partidos, o que diminuía a probabilidade de se votar incorretamente.” (NICOLAU, 2004, p.13). Nas eleições presidenciais de 1955 e congressuais de 1962, houve o emprego de cédulas oficiais fornecidas pela Justiça Eleitoral, obrigando o eleitor a fazer o próprio preenchimento da cédula eleitoral. Assim, para o autor, as variações da alienação eleitoral ou dos votos brancos e nulos para o período em questão estariam, também, relacionadas à adoção das cédulas oficiais, já que houve uma junção perversa de eleitorado de baixa escolaridade a uma cédula complexa.

Para a escolha de cargos majoritários, o eleitor marcava um “X” ao lado do nome do candidato de sua preferência. Para os cargos proporcionais, havia quatro possibilidades para efetivar a escolha: escrever o nome do candidato, do partido, da coligação ou o número do candidato<sup>11</sup>. Assim, cai por terra a interpretação de Santos (1987) sobre as variações das taxas de alienação eleitoral. A redução na alienação, observada pelo autor nas eleições para governadores de 1958 (de 41,7% em 1954/1955 para 19,4% em 1958/1960), foi reflexo do recadastramento acontecido em 1956/1957, já o aumento da alienação para a Câmara dos Deputados em 1962 (saindo de 17,1% em 1958 para 38,1% em 1962), está relacionado, em parte, à adoção da cédula oficial, que demandou a escrita do nome do candidato, número ou coligação, levando a um aumento das anulações em decorrência de erro. Segundo dados de Lavareda (1991),

---

<sup>10</sup> Conforme indicou Silva (2016), o TSE, a partir de 25/05/2015, cancelou mais de 1,7 milhão de títulos, tendo em vista que seus proprietários se ausentaram dos últimos três pleitos seguidos (BRASIL, 2015). Em 2013 foram cancelados mais de 1,3 milhão de títulos eleitorais (BRASIL, 2013).

<sup>11</sup> Consultar imagens das cédulas eleitorais, entre as páginas 96 e 97, em Nicolau (2012).

os votos brancos e nulos para a Câmara dos Deputados saltaram de 9,1% em 1960, para 17,7% em 1962.

Costa (2007) analisou as taxas de “alienação eleitoral” nas eleições presidenciais de 1989 a 2002, no Brasil. Ele utilizou a categoria “alienação”, para significar tão somente “[...] a ausência de uma escolha de representante em determinada eleição, de indivíduos que, aptos a votarem, por variadas razões, não o fazem, ou se abstêm, ou votam nulo ou branco.” (COSTA, 2007, p.22). O autor fez uso de análises ecológicas, a partir de dados agregados relativos a extensão territorial, densidade eleitoral, Índice de Desenvolvimento Humano, Índice de Exclusão Social, Região Geográfica e os resultados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo a unidade de análise os estados da federação, e seguindo a separação proposta por Lima Júnior (1993, 1990), concluindo que:

I. As regiões Norte e Centro-Oeste, de menor densidade demográfica, registraram as maiores taxas de abstenção, sendo as barreiras ecológicas fatores de desincentivo ao comparecimento, pois aumentam o custo do voto;

II. As condições socioeconômicas<sup>12</sup> da população explicam em parte os votos brancos, nulos e abstenções: os efeitos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram negativos tanto sobre brancos quanto sobre nulos, ou seja, quanto maior o IDH dos estados, menores os percentuais de brancos e nulos;<sup>13</sup>

III. Variáveis institucionais e conjunturais também incidem sobre o fenômeno: o tipo de voto (em cédula ou urna eletrônica),<sup>14</sup> o grau de competitividade da eleição (eleições com disputas apertadas em dois turnos são mais participativas) e a cobertura midiática do evento eleitoral (quanto maior cobertura, maior a participação eleitoral).

---

<sup>12</sup> Mensuradas pelos Índices de Desenvolvimento Humano e de Exclusão Social.

<sup>13</sup> Isso acontece tanto nas correlações bivariadas (entre brancos e nulos, de um lado, e IDH, de outro), quanto nos modelos de regressão (OLS) efetuados pelo autor. Os modelos OLS apresentados por Costa, porém, não são comparáveis entre si, já que, por exemplo, controlam por região nos modelos para votos em branco, mas não fazem o mesmo para nulos (aparentemente porque foi usado o método *stepwise*). Além disso, a variável região foi inadequadamente operacionalizada como uma variável contínua. Por essas razões, preferimos destacar seus achados a partir das correlações bivariadas.

<sup>14</sup> A correlação de nulos e brancos com IDH é negativa e mais forte para brancos quando a votação era em cédulas. A partir de 1998, quando começam a ser usadas as urnas eletrônicas, a correlação com IDH permanece negativa para ambos, mas passa a ser mais forte com nulos e perde força em relação aos brancos. A análise do impacto da introdução das urnas eletrônicas sobre os votos brancos e nulos já havia sido iniciada pelos trabalhos de Nicolau (2003, 2004), que serão abordados mais à frente.

Santos (2007), em outra obra, discutiu diversos aspectos das eleições, dentre esses, o temor de que a “[...] abstenção e votos em branco e nulos, em ascenso, indicariam gradativa erosão do valor da política eleitoral.” (SANTOS, 2007, p.65). O autor sugeriu que as oscilações observadas na taxa de alheamento eleitoral<sup>15</sup> são resultados de “[...] motivações racionais, antes que comprometidas com estados psicológicos de desalento” (SANTOS, 2007, p.65), ou seja, interpretação similar à de sua obra já analisada. No período de 1986 a 1998, houve um crescimento nas abstenções, de 5% em 1986 para 21,5% em 1998. Porém, esqueceu o autor de considerar a singularidade da eleição de 1986, que foi a segunda na referida década, acontecida no ano seguinte ao fim de uma ditadura que durou 21 anos e foi precedida por um recadastramento eleitoral, que retirou milhares de títulos eleitorais irregulares de circulação. Além disso, outra excepcionalidade é que essa foi uma eleição para eleger os membros da Assembleia Nacional Constituinte, que confeccionou a atual Constituição, portanto, foi uma eleição de características ímpares, com fortes incentivos à participação do eleitorado.

Quanto aos votos brancos e nulos, o autor matizou a sugestão de Nicolau, de que a universalização do voto eletrônico implicou em elevação dos votos válidos. A partir de uma série histórica de 1945 a 2002, mostrou que, em seis situações, houve percentuais de votos válidos maiores que em 2002.

Em avaliação comparativa de série mais longa, portanto, a introdução recente do voto eletrônico revela-se com papel real e positivo, mas insuficiente para explicar a **oscilante** redução do número de votos inválidos, ao contrário do que os primeiros estudos pareciam indicar. (SANTOS, 2007, p.69, grifo do autor).

Para explicar o “alheamento eleitoral”, o autor sugeriu 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.” (SANTOS, 2007, p.73). A premissa contida na hipótese é a de um eleitor racional, com uma inclinação subjetiva, que avalia se o voto aumentará a probabilidade de o candidato ganhar as eleições. Sabendo que o valor do seu voto é  $1/n$  e que o voto de um eleitor do candidato concorrente ao dele, também é  $1/n$ , conclui que, ao votar, ele anula um voto do adversário

---

<sup>15</sup> Há uma oscilação entre o uso das categorias “alheamento eleitoral” e “alienação eleitoral”.

de seu candidato preferido. “Quando as consequências do resultado eleitoral lhe parecem altamente relevantes, ele vota; ao contrário, se considera que o futuro independe dos resultados eleitorais, tenderá a não votar ou a invalidar o voto” (SANTOS, 2007, p.74). Sem embargo, nessa obra, Santos (2007) procurou tecer um contraponto à interpretação de Nicolau (2004) sobre a implantação das urnas eletrônicas, reformulou, mantendo a essência do conteúdo, interpretações sugeridas em obras pretéritas, como Santos (1987), porém, repetindo alguns equívocos já discutidos aqui, como o de desconsiderar os aspectos próprios dos processos eleitorais, como os recadastramentos.

Borba (2008) utilizou uma pesquisa pós-eleitoral, o Estudo Eleitoral Brasileiro (2002), com o propósito de testar algumas hipóteses da literatura, concluindo que:

**Abstenção:** está inversamente relacionada à renda e à escolaridade: quando aumentam a renda e a escolaridade do eleitor, diminuem as chances de se abster. Os dados apontam que a decisão de se abster pouco se relaciona “[...] à forma como o cidadão percebe a política e suas instituições (nenhuma associação significativa).” (BORBA, 2008, p.151).

**Voto branco e nulo:** seguem outra lógica. Eleitores insatisfeitos com o funcionamento das instituições políticas apresentaram maior predisposição pelo voto branco/nulo, bem como aqueles eleitores que “[...] nutrem um alto sentimento de eficácia política subjetiva também são menos propensos a anular ou votar em branco.” (BORBA, 2008, p.151).

Ou seja, as explicações racionalistas e/ou sociológicas são válidas, além da plausibilidade da dimensão cultural da política, para explicar os fenômenos em questão.

Os dados, apesar da limitação dos instrumentos e testes utilizados, apontam para a importância da dimensão da cultura política na compreensão dos fenômenos da alienação, principalmente se considerarmos sua expressão nos votos brancos e nulos. Reconhece-se, porém, que uma melhor interpretação do fenômeno exigiria ampliar bases de dados e técnicas de análise [...]. (BORBA, 2008, p.152-153).

Bohn (2009) inovou ao estudar a abstenção eleitoral no plano local, das eleições municipais. A importância do estudo está no 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).<sup>16</sup>

Com o terceiro menor percentual de abstenção da América Latina, o Brasil não é um caso alarmante, pelo contrário, figura entre as nações nas quais se registram os maiores níveis de comparecimento. Segundo a autora, esse dado é importante tendo em vista que altos níveis de abstenção podem pôr em xeque a legitimidade do processo eleitoral e do candidato escolhido. Nos dez anos anteriores ao trabalho de Bohn, de 1998 até 2008, as abstenções nas eleições locais haviam ficado abaixo das eleições estaduais e nacionais, segundo dados oficiais do TSE. A partir dos dados do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), a autora investigou se tal descompasso estaria associado à importância que os eleitores dão aos cargos locais, porém, os dados indicaram que os cargos aos quais os eleitores conferem maior importância são o de presidente e, depois, o de governador.

De acordo com Bohn (2009), a grande dificuldade de estudar eleições locais diz respeito à disponibilidade de dados de *survey* sobre comparecimento nas eleições municipais. Como a autora identificou que a região Norte, segundo dados oficiais, registra o maior percentual de ausência nos pleitos, dedicou atenção a essa região, utilizando a mesma base de dados do LAPOP acima mencionada. A partir dos dados de satisfação dos eleitores nortistas, a autora sugeriu que “[...] a abstenção eleitoral nos pleitos municipais pode ser uma resposta a algo essencialmente negativo no funcionamento do sistema político no plano municipal.” (BOHN, 2009, p.32). Ao avaliarem a qualidade de serviços públicos essenciais, os eleitores estariam apreciando, indiretamente, o desempenho das autoridades municipais. Assim, para as eleições locais, variáveis de avaliação de serviços públicos podem ser bons preditores da abstenção.

Silva *et al.* (2014) analisaram as bases cognitivas e atitudinais dos votos brancos e nulos, à luz do debate teórico sobre o voto econômico (KEY JUNIOR, 1966; KRAMER, 1971; TUFTE, 1978). Os preditores selecionados pertencem a três dimensões: sociodemográfica (sexo, idade e escolaridade); confiança nas instituições políticas e no processo eleitoral (índice de confiança institucional: Congresso, partidos políticos, Justiça,

---

<sup>16</sup> Segundo Trounstein (2009), os estudos de política local são importantes porque: 1) os resultados locais interferem nos outros níveis decisórios da federação; 2) trazem novos desafios metodológicos; e 3) tem-se um conjunto de questões e problemas que não estão presentes nas dinâmicas políticas nacionais.

Governo Federal, e índice de confiança no processo eleitoral); e avaliação da economia (índice de avaliação da economia: egotrópica e sociotrópica).

A partir de modelo de regressão logística para os votos inválidos, Silva *et al.* (2014) concluíram que os jovens são mais propensos a optarem por essa modalidade de participação eleitoral. Sem significância da escolaridade, não foi possível corroborar a validade da tese de Nicolau (2004, 2003), dos efeitos da baixa cognição sobre o aumento de brancos e nulos. As variáveis de confiança (institucional e no processo eleitoral) e de avaliação da economia se destacaram como boas preditoras, mantendo relação inversa com os votos inválidos. Esse achado indicou a validade da tese do protesto, pois, a insatisfação com a economia e com o funcionamento das instituições se apresentou como motivação para o voto branco ou nulo.

Refinando as conclusões, os autores rodaram um modelo logístico para o protesto público, tendo como preditores os mesmos do modelo anterior. O achado mais significativo para o protesto foi de que a escolaridade é um preditor por excelência. As conclusões finais dos autores foram: a) votos brancos e nulos são “[...] resultados do descontentamento com o funcionamento da democracia [...], com o processo eleitoral e com a economia.” (SILVA *et al.*, 2014, p.70); b) o protesto eleitoral (evidenciado por votos brancos/nulos)

[...] possui bases distintas do comportamento de protesto geral, aqui expresso pelo **envolvimento em manifestações**. Enquanto no primeiro caso ficou nítido o papel da insatisfação, no segundo emergiu a dimensão dos recursos individuais, como já amplamente documentado [...]. (SILVA *et al.*, 2014, p.76, grifo do autor).

Numa vertente de análises mais preocupadas com o impacto de variáveis político-institucionais, Nicolau (2018, 2015, 2004, 2003) e Zucco e Nicolau (2016) apontaram os efeitos causados pela implantação das urnas eletrônicas (UE) no período entre 1996 e 2002<sup>17</sup>. Nicolau (2003)

---

<sup>17</sup> A implantação das urnas eletrônicas (UE) foi gradativa: em 1996, 57 cidades com mais de 200 mil eleitores, entre elas as 26 capitais, usaram urnas eletrônicas; um terço do eleitorado brasileiro (mais de 32 milhões) depositou seus votos em 70 mil UE. Em 1998, o uso das UE foi expandido para todos os municípios de cinco Unidades da Federação (Amapá, Roraima, Rio de Janeiro, Alagoas e Distrito Federal) e para os municípios com mais de 40.500 eleitores das demais unidades da federação, alcançando 57 milhões de eleitores distribuídos em 537 municípios. Em 2000, houve a universalização das UE para o restante do país, sendo que apenas duas cidades ficaram de fora: Brasília, onde não há eleições municipais, e Luís Eduardo Magalhães, na Bahia, município que havia sido criado em março do mesmo ano. Ou seja, nas eleições municipais de 2000, todos os mais de 109

mostrou que, nas eleições de 1998, nos municípios em que foi introduzida a urna eletrônica, os votos inválidos (soma de brancos e nulos) ocorreram em menor percentual do que o registrado nos municípios com votação de papel. Houve também um decréscimo de votos inválidos de mais de 50% entre as eleições de 1994 e 1998, para os cargos de deputado federal e deputado estadual. O autor concluiu: “[...] provavelmente o voto eletrônico estimulou mais eleitores a votar (redução dos votos em branco), facilitou a votação e reduziu a taxa de votos inválidos por erro (redução dos votos nulos).” (NICOLAU, 2003, p.292).

Em textos mais recentes, o autor desenvolveu melhor esses tópicos<sup>18</sup>. Nicolau (2015) comparou os votos nulos dados em cédulas com os dados em UE nas eleições de 1998 (ano em que, como indicado acima, as urnas eletrônicas foram introduzidas apenas em parte dos municípios) para quatro cargos: deputado estadual, deputado federal, governador e presidente. Mostrou que, para os quatro cargos, o percentual de brancos é menor nos municípios que introduziram as UE. Quanto aos votos nulos, nos dois primeiros cargos mencionados há percentuais bem menores nos municípios que introduziram as urnas eletrônicas. Já nas eleições para presidente e para governador, isso não ocorre. Além disso, as porcentagens de nulos decrescem quando passamos dos municípios com menor para os com maior IDH. A hipótese explicativa proposta pelo autor para estes padrões é:

[...] a ordem na qual os candidatos são apresentados nas telas das urnas eletrônicas durante o processo de votação pode ter contribuído para a confusão do eleitor (KINZO, 2004). Por conta da importância das eleições para o Poder Executivo, os eleitores tinham expectativa de que **os votos para presidente e governador** fossem apresentados primeiro. Portanto, eleitores que não eram familiarizados com as urnas eletrônicas podem ter começado a votar digitando os números de seu candidato a presidente escolhido. Ao votar para o candidato a presidente nessa maneira, os eleitores teriam dado votos de legenda para **deputado federal**. No próximo voto, ao digitarem os números para seu candidato a **governador** escolhido, os eleitores teriam dado votos de legenda para **deputados estaduais**. Votos nulos aumentaram precisamente no ponto quando os eleitores teriam precisado digitar três números para

---

milhões de eleitores brasileiros estavam aptos a manusear as UE. (BRASIL, 2016, 2014; MACEDO, 2010; NICOLAU, 2003).

<sup>18</sup> Embora Nicolau já venha discutindo alguns desses tópicos desde 2003, vamos nos concentrar aqui em seus trabalhos mais recentes, nos quais os argumentos estão mais desenvolvidos.

senadores e cinco números (sic) para deputado federal e deputados estaduais. (NICOLAU, 2015, p.14-15, tradução nossa, grifos nossos).<sup>19</sup>

Zucco e Nicolau (2016) retomaram essa discussão de forma mais detalhada, além de introduzirem certas diferenças em relação às hipóteses de Nicolau (2015):

[...] com a tecnologia do voto eletrônico (VE), o eleitor só pode proceder ao próximo voto depois de definir o voto anterior. Ademais, a ordem de votação estabelecida é contraintuitiva. O resultado é que uma parte não negligenciável dos eleitores digitam votos de legenda por engano na **primeira eleição do dia**, que é sempre uma eleição “*down-ticket*” (por exemplo: **deputados federais** ou vereadores), pensando que eles estão votando na eleição presidencial (ou para prefeito, no caso de eleições locais). (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.10-11, tradução nossa, grifos nossos).<sup>20</sup>

Postularam que esse tipo de erro levaria ao aumento de votos nulos especificamente para o cargo de presidente (ou, prefeito, nas eleições municipais):

---

<sup>19</sup> [...] *the order in which candidates are presented on the screens of electronic voting machines during the voting process may have contributed to voter confusion* (KINZO, 2004). *Because of the importance of elections for the Executive branch, voters expected the vote for president and governor to be the first to be presented. Thus, voters who were unfamiliar with electronic voting machines may have begun voting by typing the numbers of their chosen presidential candidate. By voting for the presidential candidate in this way, voters would have cast party label votes for federal deputy. In the next vote, upon entering the numbers for their chosen governor candidate, voters would have cast party label votes for state deputies. Null votes increased precisely at the point when voters would have needed to enter three numbers for senators and five numbers for federal deputy and state deputies.* (NICOLAU, 2015, p.14-15). Nessas últimas linhas, Nicolau (2015) sugeriu, portanto, que esse tipo de erro poderia alcançar (quase) todos os cargos: os eleitores pensariam que seus dois primeiros votos seriam para presidente e governador e, ao digitarem os números correspondentes a seus candidatos para esses cargos, elevariam o número de votos de legenda para deputado federal e deputado estadual. Isso aparentemente desencadearia erros para os outros três cargos, já que os eleitores iriam introduzir, daí em diante, um número de dígitos que não corresponderia aos adequados aos demais cargos. É importante ressaltar, todavia, que a urna exige apenas quatro dígitos para o cargo de deputado federal, não cinco, como apontou o autor.

<sup>20</sup> [...] *with the EV [Electronic Voting] technology the voter can only proceed to the next vote after casting the previous ballot. In addition, the mandated order of voting is counterintuitive. The result is that a non-negligible share of voters mistakenly casts a PLV [Party Label Votes – votos de legenda] vote in the first election of the day, which is always a “down-ticket” election (i.e. federal representatives and/or city councilor), thinking they are voting in the presidential election (or mayoral, in the case of local elections).* (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.10-11).

[...] se os eleitores pensam, erroneamente, que o **primeiro voto na tecnologia do VE** é um **voto para presidente**, então eles também deveriam, equivocadamente, pensar que o último voto não é para presidente. Por essa razão, os eleitores que votam na legenda por engano no primeiro voto provavelmente votam nulo ou branco para **presidente**. (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.13, tradução nossa, grifos nossos).<sup>21</sup>

Cabe assinalar que, no referido artigo, diferentemente do que fez Nicolau (2015), ao sugerir que o erro afeta as votações em uma quantidade maior de cargos (ver Nota 19), os autores propuseram que esse tipo de incorreção afetaria apenas as votações para o primeiro cargo na urna eletrônica (que seria deputado federal, nas eleições gerais, ou vereador, na eleição municipal) – aumentando o número de votos de legenda -, e para presidente (ou prefeito, na eleição municipal), aumentando o número de votos nulos.<sup>22</sup>

Uma terceira expectativa teórica dos autores é a de que

[...] a prevalência dos votos de legenda esteja positivamente associada com níveis de desenvolvimento sob cédulas de papel, mas negativamente associada com a tecnologia do voto eletrônico [...]. A lógica aqui é que votos de legenda não intencionais sejam produzidos por uma incompreensão de como a urna funciona, que é mais provável de estar generalizada em áreas menos desenvolvidas do país. (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.13, tradução nossa).<sup>23</sup>

Utilizando análise de regressão com descontinuidade (RD – *Regression Discontinuity*), ao compararem municípios com cédulas e municípios com UE, tanto nas eleições municipais de 1996 quanto nas eleições gerais de 1998 (já que em ambas havia municípios com uma ou outra tecnologia

---

<sup>21</sup> [...] *if voters mistakenly think the first vote in EV technology is a vote for president, then they should also mistakenly think the last vote is not for president. For this reason, voters who cast PLVs by mistake in the first vote are likely to cast null or blank ballots for president.* (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.13).

<sup>22</sup> Além disso, Zucco e Nicolau (2016) parecem considerar que o primeiro cargo nas eleições gerais é o de deputado federal, em todas as eleições em que a UE foi introduzida. Isso não é o que aconteceu, porém, nas eleições de 2010 e 2014; ali o primeiro cargo foi o de deputado estadual. E vale notar que em 2018 novamente o primeiro cargo que apareceu na UE foi o de deputado federal, invertendo a mudança feita em 2010.

<sup>23</sup> [...] *the prevalence of PLVs to be positively associated with levels of development under paper ballots, but negatively associated with EV technology (...). The rationale, here, is that unintentional PLVs are produced by a misunderstanding of how the ballot works, which is likely to be more widespread in less developed areas of the country.* (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.13).

de voto), os autores mostraram que os dados corroboram todas as hipóteses acima. Com base na demonstração de que, em 1996 e 1998, houve realmente um aumento do voto de legenda onde a urna eletrônica foi introduzida, os autores postularam que os votos de legenda não devem ser considerados uma medida da força partidária no contexto brasileiro, indo contra “[...] estudiosos [que] tipicamente interpretaram votos de legenda como uma indicação do compromisso ideológico dos eleitores com um partido que torna irrelevantes os nomes dos candidatos individuais.” (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.10, tradução nossa).<sup>24</sup>

Em trabalho recente, Nicolau (2018) analisou a evolução dos votos brancos e nulos para presidente, de 1989 a 2014, correlacionando essas variáveis com o IDH dos municípios e levando em consideração o tipo de votação (em cédulas ou urnas eletrônicas). Suas principais conclusões são:

i) “nas eleições em que os eleitores votaram na cédula de papel (1989, 1994 e parcialmente em 1998), existe uma associação negativa tanto do voto nulo quanto do voto em branco com o nível de desenvolvimento das cidades: quanto menor o IDH, maior o volume de votos inválidos [brancos mais nulos].” (NICOLAU, 2018, p.73);

ii) em 1998, “[...] nas cidades com urnas eletrônicas [...] os votos em branco caíram expressivamente (e passam a variar pouco com o IDH) e os votos nulos foram significativamente mais altos.” (NICOLAU, 2018, p.73);  
iii) nas eleições de 2002, 2006 e 2010, enquanto os votos em branco mantiveram-se num patamar baixo e não variaram com o IDH dos municípios, os votos nulos tendiam a cair à medida que aumentava o IDH da cidade;  
iv) em 2014, os votos nulos caíram expressivamente, principalmente nas cidades com IDH mais baixo. O autor sugeriu duas hipóteses para a queda dos votos nulos em 2014: a primeira é relativa ao aumento da escolaridade média dos eleitores, ao longo do tempo; eleitores mais velhos e menos escolarizados são substituídos por eleitores jovens e mais escolarizados. A segunda é que os eleitores se familiarizam com a urna eletrônica à medida que as eleições se sucedem. As duas hipóteses poderiam explicar uma redução dos votos nulos frutos de erros por parte dos eleitores (NICOLAU, 2018).<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> “[...] scholars have typically interpreted PLVs as an indication of voters’ ideological commitment to a party that renders individual candidates’ names irrelevant.” (ZUCCO; NICOLAU, 2016, p.10).

<sup>25</sup> Com outra abordagem, a partir de dados individuais de *surveys*, Borba (2008), Silva (2013), Silva *et al.* (2014) e Silva (2016) encontraram evidências de associação dos votos inválidos com protesto.

## Considerações Finais

A literatura brasileira sobre abstenção eleitoral, votos brancos e nulos conta com uma produção significativa desde pelo menos a década de 1970, com análises abrangendo dados relativos a todo o período pós-1945. Segue um breve balanço avaliativo das principais teses propostas no âmbito dessa produção, tentando destacar as que nos parecem ter maior sustentação empírica, bem como os limites de outras daquelas teses.

Uma primeira observação é sobre as diferenças entre os comportamentos expressos nas abstenções, de um lado, e nos votos brancos ou nulos, de outro. O trabalho de Santos (1987) sobre o que chamou de “alienação eleitoral” teve grande influência nesse aspecto, mas também foi alvo de diversas críticas. A literatura posterior, de Lima Júnior (1993), Nicolau (2003), entre outros apontou – corretamente, a nosso ver – que juntar abstenção eleitoral e votos brancos ou nulos sob o rótulo único de “alienação eleitoral” dificulta perceber os diferentes condicionantes e motivações desses dois fenômenos. Além disso, na discussão sobre a interpretação de Santos, um ponto destacado por Lavareda (1991), Soares (2001), Nicolau (2004), entre outros e que precisa ser levado em consideração ao analisar as taxas de abstenção é o da (des)atualização dos cadastros eleitorais. Como a taxa de abstenção é calculada sobre o total de eleitores inscritos no TSE (ou Tribunais Regionais Eleitorais), antes de fazer análises sobre a evolução das taxas de abstenção ao longo do tempo, é preciso levar em conta que essa evolução pode refletir mais o grau de (des)atualização do cadastro a cada ano que a variação em fatores socioeconômicos ou de conjuntura política.

Ainda sobre a diferenciação das causas dos diversos comportamentos sob análise, uma tese importante indicando um condicionante específico das abstenções (mas não dos votos brancos e nulos) é a de Lima Júnior (1993, 1990) – reforçada pelas análises de Reis (1991) e Costa (2007) –, que chamou a atenção para a importância de fatores ecológicos (como dimensão territorial, infraestrutura e urbanização): a distância do local de residência dos eleitores aos locais de votação representa um custo (de deslocamento) para o eleitor. Em estados maiores, menos urbanizados e com menor infraestrutura, nos quais o número de eleitores que mora longe dos locais de votação é maior (do que em contextos opostos), tende a haver maior taxa de abstenção.

Quanto aos votos brancos e nulos, vários trabalhos os associaram a uma insatisfação com o funcionamento das instituições políticas ou a uma desconfiança na eficácia do processo eleitoral, sendo, portanto, uma expressão de um “voto de protesto” ou de uma avaliação de que o voto é irrelevante.

De diferentes formas e partindo de diversos tipos de dados (resultados eleitorais agregados ou dados individuais), essa associação apareceu nos trabalhos de Schwartzman (1988, 1970), Santos (1987), Borba (2008), Silva *et al.* (2014). Parte da explicação para esses comportamentos parece mesmo ser captada por essa associação. Mas, vários trabalhos apontaram também para a parcialidade desse tipo de explicação. Assim, por exemplo, em relação ao período 1945-1964, a tese de Schwartzman de que os votos brancos e nulos representariam “[...] uma indicação global [...] da perda progressiva de correspondência entre o sistema político-partidário e os interesses e motivações dos eleitores.” (SCHWARTZMAN, 1988, p.146) não nos parece totalmente adequada, tendo em vista as críticas de Souza (1976), Lavareda (1991) e Nicolau (2004) de que há uma maior variedade de causas para esses comportamentos – tais como o grau de dificuldade do eleitor com as cédulas e o grau de importância dada pelos eleitores a cada cargo em disputa. Também em relação às eleições entre 1966 e 1982, sob o regime autoritário, embora parte dos votos brancos e nulos deva ter sido realmente expressão de manifestação de protesto – especialmente em 1970, quando houve uma forte campanha pela invalidação dos votos – parece-nos valer igualmente a ressalva feita por Lamounier (1980) de que outros fatores estiveram em jogo (como as limitações de acesso à informação e a dificuldade de cédulas eleitorais complexas).

Para o período pós-Constituinte, os trabalhos de Nicolau (2018, 2015, 2004, 2003) e Zucco e Nicolau (2016) apontaram para a relevância do formato da escolha feita pelo eleitor no momento da votação (tipo de cédula ou urna eletrônica). Sem entrar em todos os detalhes dos referidos estudos, parece-nos bem fundamentada a tese de que a introdução da urna eletrônica teve impactos significativos sobre os votos brancos e nulos – embora em relação a esses últimos, de forma diferenciada para os diversos cargos em disputa –, com repercussão também sobre o voto de legenda para alguns cargos. De forma simplificada, a introdução das urnas eletrônicas no lugar das cédulas eleitorais: i) diminuiu os percentuais de votos em branco (ao facilitar, de maneira geral, a expressão de um voto, comparativamente ao voto em cédula); ii) diminuiu os percentuais de nulos nas eleições proporcionais – tanto nas eleições gerais como nas municipais –, mas aumentou os nulos para presidente (ou prefeito, nas municipais). Esses resultados decorrem de erros dos eleitores – especialmente os de baixa escolaridade –, ao suporem, equivocadamente, que o primeiro voto na urna eletrônica é para presidente (ou prefeito, nas eleições municipais), ainda que o primeiro cargo para o qual o eleitor vote nas urnas eletrônicas seja sempre um cargo proporcional.

Quanto às condições socioeconômicas dos eleitores, parece haver maior concordância sobre o impacto de certas variáveis sobre as abstenções: Lima Júnior (1993) mostrou o aumento das abstenções em contexto de maior analfabetismo. Reis (1991) constatou que em contextos de maior renda, alfabetização e acesso a meios de comunicação, diminuem as abstenções. Utilizando dados de *survey*, Borba (2008) mostrou que eleitores com maior escolaridade e renda se abstêm menos. Já em relação aos votos brancos e nulos, não parece haver consenso: enquanto Reis (1991) verificou diminuição dos votos brancos e nulos em contextos de maior renda, alfabetização e acesso a meios de comunicação e Costa (2007) encontrou menor taxa de brancos e nulos em estados com menor IDH, Borba (2008) e Silva *et al.* (2014) não encontraram associação entre escolaridade (e renda, no caso de Borba) e brancos e nulos; a dinâmica desse tipo de comportamento estaria mais associada à insatisfação com as instituições políticas que às variáveis sociodemográficas. Por fim, a análise de Nicolau (2018) revelou que a associação entre certas variáveis socioeconômicas e os votos brancos e nulos pode variar dependendo do grau de complexidade do ato de votar.

Nossa revisão da literatura, ao final, aponta para a complexidade da explicação dos comportamentos analisados, que, além de possuir certos condicionantes específicos, são influenciados por variáveis de natureza técnica (complexidade das cédulas eleitorais ou urnas eletrônicas), socioeconômica (especialmente o grau de educação dos eleitores) e de conjuntura política (grau de insatisfação com o funcionamento das instituições; percepção sobre o grau em que as eleições determinam os resultados mais gerais do jogo político, etc.), além do grau de importância dado pelos eleitores aos diferentes cargos em disputa.

Cabe mencionar uma lacuna importante na produção acadêmica: embora a literatura tenha caminhado no sentido de se afastar da ideia subjacente à noção de “alienação eleitoral”, passando a diferenciar abstenções de brancos e nulos, são escassos estudos que tentem diferenciar os condicionantes dos votos brancos, de um lado, e dos votos nulos, de outro. Do ponto de vista metodológico, boa parte dos estudos têm se baseado em resultados eleitorais agregados e, em menor escala, em *surveys*. Sem descartar a necessidade desse tipo de estudos, consideramos que um avanço mais significativo no discernimento dos diversos condicionantes desses tipos de comportamento dos eleitores poderá dar-se especialmente a partir de análises com base em experimentos.

## REFERÊNCIAS

BOHN, S. R. Determinantes regionais da abstenção em eleições municipais e engajamento cívico com o poder local. *In*: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (org.). **Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro**. Ijuí: Unijuí, 2009. p.13-36.

BORBA, J. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.2, n.2, p.134-157, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/6989/0>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas eleições de 2018**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Urna eletrônica completa 20 anos de uso no Brasil**. Cidadania e Justiça. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 30 de ago. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/urna-eletronica-brasileira-completa-20-anos-a-favor-da-democracia>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mais de 1,7 milhão de eleitores tiveram o título cancelado por ausência nas três últimas eleições**. Comunicação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2015. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Maio/mais-de-1-7-milhao-de-eleitores-tiveram-o-titulo-cancelado-por-ausencia-nas-tres-ultimas-eleicoes>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça a história da urna eletrônica brasileira, que completa 18 anos**. Comunicação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Junho/conheca-a-historia-da-urna-eletronica-brasileira-que-completa-18-anos>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Brasil Eleitor destaca o cancelamento de mais de 1,3 milhão de títulos**. Comunicação. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Maio/mais-de-1-3-milhao-de-titulos-eleitormais-cancelados-e-destaque-no-brasil-eleitor>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Lei n.6339, de 01 de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p.9079, 2 jun. 1976. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6339-1-julho-1976-357658-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 jul. 2019.

COSTA, H. O. **Democracia e representação política no Brasil**: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002). Porto Alegre: Sulina; Natal: Ed. da UFRN, 2007.

FARIA, V. As eleições de 1974 no estado de São Paulo: uma análise das variações inter-regionais. *In*: LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p.209-242.

HUNTINGTON, S. P.; NELSON, J. M. **No easy choice**: political participation in developing countries. Cambridge: Harvard University Press, 1976.

IBGE. Resolução n.2, de 28 de agosto de 2018. Divulga as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2018, constantes da relação anexa, para os fins previstos no inciso VI do Art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.167, p.55, 29 ago. 2018. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=55&data=29/08/2018>. Acesso em: 19 jul. 2019

KEY JUNIOR, V. O. **The responsible electorate**: rationality in presidential voting, 1936-1960. New York: Vintage, 1966.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.19, n.54, p.23-41, 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092004000100002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092004000100002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 24 jun. 2020.

KRAMER, G. H. Short-term fluctuations in U. S. voting behavior, 1896-1964. **American Political Science Review**, Cambridge, v.65, n.1, p.131-143, 1971.

LAMOUNIER, B. O voto em São Paulo, 1970-1978. *In*: LAMOUNIER, B. (org.). **Voto de desconfiança**: eleições e mudança política no Brasil 1970-1979. São Paulo: Vozes, 1980. p.15-80.

LAVAREDA, J. A. **A democracia nas urnas**: o processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ; Rio Fundo Ed., 1991.

LIMA JÚNIOR, O. B. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMA JÚNIOR, O. B. A alienação eleitoral e seus determinantes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.14, ano 5, 1990. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/14/rbcs14\\_06.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/14/rbcs14_06.pdf). Acesso em: 19 ago. 2020.

LIMONGI, F.; CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. C. Participação política no Brasil. *In*: ARRETCHE, M. **Trajatórias das desigualdades**. São Paulo: UNESP: CEM, 2015. p.23-49.

MACEDO, R. G. A cultura do voto eletrônico no Brasil: contribuição tecnológica para a democracia e comunicação pública. *In*: CONGRESSO

PANAMERICANO DE COMUNICAÇÃO, 2010, Brasília. **GT 4 - Produção de Conteúdos Educativos, Convergência, Novos Comportamentos, Comunicação e Cultura**. Brasília: UCB, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/panam/pdf/GT4\\_Art3\\_Gondo.pdf](http://www.ipea.gov.br/panam/pdf/GT4_Art3_Gondo.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

NICOLAU, J. Votos nulos e brancos nas eleições presidenciais brasileiras. *In*: FIGUEIREDO, A.; BORBA, F. (org.). **25 anos de eleições presidenciais no Brasil**. Curitiba: Appris editora, 2018. p.71-85.

NICOLAU, J. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in brazilian elections in 1998. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.9, n.3, p.3-20, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212015000300003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212015000300003). Acesso em: 24 jun. 2020.

NICOLAU, J. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, J. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. *In*: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: FEUC, 2004. p.23. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

NICOLAU, J. A participação eleitoral no Brasil. *In*: VIANA, L. W. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003. p.255-296.

REIS, A. C. A. A participação política e seus correlatos sócio-econômicos. *In*: LIMA JÚNIOR, O. B. (org.). **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**. Rio de Janeiro: IUPERJ: Rio Fundo Ed., 1991. p.13-37.

SANTOS, W. G. **Horizonte do desejo**: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2007.

SANTOS, W. G. **Crise e castigo**: partidos e gerais na política brasileira. Rio de Janeiro: Vértice: IUPERJ, 1987.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHWARTZMAN, S. **São Paulo e o Estado nacional**. São Paulo: DIFEL, 1975.

SCHWARTZMAN, S. **Twenty years of representative democracy in Brazil 1945-1964**. 1970. Trabalho apresentado ao 8. World Congress of Political Science, Munich, 1970. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/twenty.htm>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SILVA, R. **Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil**: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos. 2016. 192f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/169659>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SILVA, R. Alienação eleitoral: um estudo comparado das bases sociais e atitudinais. **Revista Andina de Estudios Políticos**, Lima, v.3, n.1, p.109-133, 2013.

SILVA, R. *et al.* Votos Brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, v.23, n.2, p.64-81, 2014. Disponível: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/396/267>. Acesso em: 24 jun. 2020.

SKIDMORE, T. **Brasil de Getúlio Vargas a Castelo Branco: (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, G. A. D. **A democracia interrompida**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

TROUNSTINE, J. All politics is local: the reemergence of the study of city politics. **Perspectives on Politics**, Cambridge, v.7, n.3, p.611-618, 2009.

TUFTE, E. R. **Political control of the economy**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

ZUCCO, C.; NICOLAU, J. Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. **Electoral Studies**, Oxford, v.43, p.10-20, 2016.

**PARTE 2:**  
**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**



# A QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Carla ALMEIDA  
Liege Torresan MOREIRA

A criação das Instituições Participativas (IPs) no Brasil esteve fortemente inspirada pela expectativa de que elas ampliassem e pluralizem a “voz política” na elaboração, gestão e controle das políticas públicas. O suposto era o de que a inclusão de novos atores nos processos decisórios, particularmente aqueles sub-representados nas instituições tradicionais, inverteria as prioridades políticas e garantiria as condições para a ampliação do acesso aos direitos de cidadania no país.

Boa parte dos estudos sobre os Conselhos Gestores - uma das IPs mais institucionalizadas no Brasil – enquadrou o problema da inclusão política nessas instâncias pelas lentes teóricas da democracia participativa e deliberativa, embora elas estivessem formatadas legalmente para promover a representação política de grupos. Apenas a partir da segunda geração de estudos sobre as IPs, em meados da década de 2000, o marco conceitual e teórico da representação política passou a entrar propriamente no horizonte dos estudos sobre os conselhos, resultando em importantes deslocamentos analíticos. Até então vistos como expressão de um novo tipo de participação da sociedade civil, marcada pela incidência direta no sistema decisório, os conselhos passaram a ser apontados como exemplos da “pluralização da representação política”, investindo novos espaços e atores de funções representativas. (ALMEIDA, C., 2015; ALMEIDA, D., 2013, 2015; AVRITZER, 2007; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, 2006b; LÜCHMANN, 2007, 2011).

O trabalho que aqui apresentamos insere-se nesse debate com a proposição de um modelo tridimensional para a análise da qualidade da representação política da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Assistência

Social (CMASs) no Brasil<sup>1</sup>. Agrupamos nele três conjuntos distintos de indicadores que, em comum, dizem respeito às exigências para, nos termos de Urbinati (2006), garantir uma representação política democrática. Como será melhor detalhado a frente, são indicadores que estão em sintonia com as próprias metas definidas na assistência social para o aprimoramento dos conselhos gestores nessa área de política.

A primeira dimensão do modelo agrupa indicadores relativos à **autorização e paridade**. Com eles, pretendemos saber em que medida o método de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos está sob o seu próprio controle e o quanto o poder está equilibrado nessa instância entre os representantes do governo e das organizações civis. A segunda dimensão abriga indicadores que dizem respeito à **publicidade e permeabilidade** dos conselhos. São indicadores que nos dizem o quanto os CMASs estão permeáveis a públicos mais amplos, promovendo a conexão entre sociedade e Estado e prestando contas de seus atos, funções próprias da representação política. A última dimensão é composta por indicadores relativos à **inclusividade e pluralidade**, que procuram saber o quanto essas instâncias têm promovido a inclusão de grupos que estão subrepresentados nas instituições políticas tradicionais e o quanto favorecem a pluralidade de vozes nas decisões políticas.

Várias dessas dimensões já foram alvos do interesse de outros trabalhos. Entretanto, os resultados que aqui apresentamos estão baseados em um banco de dados com informações de todos os conselhos municipais do Brasil, o Censo Suas (Sistema Único de Assistência Social), criado e coordenado pelo hoje extinto MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. Assim, os dados permitem generalizações e comparações do desempenho das variáveis selecionadas para mensurar a qualidade da representação ao longo de um período e pelos municípios brasileiros. Apresenta, portanto, um amplo retrato da qualidade da representação política nos CMASs, com a indicação de suas tendências.

É importante notar que a discussão sobre a qualidade da representação política nos conselhos gestores ganha uma particular relevância no atual momento brasileiro. Após a expansão experimentada desde a Constituição

---

<sup>1</sup> Este capítulo retoma resultados do trabalho de Moreira (2018) e acrescenta a eles novos dados e análises. Cumpre notar que Miguel (2003) apresentou uma proposta tridimensional para uma teoria da representação política. Aqui, entretanto, estamos preocupadas - e em diálogo - com uma outra agenda de pesquisa, referente à pluralização da representação por meio das IPs. Nosso propósito não é apresentar propriamente um modelo teórico, mas um modelo de avaliação da qualidade da representação política exercida nos conselhos.

de 1988 pelas diferentes áreas de políticas públicas, as IPs tornaram-se alvo do governo que assumiu a Presidência da República do país em 2018, que aposta fortemente no estabelecimento de relações diretas com sua base social e na contínua desqualificação das instituições que têm o papel de intermediar as relações entre Estado e sociedade e de incluir atores sociais nos processos decisórios.

O Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019), por exemplo, extingue um conjunto de conselhos, comissões e colegiados que tornavam mais permeável o sistema político a atores da sociedade civil. Na área específica da assistência social, o governo tentou impedir a realização da 12<sup>a</sup> Conferência Nacional, prevista para ocorrer em 2019, o que levou um conjunto de organizações da sociedade civil a convocar a “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social” (2019), com o tema: “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social”. Essa iniciativa e seu desfecho nos dirá muito sobre o quanto as IPs fincaram raízes e possuem ancoragem societal para se manterem firmes nesse contexto desfavorável à participação social. Esperamos que o retrato da qualidade da representação política que apresentamos aqui para a área da assistência social contribua com a avaliação das possibilidades futuras das IPs diante do atual giro político conservador brasileiro, selado com o resultado das eleições presidenciais de 2018.

Para cumprir com esse objetivo, o capítulo está organizado em três seções. Na primeira, justificamos a proposta e a definição do modelo utilizado para avaliar a representação política nos conselhos municipais da assistência em três dimensões. Na segunda seção, fornecemos informações mais detalhadas das fontes de dados aqui utilizadas e das variáveis selecionadas para mensurar a qualidade da representação nos conselhos. Na terceira, apresentamos e analisamos os resultados, cujos destaques serão retomados nas notas conclusivas finais, em que também ressaltamos a importância das conferências públicas para o aprimoramento democrático dos conselhos.

### **A qualidade da representação política dos conselhos: uma proposta tridimensional de avaliação**

Os conselhos gestores são instâncias incumbidas de democratizar o processo de elaboração e gestão das políticas públicas. Em algumas áreas, eles são obrigatórios e estão vinculados a sistemas nacionais de políticas públicas, com presença na esfera federal, estadual e em quase a totalidade dos municípios brasileiros, como é o caso da assistência social. Essas

instâncias contam com representantes de governos e de organizações civis e são regradas por normativas de suas respectivas áreas de políticas e também por regulamentações legais providas das esferas de governo às quais estão vinculadas. O foco deste trabalho está na representação da sociedade civil nos CMAss, que será avaliada a partir de três dimensões: i) autorização e paridade, ii) publicidade e permeabilidade e iii) inclusividade e pluralidade.

**A primeira dimensão**, autoridade e paridade, busca avaliar a representação política nos conselhos pela ótica da distribuição do poder entre a representação da sociedade civil e a representação governamental. Nessas instâncias, o desafio para o estabelecimento de uma relação de poder mais equilibrada entre esses dois segmentos é permanente. Ele se coloca desde o momento da escolha dos representantes da sociedade civil e se desdobra para a maneira como o conselho está composto e define a ocupação de suas posições de poder.

No que diz respeito à autorização, vale notar que nas instituições tradicionais, os representantes são escolhidos e investidos de responsabilidades representativas pelas eleições, que têm como constituintes um conjunto de indivíduos agregados no território (AVRITZER, 2007). Nos conselhos, ao contrário, no que diz respeito ao segmento da sociedade civil, “Não se trata de uma representação eleitoral nos moldes tradicionais, em que os referentes são os indivíduos e a população, mas de uma representação da sociedade civil, **por meio** de suas organizações.” (ALMEIDA, C. 2015, p.74, grifo do autor). Os constituintes são, portanto, as organizações civis que compõem a comunidade de políticas públicas das distintas áreas de políticas públicas. Os representantes do segmento governamental nos conselhos são indicados pelo chefe do executivo e os da sociedade civil podem ser escolhidos de várias formas. Para os conselhos nacionais, Souza, Teixeira e Lima (2012) encontraram cinco principais métodos de escolha de representantes da sociedade civil: 1) eleições; 2) indicação do ministro ou chefe do órgão ou escolha em lista tríplice; 3) indicação por uma entidade, que é definida no ato normativo que cria o conselho; 4) processo seletivo via edital, 5) métodos mistos.

Há na bibliografia uma rica discussão sobre as implicações desses procedimentos para a legitimidade do novo tipo de representação exercida pela sociedade civil nas IPs que não será possível retomar nesse espaço (ALMEIDA, C., 2015; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, 2006b; LÜCHMANN, 2011). Para os propósitos deste trabalho, o que interessa notar é que a autorização da representação conselheira enfeixa um conjunto de desafios que também interpela as possibilidades

de autonomia da sociedade civil. Quando a escolha dos representantes das organizações civis não passa pelo seu próprio crivo, podemos supor que há menos chance de que os conselheiros sejam responsivos e *accountables* diante de seus representados.

Nos interessa saber, portanto, até que ponto, primeiro, a escolha dos representantes da sociedade civil está sob o controle das próprias organizações civis e, segundo, o quanto os processos de escolha permitem uma disputa aberta entre elas pelos assentos dos Conselhos. Como vimos acima, em alguns casos, por exemplo, a nomeação das organizações que devem compor os conselhos já está definida no próprio ato normativo que cria essa instância, sem a exigência de um crivo mais público. Por isso, o método de escolha *via* assembleias é considerado o que mais atende às duas exigências que indicamos acima. Conforme Souza, Teixeira e Lima afirmaram na sua análise sobre os conselhos nacionais:

As eleições seriam um método que, potencialmente, garantiria maior pluralidade de organizações, visto que diferentes organizações poderiam concorrer à vaga de representante. A indicação pelo ministro poderia comprometer a pluralidade, visto que pode facilitar a existência de barreiras que impeçam que organizações que não tenham proximidade com o governo de participar. Quando as organizações já estão estipuladas em ato normativo, é possível que a representação se engesse, dificultando a inclusão de novas organizações e comprometendo a pluralidade da representação. Processos seletivos e métodos que misturam eleições com indicações teriam o potencial de promover a pluralidade, apesar de ainda haver uma prerrogativa maior de o governo definir quem são os representantes, comprometendo a pluralidade. (SOUZA; TEIXEIRA; LIMA, 2012).

Se as assembleias permitem um controle maior da sociedade civil sobre a escolha de seus próprios representantes no conselho, o número de cadeiras que eles ocupam nos conselhos é outro elemento que nos informa sobre a maneira como se distribui o poder no seu interior. Conselhos com predominância de assentos para a representação governamental comprometem esse equilíbrio, principalmente se considerarmos que esse segmento arca com menos custos para produzir suas unidades e consensos, já que indicados pela mesmo agente político, o executivo. Os representantes da sociedade civil não têm garantias de unidades prévias se considerarmos que esse universo é constituído por organizações heterogêneas politicamente. Por isso, a paridade é uma exigência para garantir justa distribuição do poder no interior

dos conselhos, tal como estabelece, no caso da Assistência Social, as próprias normativas do SUAS (Sistema Único de Assistência Social)<sup>2</sup>:

Com composição paritária, isto é, com o mesmo número de representantes da sociedade civil (usuários, trabalhadores e entidades) e de representantes dos segmentos do governo, espera-se trazer para dentro dos debates e decisões do conselho os vários agentes envolvidos na política de assistência social. Com a participação forte de ambos, governo e sociedade civil, os conselhos podem, de fato, compartilhar informações e decisões. (BRASIL, 2013, p.27).

Ainda no que diz respeito à distribuição de poder entre sociedade civil e governo, as pesquisas sobre o assunto sublinham o quão impactante é o papel da presidência no interior dos conselhos. Faria e Ribeiro (2011) nos ajudam a compreender de que forma essa variável intervém na distribuição do poder entre sociedade civil e governo no interior do Conselho:

As regras dos conselhos estudados mostram que a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como, por exemplo, a prerrogativa de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora, de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões *ad referendum*. Portanto, a presidência concentra poder. Saber quem ocupa a presidência e como se chega ao cargo torna-se relevante para avaliarmos o processo democrático no interior dessas instituições. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.129).

Além disso, no interior dos conselhos, a presidência tem poder de definir a agenda decisória. Por isso mesmo, nos interessa também saber aqui o quanto as regras que definem a ocupação da presidência nos conselhos reconhecem esse poder e garantem as possibilidades de, ao menos, haver alternância nessa posição entre representação da sociedade civil e governamental.

No que diz respeito à **segunda dimensão, publicidade e permeabilidade**, um dos maiores desafios enfrentados pelos conselhos gestores é ampliar sua audiência pública na sociedade, já que várias pesquisas assinalaram uma tendência ao insulamento (ALMEIDA, C.; TATAGIBA, 2012). Esse diagnóstico contrasta com uma das principais atribuições dos conse-

---

<sup>2</sup> Vale notar que muitos conselhos têm adotado como mais democrático a reserva de um número maior de assentos para a representação da sociedade civil. Nesses casos, destina-se à sociedade civil 51% ou até 60% das cadeiras.

lhos gestores, que é precisamente promover encontros entre representantes do Estado e da sociedade civil para que o processo de deliberação sobre políticas públicas contemple mais vozes, seja mais legítimo.

Por isso, nos interessa saber até que ponto os CMASs procuram se abrir à sociedade, buscando comunicação tanto com o conjunto mais amplo das organizações que são representadas nos conselhos, como também com os grupos que são impactados de alguma forma pelas decisões produzidas por essas instâncias. Afinal, reconhecer que a representação conselhistas não tem por referente a população, mas as organizações da sociedade civil, não implica desobrigá-la de prestar contas a públicos mais amplos, já que os conselheiros deliberam sobre recursos públicos (ALMEIDA, C., 2015).

Nessa dimensão, portanto, queremos saber até que ponto as ações dos representantes estão passíveis do crivo de públicos mais amplos, ou até que ponto se prestam às exigências da *accountability*. Desse modo,

[...] a publicidade das ações dos conselhos pode ser aferida mediante a análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa [...] Para tal, regras referentes à frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.130).

Considerando que os procedimentos de autorização da representação conselhistas podem ser variados e não incluem no universo dos constituintes todos os que de algum modo são atingidos pelas decisões dessas instâncias, é fundamental que os conselheiros busquem ancorar sua legitimidade junto à sociedade sob o custo não apenas de insulamento, mas de comprometimento da validade de suas decisões.

Finalmente, a **terceira dimensão** do modelo diz respeito à capacidade inclusiva dos conselhos. Como dissemos, pesa sobre eles a expectativa de que incluam os grupos subrepresentados nas instâncias tradicionais, ampliem e pluralizem a “voz política” nos processos decisórios. As pesquisas sobre o assunto indicaram, entretanto, que a representação política conselhistas também têm filtros que reproduzem um perfil elitizado para os conselheiros em relação à escolaridade, renda e raça (PIRES, 2014). Nesse aspecto, o importante distintivo dos conselhos, vale registrar, é

a promoção de um equilíbrio bem maior entre mulheres e homens, se comparados às instâncias tradicionais de representação (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010).

Como veremos, o Censo Suas reforça esse diagnóstico, mas, para uma análise mais completa da capacidade inclusiva da representação conselheirista, apresentamos aqui dados sobre como se compõe a representação da sociedade civil nos CMASs. Nessa dimensão, um dos desafios dos CMASs é a inclusão e construção dos usuários da política como um grupo a ser representado.

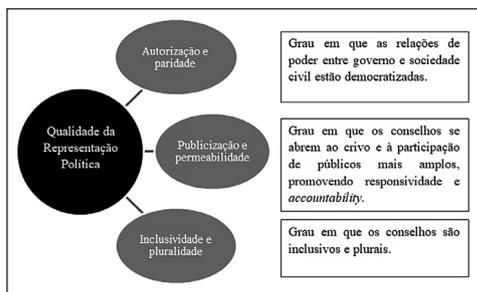
A pesquisa de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018) com conselhos municipais de assistência social indicou que os tipos de associativismo mais presentes nessas instâncias são, nessa ordem, o socioassistencial, o assistencial religioso, o territorial-comunitário e as associações do mundo do trabalho, com destaque para os Conselhos Regionais de Serviço Social (CREAS). Seus dados indicaram ainda a dificuldade de identificar se havia uma associação efetivamente investida de funções representativas em vários casos de assentos para os usuários nos conselhos da assistência social. Deve-se registrar que as orientações normativas da área indicam que os conselhos reservem assentos para representantes de usuários da política, para trabalhadores do setor, para organizações civis pertencentes à rede de serviços da assistência social e para o órgão público gestor, o governo.

Desse modo, a terceira dimensão busca avaliar em que medida os CMASs têm conseguido garantir a representação do grupo dos usuários e como está distribuída no seu interior a representação dos diferentes segmentos da sociedade civil, de modo a garantir pluralidade.

### **O modelo tridimensional de avaliação da qualidade da representação política nos conselhos: indicadores, variáveis e fontes**

A figura abaixo apresenta o modelo de avaliação que seguiremos para analisar a qualidade da representação dos CMASs:

**Figura 1** – A qualidade da representação nos CMASs em três dimensões



Fonte: Elaboração própria com base na bibliografia especializada.

As dimensões analíticas constitutivas desse modelo estão em forte sintonia com as próprias metas que foram estabelecidas no Plano Decenal I (PDI) da Política de Assistência social para aprimoramento dos conselhos, que deveriam ser cumpridas no período de 2005-2015. O PDI resultou das deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, sob a temática “SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.<sup>3</sup>

Dentre as metas estabelecidas no PDI, encontram-se aquelas relacionadas ao aprimoramento da gestão democrática, visando fortalecer o controle social exercido pelos conselhos de assistência social, pelos fóruns de debate público e pelas conferências. Entre as metas estabelecidas nesse aspecto, estão em forte sintonia como nossos indicadores, nos ajudando a definir as variáveis de mensuração, as que seguem:<sup>4</sup>

- assegurar a instituição de paridade nos conselhos municipais de assistência social;
- criar comissões internas em todos os conselhos para estimular e fortalecer outras formas de participação da sociedade civil;
- investir em fóruns da sociedade civil para eleição de conselheiros;
- apresentar proposta de regulação da eleição da sociedade civil, estabelecendo critérios, mecanismos e fóruns de eleição;

<sup>3</sup> Em resumo, o documento estabeleceu um conjunto de metas nacionais para a Política de Assistência Social, hierarquizadas no tempo, a serem atingidas pelos órgãos da política ao longo de dez anos. (BRASIL, 2007).

<sup>4</sup> Para um resumo das metas, a partir dos diferentes eixos, consultar: Brasil ([2007?]).

## A qualidade da representação política nos conselhos municipais de assistência social no Brasil

- criar, garantir e implantar mecanismos de informação, integração e reuniões descentralizadas dos Conselhos de Assistência Social;
- garantir que as Leis de criação dos conselhos de assistência social assegurem a presença dos usuários e de entidades dos trabalhadores;
- garantir a alternância entre governo e sociedade civil na presidência dos conselhos.

Essas metas balizaram a seleção das variáveis utilizadas para mensurar os indicadores do nosso modelo de avaliação. Elas foram retiradas do Banco de Dados do Censo SUAS, que sistematiza as informações dos questionários aplicados anualmente nos Conselhos Municipais de Assistência Social, para todo o Brasil, pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Aqui, utilizamos as edições de 2010 a 2016, que estavam disponíveis até o momento de elaboração desse trabalho. Desse banco de dados, selecionamos as seguintes variáveis:

### **Dimensão 1 - Autorização e paridade:**

- O regimento do Conselho especifica os critérios para a eleição da sociedade civil?
- De que forma os representantes da sociedade civil são eleitos no Conselho?
- Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?
- Qual é a quantidade de representantes de conselheiros por segmento (sociedade civil e governo)?

### **Dimensão 2 – Publicidade e permeabilidade:**

- As deliberações/resoluções do Conselho são publicadas em Diário Oficial?
- O Conselho realiza ações de mobilização social?
- O Conselho realiza reuniões ampliadas?
- O Conselho realiza reuniões descentralizadas?

### **Dimensão 3 – Inclusividade e pluralidade:**

- Perfil dos conselheiros
- Distribuição da representação da sociedade civil por segmentos

### **Um retrato da qualidade da representação nos conselhos municipais de assistência no Brasil**

Nesta seção, analisamos os dados do Censo Suas para cada uma das dimensões analíticas definidas como indicadores da qualidade da representação nos conselhos. Definimos dois recortes para analisar descritivamente os dados: o recorte longitudinal e o porte municipal<sup>5</sup>. Utilizaremos as edições do Censo de 2010 a 2016 porque, ainda que se trate de uma série histórica curta, quando ela se mostrou relevante para identificar variações e tendências, nós a consideramos. Quando o recorte longitudinal não se mostrou significativo para a análise da performance das variáveis, nós apresentamos apenas os dados da edição de 2016 do Censo Suas, a última com a qual estamos trabalhando.

No que diz respeito ao segundo recorte, a pesquisa de Almeida, Carlos e Silva (2016) mostrou que o porte municipal e o pertencimento regional são importantes condicionantes para a qualidade da participação dos conselhos de assistência social. Aqui nós utilizaremos apenas o porte municipal porque ele se mostrou mais relevante para as variáveis que estamos trabalhando.

A pesquisa de Almeida, Carlos e Silva mensurou a qualidade da participação por meio de um índice, o Índice da Efetividade da Participação (IEP), composto por variáveis do Censo Suas da edição de 2012. O trabalho adotou três dimensões para avaliar a qualidade da participação por meio desse índice: institucionalização, deliberação e representação. Segundo os resultados, a média nacional do IEP foi de 0,4, num intervalo de 0 a 1, em que quanto mais próximo a 1, melhor o desempenho da participação nos conselhos. A pesquisa mostrou que o IEP obteve melhor desempenho nos municípios maiores e que, na análise desagregada, o índice expressou a pior performance na representação política, comparada às outras duas então consideradas, a institucionalização e a deliberação.

---

<sup>5</sup> O porte do município é definido conforme sua população: metrópole (acima de 900.000), grande porte (100.001 a 900.000), médio porte (50.001 a 100.000), pequeno porte II (20.001 a 50.000) e pequeno porte I (até 20.000). Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA, 2010) - com base no Censo 2010 do IBGE.

Neste trabalho, não operamos com um índice, mas com análise descritiva para as variáveis selecionadas, procurando identificar variações no seu comportamento ao longo do tempo e no porte municipal. A exigência da análise longitudinal não nos permitiu incluir todas as variáveis trabalhadas por Almeida, Carlos e Silva (2016) no que diz respeito à representação. Os questionários do Censo Suas, desde sua edição de 2010, excluiu e alterou várias questões. Desse modo, nos detemos naquelas que estavam disponíveis nas edições aqui consideradas, assumindo, como mencionado, as metas do PD1 como balizadoras de sua seleção. A seguir, apresentamos o resultado dessa análise para cada uma das dimensões.

### **Dimensão 1: Autorização e paridade**

Na bibliografia, encontramos argumentos de que a regulamentação em regimento próprio dos assuntos afeitos ao funcionamento dos conselhos é um indicador de sua institucionalização e de que as decisões resultam de parâmetros previamente estabelecidos, com mais chance, portanto, de atender ao princípio do universalismo de procedimentos (FARIA; RIBEIRO, 2011). Por isso nos interessou saber em que medida os regulamentos dos CMASs definem os critérios para a escolha dos representantes da sociedade civil, já que, como vimos, os processos de autorização da representação conselheira enfeixa um conjunto de problemas para sua legitimidade e para a autonomia da sociedade civil.

De acordo com os dados do Censo Suas, houve um gradual incremento de conselhos a regulamentar em regimento próprio o método de escolha da sociedade civil entre 2010 e 2016. Na edição de 2010, 69,7% dos CMASs traziam esse assunto devidamente regulamento, entretanto, 18,6% deles nem regimento possuíam. Em 2016, todos os conselhos possuíam regimento e, em 73% destes, estava regulamentado o método de escolha dos representantes da sociedade civil. No período analisado, assim, podemos dizer que a tendência foi a de cumprir com a meta estabelecida no PDI para que o assunto fosse regulamentado pelos conselhos, ainda que cerca de 27% deles não tenha atendido a essa exigência.

Sobre o método de escolha, olhados no agregado, os dados do Censo Suas mostram que os CMASs adotam, em sua maioria, o dispositivo considerado mais democrático para a escolha da representação da sociedade civil: as assembleias. Cerca de 68% dos CMASs, considerando as várias edições do Censo, indicaram que os conselheiros são escolhidos em assembleias. Quando não, ao menos a escolha resulta da combinação das assembleias e indicação governamental. Cerca de 24% dos CMASs indicaram essa

combinação. Abaixo, apresentamos os dados para essa variável desagregados por porte municipal.

**Tabela 1** – Escolha dos representantes da sociedade civil nos CMASs por Porte Municipal (2016)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
<b>Assembleias</b>	59,7%	77,2%	85,0%	95,8%	87,5%
<b>Indicados</b>	10,9%	5,9%	2,8%	0,8%	0%
<b>Combinação</b>	29,4%	16,9%	12,1%	3,4%	12,5%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Percebemos que, de forma geral, o método de escolha de representantes via assembleias varia conforme o porte. Ele é mais comum nos municípios maiores. Chama a atenção que, em nenhum dos CMASs localizados nas metrópoles o conselheiro é escolhido exclusivamente por indicação do executivo, enquanto que isso acontece em 10% dos conselhos dos municípios de porte pequeno I. Aqui, é fundamental lembrar que essa última classificação agrupa a maioria dos municípios brasileiros.<sup>6</sup>

No que diz respeito à composição dos conselhos, os dados agregados mostram que há uma preponderância da representação governamental. Os dados de 2016 dizem que 51% dos CMAS são compostos pelo governo e 48%, por representantes da sociedade civil, o que indica uma inversão diante do que é considerado ideal. Encontramos variações para esses dados na desagregação pelo porte municipal. Como mostra a tabela abaixo, a composição considerada ideal está mais perto de ser atingida nos municípios maiores, com a sociedade civil alcançando 51% das cadeiras nas metrópoles:

<sup>6</sup> O Censo Suas em 2016 (BRASIL, [20-]) cobriu 5359 municípios. Desses 69,9% estão agrupados em porte pequeno I; 18,9%, em porte pequeno II; 6%, em médio; 4,9% em grande e apenas 0,3% em metrópoles.

A qualidade da representação política nos conselhos  
municipais de assistência social no Brasil

**Tabela 2** – Composição dos CMASs por Porte Municipal (2016)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
<b>Sociedade Civil</b>	48,5%	48,9%	49,3%	49,4%	51,8%
<b>Governo</b>	51,5%	51,1%	50,7%	50,6%	48,2%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Consideramos, agora, a alternância na presidência entre representantes da sociedade civil e do governo. Conforme mostra a tabela abaixo, é digno de nota a evolução contínua ocorrida entre 2010 e 2016 na adoção por parte dos CMASs do dispositivo de alternar a presidência entre governo e sociedade civil, como então havia sido orientado pelo PDI:

**Tabela 3** – Alternância da presidência entre governo  
e sociedade civil nos CMASs (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Sim</b>	71,2%	75,9%	77,1%	81,1%	81,1%	83,1%	<b>83,6%</b>
<b>Não</b>	28,8%	24,1%	22,9%	18,4%	18,9%	16,9%	16,4%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Aqui, novamente, encontramos uma variação por porte municipal. Na edição de 2016 do censo, a alternância foi adotada por 82% dos conselhos pertencentes aos municípios de porte pequeno I enquanto que foi adotada por 93% dos que pertencem às metrópoles.

Em síntese, para essa dimensão, podemos dizer que os conselhos foram, ao longo de período, procurando se ajustar às metas estabelecidas pelo PDI no que diz respeito à regulamentação dos critérios de escolha dos representantes da sociedade civil e também no que diz respeito à previsão de alternância na presidência do conselho entre esses representantes e os governamentais. A autorização da representação da sociedade civil, de forma geral, tem passado pelo filtro e crivo de um fórum público das organizações civis. Mas, esses avanços são seletivos, já que mais evidentes nos municípios maiores. Cabe sublinhar que, embora tenha havido uma melhora nesse aspecto ao longo do período, ainda há cerca de 30% de

CMASs que não regulamentam a escolha de representantes da sociedade civil em regimento próprio e que a composição dessas instâncias ainda deixa em vantagem numérica os representantes governamentais na maioria dos municípios, com exceção dos conselhos localizados nas metrópoles.

## Dimensão 2 – Publicidade e permeabilidade

Os dados da tabela abaixo mostram que, de 2011 a 2016, o grau de publicidade que os CMASs conferem às suas decisões evoluiu continuamente, ainda que na última edição o número de conselhos (40,6%) que não publicou nenhuma de suas decisões em Diário Oficial seja significativo. Para os fins de publicidade, podemos considerar que o uso desse meio institucional por parte de órgãos públicos imbuídos de responsabilidades na gestão das políticas é uma exigência mínima e necessária.

**Tabela 4** – Publicação das deliberações e resoluções do CMASs em Diário Oficial (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Nenhuma</b>	51,9%	51,9%	47,2%	45,5%	40,3%	40,6%
<b>Todas</b>	23,3%	22,5%	28,1%	20,4%	32,2%	32,5%
<b>Maioria/minoria/metade</b>	24,80%	25,6%	24,80%	24,10%	27,50%	26,90%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Novamente, o porte municipal também importa para o desempenho dessa variável, seguindo o padrão já mencionado. A diferença entre as metrópoles e demais portes municipais é bem saliente, conforme mostra a próxima tabela, já que nelas 100% das decisões são publicadas em Diário Oficial:

A qualidade da representação política nos conselhos municipais de assistência social no Brasil

**Tabela 5** – Publicação das deliberações e resoluções do CMASs em Diário Oficial por Porte Municipal (2016)

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
<b>Nenhuma</b>	43,0%	42,0%	33,6%	12,5%	0%
<b>Todas</b>	29,3%	32,9%	40,8%	63,3%	100,0%
<b>Maioria/minoria/metade</b>	27,70%	25,1%	25,60%	24,20%	0,00%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Fonte:** Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

No que diz respeito ao grau em que o conselho busca se comunicar com públicos mais amplos, atendendo à exigência da permeabilidade, utilizamos como indicadores a frequência com que essas instâncias realizam reuniões descentralizadas, tal como estabelece a meta do PDI, mas incluímos também a frequência de realização de reuniões ampliadas e de ações de mobilização social, já que essas duas variáveis estavam disponíveis no banco. Para as três variáveis, vamos nos basear apenas na edição de 2016, já que o Censo Suas modificou sensivelmente o modo como a pergunta referente a esses assuntos foi enunciada nas edições de 2010 a 2016, o que dificulta comparações.

Conforme mostra a tabela abaixo, 73,5% dos conselhos nunca realizaram reuniões descentralizadas, mas 61,3% deles realizaram com alguma frequência (as alternativas oferecidas pelo questionário foram: mensalmente, trimestralmente, semestralmente e anualmente) reuniões que incluíam outros atores para além dos próprios conselheiros e 61,1% deles realizaram ações de mobilização social. Não podemos saber o conteúdo dessas ações, mas, de todo o modo, a variável é satisfatória para nos indicar o quanto essas instâncias têm buscado se conectar com públicos mais amplos, realizando ações junto à sociedade.

**Tabela 6** – Frequência com que os CMASs realizam reuniões descentralizadas, ampliadas e ações de mobilização social (2016)

Frequência	Reuniões ampliadas	Ações de Mobilização Social	Reuniões descentralizadas
<b>Realiza com alguma frequência</b>	61,30%	61,10%	26,50%
<b>Nunca realiza</b>	38,70%	38,90%	73,50%
<b>Total</b>	100%	100%	100,0%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Assim, se a meta estabelecida pelo PDI a respeito de reuniões descentralizadas pareceu estar longe de ser cumprida em 2016, isso não decreta, entretanto, o isolamento dos CMASs de públicos mais amplos, dado que na sua maioria, eles têm realizado reuniões ampliadas e de mobilização social. Com o objetivo de verificar se existe associação entre as variáveis “Frequência que o conselho realiza ações de mobilização social” e a “Frequência que o conselho realiza reuniões ampliadas”, realizamos o teste de Qui-quadrado de Pearson para o banco de dados. O resultado encontrado é de que há associação (sig 0,000), ou seja, conselhos que realizavam ações de mobilização também investem em reuniões ampliadas.

Consideramos, então, quem são os conselhos que mais têm buscado ampliar sua audiência pública. Segundo o porte municipal, o padrão já visto anteriormente se repete aqui em relação às reuniões ampliadas: quanto maior o porte, mais os conselhos realizam com alguma frequência esse tipo de reunião, conforme mostra a próxima tabela. Mas é digno de nota o número significativo dos conselhos dos municípios de porte I que realizam ações de mobilização social, quebrando o padrão até aqui identificado, em que sempre apresentaram as piores performances. Cumpre destacar também que, nas duas variáveis consideradas, os CMASs, com exceção daqueles pertencentes aos municípios de porte pequeno I, realizam mais reuniões ampliadas do que ações de mobilização social.

A qualidade da representação política nos conselhos  
municipais de assistência social no Brasil

**Tabela 7** – Frequência com que os CMASs realizam reuniões ampliadas e ações de mobilização social por Porte Municipal (2016)

Reuniões Ampliadas	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
<b>Realiza com alguma frequência</b>	<b>59,30%</b>	63,6%	66,7%	74,70%	<b>87,70%</b>
<b>Nunca realiza</b>	40,80%	36,40%	33,30%	25,40%	12,50%
Ações de mobilização social	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole
<b>Realiza com alguma frequência</b>	<b>62%</b>	58,90%	58,30%	59,30%	<b>75%</b>
<b>Nunca realiza</b>	37,90%	41,20%	41,70%	41,70%	25,00%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

No conjunto, os dados nos dizem que houve um gradual avanço no número de conselhos que passou a publicar suas resoluções/deliberações em Diário Oficial ao longo dos anos considerados, mas ainda foi significativo o número daqueles que não atendeu a essa exigência mínima de publicidade na edição do Censo de 2016. Novamente, os municípios maiores, principalmente as metrópoles, atendem melhor a essa exigência. Em contraste, a maioria dos conselhos realiza reuniões ampliadas e fazem ações de mobilização social, ainda que a frequência possa variar segundo contextos locais. Assim, se os conselhos não têm feito reuniões descentralizadas, como pedia o PDI, por outro lado, eles procuram estabelecer comunicação com públicos mais amplos por meio das reuniões ampliadas e de ações de mobilização social.

### Dimensão 3 – Inclusividade e pluralidade

Considerando a edição de 2016, os dados do Censo Suas corroboram pesquisas anteriores que mostraram a predominância, entre os conselheiros, de indivíduos com alto nível de escolaridade (47% possuem nível superior, 37%, médio, 14% fundamental e 0,3% sem escolaridade) e com mais de 50 anos de idade. Se levarmos em conta que escolaridade é uma *proxi* de renda, podemos supor também que os conselheiros possuam, em sua maioria, renda maior do que a média da população.

Os dados de gênero também corroboram pesquisas anteriores que mostraram a significativa presença feminina nos conselhos gestores das áreas sociais (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010; LÜCHMANN; ALMEIDA;

GIMENES, 2016).<sup>7</sup> Não encontramos variações significativas nas edições aqui consideradas. A composição dos assentos é, no geral, constituída por cerca de 70% de mulheres e 30% de homens. Os conselhos e as IPs de forma geral têm prestado importante serviços para a inclusividade das mulheres no sistema político brasileiro, contrastando com as fortes barreiras que elas encontram no sistema eleitoral e partidário. Como podemos verificar na tabela abaixo, nos conselhos municipais dessa área, a maior presença de mulheres se repete, em mesma proporção, tanto na representação governamental como na da sociedade civil.

**Tabela 8** – Gênero e representação por segmento nos CMASs (2016)

	Sociedade Civil	Governamental
<b>Feminino</b>	72,30%	73,90%
<b>Masculino</b>	27,70%	26,10%
<b>Total</b>	100%	100%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Entretanto, é importante lembrar que o trabalho de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) sugere que, na área de assistência social, majoritariamente feminina, conforme aumenta a escala de governo, a diferença entre mulheres e homens diminui nos conselhos gestores. A amostra dos conselhos estaduais de assistência social considerada pelos autores indicou a presença de 33% de homens e 67% de mulheres no total; já no conselho nacional, a proporção foi de 44,4% de homens e 55,6% de mulheres. Conforme apontaram, a diminuição de mulheres se dá, sobretudo, na representação da sociedade civil, o que é compreensível se levamos em conta que a participação nos conselhos têm um custo maior para a sociedade civil do que para o governo. Os representantes governistas são liberados de suas funções laborais para a participação nos conselhos, enquanto o mesmo não acontece com os conselheiros da sociedade civil. E, assim, quanto maior o custo da participação, mais ele pesa sobre a participação feminina.

Para enriquecer a dimensão da análise sobre a inclusividade dos CMASs, apresentamos abaixo dados referentes à sua composição a distribuição da presença da sociedade civil em segmentos contemplados pelo Censo Suas. Vamos utilizar apenas a edição de 2016, já que não verificamos variação significativa nesse aspecto no período considerado.

<sup>7</sup> Infelizmente, o Censo Suas não contempla dados sobre raça.

**Tabela 9** – Distribuição da Representação da  
Sociedade Civil nos CMASs (2016)

<b>Segmento</b>	<b>Frequência</b>
Entidades e organizações de ass. Social	21,00%
Organizações de usuários	8,50%
Organizações de trabalhadores	8%
Usuários	10,8%
<b>Total</b>	<b>48,30%</b>

**Fonte:** Elaboração própria de acordo com os dados Censo SUAS (BRASIL, [20-]).

Como dissemos, as normativas da assistência social estabelecem assentos nos conselhos para os trabalhadores da área, para as organizações civis que compõem a rede de prestação de serviço da assistência social e para os usuários da política. Conforme mostra a tabela acima, as entidades e organizações da rede de prestação de serviços compõem o conjunto com maior peso nos conselhos, com 21% dos assentos. Trata-se de associações que se organizam para prestar serviços e atendimento assistencial a determinados públicos, em especial aos setores mais vulneráveis da população. São exemplares aqui as associações como APAEs (Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais), Associações dos deficientes Físicos, Lar de Idosos etc. Como sugere o trabalho de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018), nesse conjunto está presente também o associativismo religioso, que abriga organizações semelhantes às contidas no grupo anterior em termos de objetivos, mas apresenta em relação a elas um distintivo fundamental: assumem de forma explícita um vínculo e identidade religiosa (como a Ação Social Arquidiocesana, Obras Sociais de Centros Espíritas, Pastorais etc). Tradicionais na rede da proteção social no Brasil, as pesquisas têm mostrado que as organizações religiosas têm feito esforço para responder às novas exigências que o SUAS lança de modo a atuarem e serem reconhecidas como pertencentes à comunidade de política pública da assistência social (TABORDA, 2018).

De acordo com o Censo Suas – 2016 (BRASIL, [20-]), o segundo grupo mais presente nos conselhos é o dos usuários, que na classificação do banco se distribui em “usuários” (10%) e “organizações de usuários” (8,5%). De acordo com a Resolução CNAS nº 24/2006 (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006), “usuários” correspondem às pessoas

vinculadas aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Política de Assistência Social. Supomos que essa divisão se deva aos casos em que a inclusão desse grupo no conselho não é mediada, necessariamente, por uma associação, como a própria pesquisa de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018) já tinha indicado. Esses dados são compreensíveis se levamos em conta que os usuários compõem um grupo social em situação de vulnerabilidade e, nessa condição, enfrentam barreiras para inserir-se em redes associativas, já que isso demanda recursos materiais, de tempo etc. Uma resposta a essa situação tem sido a criação dos CORAS (Conselhos Regionais de Assistência Social), que permitem com que a escolha de representantes de usuários seja feita a partir de sua vinculação aos CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, distribuídos no território. Desse modo, a representação dos usuários, ainda que não mediada por uma associação, ganha uma dimensão mais pública.

As organizações de trabalhadores correspondem a 10% das cadeiras dos CMASs. De acordo com a pesquisa de Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018) sobre a composição associativa dos conselhos, nesse universo estão incluídos os sindicatos, as centrais sindicais de trabalhadores (sindicatos de professores, Central Única dos Trabalhadores etc.) e os conselhos e associações profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil e, principalmente, os Conselhos Regionais de Serviço Social.

Em síntese, podemos concluir que, em relação à inclusividade e pluralidade, as organizações de prestação de serviço estão em maioria nos conselhos, diante dos dois outros segmentos da sociedade civil: usuários e trabalhadores. É fundamental considerar que os CMASs, com base nas normativas da política, deliberam sobre recursos e sobre as formas de funcionamento das organizações de assistência, bem como fiscalizam a qualidade de seus serviços junto aos usuários da política. Assim, as organizações de assistência social deliberam sobre assuntos que estão diretamente relacionados aos seus interesses, por isso a necessidade de que sua presença nos CMASs seja melhor contrabalanceada com a presença dos demais segmentos.

Os CMASs têm se tornado importante porta de entrada das mulheres no sistema decisório e, em menor medida, das camadas menos escolarizadas e mais pobres da população. Os CMASs estão conseguindo garantir a presença dos usuários da política de assistência social, ainda que ela persista como um desafio, dado que esse grupo possui menos recursos associativos para se inserir em redes movimentalistas. Como dissemos, os CORAS vêm cumprindo importante papel não apenas na mediação de sua representa-

ção, mas na própria construção dos usuários como um grupo representável politicamente.<sup>8</sup>

É compreensível que a construção desse representado persista como desafio, já que tradicionalmente o usuário sempre foi reduzido a “público-alvo” das políticas públicas. Ao ser um grupo “representável” nos CMASs, seu papel é profundamente resignificado: não se trata mais de se fazer “política para ele”, mas “com ele”, para usar os termos de Phillips (2001). Na passagem de uma para a outra posição, está em jogo uma profunda mudança na maneira como as camadas vulneráveis da sociedade brasileira são vistas pelos Estado e por si próprias. O que está em jogo nesse deslocamento é a possibilidade da agência por meio da construção de sujeitos políticos. Ainda que de forma lenta, a transição de uma para outra posição é algo que veio se construindo ao longo da história do SUAS.

### Notas conclusivas

Os dados do Censo Suas de 2010 a 2016 permitem concluir que os conselhos municipais de assistência social apresentaram avanços graduais da última década em relação a um conjunto de indicadores aqui utilizados para avaliar a qualidade da representação política nessas instâncias. Ao longo do período considerado, um número maior de conselhos passou não só a possuir regimentos, mas a regulamentar os critérios de escolha da representação da sociedade civil. Aumentou também o número de conselhos que publicam suas deliberações em Diário Oficial e que estabelecem alternância na presidência entre governo e sociedade civil. Em relação aos avanços, vale destacar que, na maioria deles, a escolha da representação da sociedade civil passa por um crivo público de suas organizações, via assembleias. É também digno de nota a significativa quantidade de CMASs que buscam comunicação com públicos mais amplos, por meio de reuniões ampliadas e ações de mobilização social. Os conselhos têm também garantido a representação dos segmentos da sociedade civil previstos nas normativas, com destaque para a representação dos usuários, que apresenta desafios próprios. Neste aspecto, temos que registrar, entretanto, que a representação das organizações de assistência possui maior peso no conjunto da representação da sociedade civil.

Vários dos avanços apontados são reveladores da efetividade das Conferências ocorridas nesse período, que definiram as metas para o aprimoramento do funcionamento democrático dos conselhos municipais

---

<sup>8</sup> Para uma discussão sobre o quanto o representante age na construção do que é para ser representado, consultar Saward (2006) e Débora C. Rezende de Almeida. (2018).

em todo o território nacional. Assim, constatamos que as IPs funcionam melhor quando conectadas e que a ocorrência periódica e sistemática de conferências públicas contribui significativamente para uniformizar o funcionamento dos conselhos, que estão estruturados em realidades locais com diferentes correlações de forças na sociedade civil e nos governos. As conferências produzem parâmetros para o funcionamento mais democrático dos conselhos, por isso mesmo, é bastante preocupante o risco de que elas deixem de ocorrer, tal como hoje parecem desejar os condutores da política de assistência no governo federal.

Essa preocupação ganha relevância se considerarmos que há ainda um número significativo de conselhos que sequer publica suas deliberações em Diário Oficial, que não regulamenta critérios para a escolha dos representantes da sociedade civil e que é composto por uma maioria governamental. Como vimos, as dificuldades em responder às exigências de uma representação democrática são notórias nos conselhos dos municípios menores, que compõem a grande maioria das jurisdições brasileiras. São realidades em que, de um lado, os governos dispõem de insuficientes capacidades estatais para implementar e gerir as políticas públicas, já que frágeis em termos de recursos administrativos, humanos e orçamentários. Por outro lado, nas metrópoles e nos municípios maiores, a sociedade civil tende a expressar uma heterogeneidade maior de interesses, o que coloca os conselhos sob maior pressão e os obriga à abertura e permeabilidade. Assim, as conferências têm ainda um trabalho fundamental a ser feito, principalmente junto aos CMASs pertencentes aos municípios de menor porte. Que elas possam continuar a cumprir seu papel.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre conselhos gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p.54-78, jun. 2015.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n.2, p.250-285, ago. 2016.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.109, p.68-92, jan./mar. 2012.
- ALMEIDA, D. C. R. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.33, n.97, p.1-21, 2018.

A qualidade da representação política nos conselhos  
municipais de assistência social no Brasil

ALMEIDA, D. R. **Representação além das eleições:** repensando as fronteiras entre estado e sociedade. Jundiá: Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.28, n.82, p.45-66, jun. 2013.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BRASIL. Decreto n.9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha SUAS 1:** orientações acerca dos conselhos e do controle social da Política Pública de Assistência Social. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Plano Decenal I.** Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Metas e estratégias:** Plano Decenal SUAS 10: Metas e estratégias deliberadas nas Conferências Nacionais e Metas Governo Federal. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, [2007?]. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/PlanoDecenal.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/PlanoDecenal.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portal Censo SUAS.** Brasília: Ministério da Cidadania, [20-]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 12., 2019, Brasília. **Convocação:** Assistência Social: Direito do povo com financiamento público e participação social. Brasília: SUAS, 2019. Disponível em: [https://maissuas.files.wordpress.com/2019/05/cndas\\_convocacao\\_final\\_v1\\_novafinal.pdf](https://maissuas.files.wordpress.com/2019/05/cndas_convocacao_final_v1_novafinal.pdf). Acesso em 13 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 24/2006.** Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2006. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%2024-%20de%2016%20de%20fevereiro%20de%202006.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%2024-%20de%2016%20de%20fevereiro%20de%202006.pdf). Acesso em: 14 ago. 2020.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v.7, p.125-136.

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

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

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

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p.139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista katálysis**, Florianópolis, v.13, n.1, p.86-94, jan./jun. 2010.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. Associativismo e conselhos gestores no Brasil. *In*: MARTELLI, C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, E. R. (org.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p.207-234.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, p.789-822, 2016.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.123-140, fev. 2003.

MOREIRA, L. T. **O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos gestores municipais de assistência social (2010-2016)**. 2018. 90f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

PHILLIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.9, n.1, p.268-290, 2001.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. *In*: MARX, V. (org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS: CEGOV, 2014. p.181-200.

A qualidade da representação política nos conselhos  
municipais de assistência social no Brasil

PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. [S.l.]: PNUD: Fundação João Pinheiro: IPEA, 2010. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em: 14 ago. 2020.

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

SOUZA, C. H. L.; TEIXEIRA, A. C. C.; LIMA, P. P. F. **A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e Conselhos nacionais**. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2012, San Francisco. **Anais** [...]. San Francisco: Latin American Studies Association, 2012.

TABORDA, L. R. **Entre o discurso da caridade e da defesa de direitos: o associativismo religioso em Florianópolis e seus repertórios de atuação**. 2018. 229f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n.67, p.191-228, 2006.

# COMPOSIÇÃO E REDE ASSOCIATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DAS CAPITAIS DO SUL DO BRASIL

Lígia LÜCHMANN  
Gabriel SCAPINI  
Carla ALMEIDA

A instituição dos conselhos gestores de políticas públicas teve como um de seus determinantes a Constituição de 1988, ao legitimar, em vários de seus artigos, a participação como princípio democrático. Várias instituições participativas foram regulamentadas no decorrer dos anos seguintes e inscritas em diversos estatutos e leis orgânicas, como a Lei Orgânica da Saúde e da Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto da Cidade, do Idoso e da Pessoa com Deficiência. Trata-se, portanto, de uma modalidade de participação política que apresenta especificidades frente às modalidades mais ou menos convencionais que têm sido objeto de maior atenção da Ciência Política, a exemplo dos protestos, movimentos sociais, boicotes e participação eleitoral. Como assinalado por Borba (2012), as instituições participativas (IPs), modalidades de participação que são regulamentadas pelo Estado, como os casos dos conselhos gestores, têm recebido uma atenção mais periférica no conjunto de estudos voltados para a compreensão das características e dos condicionantes da participação.

Tendo em vista o expressivo campo de atuação dos conselhos gestores no Brasil, pretendemos, aqui, analisar essa modalidade de participação mobilizando aportes teóricos que buscam identificar alguns dos condicionantes da participação conselheira. Afinal, diferente de uma participação “coletiva e autônoma”, como a que caracteriza, em geral, a atuação dos movimentos sociais, a participação em conselhos, embora também de base coletiva, está diretamente vinculada ao arcabouço institucional-legal do Estado, o que suscita o aprofundamento do diálogo com as teorias institucionais, ou mais especificamente, neoinstitucionais, ao reforçarem a influência e o papel dos condicionantes e constrangimentos institucionais, das prerrogativas jurídicas, do setor da política pública, das regras de composição e de escolha dos participantes dessas instâncias participativas, cujas

variações em sua configuração institucional criam oportunidades, incentivos e restrições diferenciadas para a participação, o que acaba refletindo não apenas na composição dos grupos que assumem cadeiras nesses espaços, como também na maior ou menor capacidade de articulação entre eles.

Diante disso, e mediante um conjunto de dados sobre a composição de vários conselhos gestores no Brasil, o presente estudo tem como objetivo analisar as diferentes configurações dessa composição, tomando como referência empírica as organizações sociais que compõem os conselhos das três capitais do sul do Brasil (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) nas áreas de Meio Ambiente, Saúde, Deficiência, Assistência Social e Idoso<sup>1</sup>. Essas áreas foram escolhidas por dois motivos. Em primeiro lugar, encontramos nos conselhos dessas áreas uma maior disponibilidade de informações públicas sobre sua composição<sup>2</sup>. Em segundo, esse conjunto incorpora alguma diversidade de tipos de políticas: sociais (saúde e assistência social); defesa de direitos de minorias sociais (idoso e deficiência), e meio ambiente. Além de mapear a composição social desses conselhos nas três capitais, o estudo também objetiva apresentar, mediante o uso de ferramentas de redes, as organizações sociais que são mais presentes e centrais nas suas respectivas comunidades de políticas públicas. Em diálogo com as teorias sobre participação política, identificamos alguns fatores importantes para entender a composição associativa dos conselhos, como as especificidades da área de política, os incentivos e constrangimentos institucionais gerados pelas regras de composição, e o perfil histórico e porte organizacional das organizações sociais. Essas dimensões mostraram-se importantes para a compreensão dos achados empíricos.

A realização de um estudo comparado desse tipo de instituições em escala municipal, como é o caso do conjunto de conselhos selecionados, necessita de certos cuidados metodológicos, como a padronização de indicadores. Para isso, procurou-se delimitar tanto temporalmente quanto espacialmente os conselhos pesquisados. Do extenso banco de dados disponível, optamos por dar um recorte temporal mais atual como parâmetro comparativo. Assim sendo, as composições se referem ao retrato dos conselhos no ano de 2018, contendo gestões que se iniciaram até dois anos

---

<sup>1</sup> Esses dados foram coletados no âmbito da pesquisa “Conselhos Gestores e Associativismo”, vinculada ao Projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)”, que tem o apoio do Programa de Cooperação Acadêmica da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

<sup>2</sup> Os dados foram coletados a partir das seguintes fontes: *sites* dos conselhos e das prefeituras; notícias encontradas na internet sobre composição de conselhos; informações obtidas por ligação telefônica às prefeituras.

antes. No que diz respeito à dimensão espacial, o recorte visa apresentar um retrato regional, voltado para a composição dos conselhos nas três capitais da região sul do Brasil.

Tendo em vista o mapeamento das organizações que atuam nesses diferentes conselhos, este artigo segue a classificação das associações utilizada em trabalhos anteriores (LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016, 2018; LÜCHMANN; SCHAEFER; NICOLETTI, 2017) que adotou uma tipologia a partir de critérios temáticos e mediante a identificação de objetivos declarados pelas entidades em *sites* e documentos. Nesse sentido, classificamos o campo associativo em 11 tipos temáticos, quais sejam: mundo do trabalho, empresarial/patronal<sup>3</sup>, movimentos sociais (defesa de direitos), territorial/comunitário, acadêmico, socioassistencial, assistencial-religioso<sup>4</sup>, educacional/cultural, socioambiental, fóruns e outros/sem identificação. Com base nessa tipologia, classificamos 198 organizações presentes nos cinco conselhos das três capitais da região Sul do país. Essas 198 organizações compõem nossa amostra, que está assim distribuída:

**Tabela 1** – Distribuição da amostra de associações pesquisadas por áreas e cidades

	Assistência Social	Meio Ambiente	Idoso	Deficiência	Saúde	Total/Cidade
Curitiba	9	5	10	8	29	<b>61</b>
Florianópolis	9	9	12	7	20	<b>57</b>
Porto Alegre	23	16	11	8	22	<b>80</b>
<b>Total/área</b>	<b>41</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>23</b>	<b>71</b>	<b>198</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa Conselhos Gestores e Associativismo e do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.

<sup>3</sup> As associações do **mundo do trabalho** são as organizações de representação de interesses profissionais como os conselhos profissionais e as organizações de defesa dos trabalhadores, com destaque para os sindicatos. Já o associativismo **empresarial patronal** diferencia-se aqui do associativismo do mundo do trabalho por ser composto pelo conjunto de organizações de representação de interesses patronais.

<sup>4</sup> As associações **socioassistenciais** dizem respeito às entidades assistenciais que estão voltadas para a prestação de serviços e atendimento assistencial aos seus respectivos públicos, em especial aos setores mais vulneráveis da população (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008). Entram aqui também, para efeito dessa pesquisa, os grupos de ajuda mútua, como grupos de idosos, pessoas com problemas de saúde, grupos de mães, entre muitos outros. Embora em íntima relação com o associativismo socioassistencial, procedemos a uma subdivisão interna dessa categoria tendo em vista a importância do recorte **religioso** para o entendimento do fenômeno do associativismo.

Além de classificar as associações presentes nos diferentes conselhos, nas três cidades, mobilizamos a Análise de Redes Sociais (ARS) para mapear o “ambiente” dos conselhos. Cada uma das três cidades escolhidas possui institucionalmente estabelecido um conjunto de conselhos de diversas áreas, tanto os chamados conselhos obrigatórios quanto os não obrigatórios (BUVINICH, 2014). Dessa forma, cada cidade constitui também um “ambiente” próprio de conselhos, no qual as entidades da sociedade civil podem se fazer presentes em um ou mais conselhos, gerando dessa forma uma rede. Esses “ambientes” dos conselhos podem ser entendidos como um subsistema dentro de um sistema maior que congrega políticas deliberativas, conforme estudo realizado por Silva e Ribeiro (2016).

A análise que apresentamos aqui nos ajuda a entender o papel das associações na promoção da maior ou menor coesão nas comunidades de políticas públicas em que atuam. Além disso, também nos ajuda a identificar o papel que elas cumprem em promover trânsitos entre as diferentes comunidades de políticas públicas. O capítulo está dividido em duas partes. Na primeira parte apresentamos brevemente o conceito de participação política e alguns dos aportes teóricos que discutem os seus determinantes. Na segunda parte apresentamos os dados da composição das associações nos conselhos pesquisados. Nas notas finais, destacamos os principais achados.

### **Determinantes da participação política: o associativismo nos conselhos gestores**

Como atestado pela volumosa literatura sobre o tema da participação política, encontramos ampla variedade de modalidades, propósitos e graus de envolvimento político das cidadãs e cidadãos que pode ser mais ou menos formal, permanente e ativo. Além dessas variações, a literatura também aponta dificuldades na formação de um consenso acerca do conceito de participação política, embora uma definição mais recorrente seja a que se reporta às ações - dos cidadãos - que visam influenciar processos e/ou resultados políticos (BORBA, 2012; DELLA PORTA, [2010?]). Essa definição apresenta alguns limites ao não incorporar ações voltadas para a sociedade, mas parece bastante pertinente para analisarmos a participação nos conselhos gestores, uma vez que os mesmos são instituições voltadas para o debate, a formulação e a definição de políticas públicas, contando com a participação de organizações sociais e governamentais.

Uma das principais preocupações no campo de estudos sobre a participação política diz respeito aos seus condicionantes, ou seja, à per-

gunta: o que leva os indivíduos a participar politicamente? Diante desse questionamento, algumas teorias procuram compreender os fatores e motivações da participação política, reconhecendo que são múltiplas as variáveis intervenientes na decisão de participar. Buscando apresentar uma sistematização desse corpo teórico, Lüchmann e Borba (2008) apresentam algumas das principais abordagens, destacando a teoria da centralidade, as que enfatizam a identidade, a racionalidade e a institucionalidade. Embora reconheçam o caráter multidimensional da participação, essas abordagens destacam determinados fatores para a compreensão do comportamento político dos cidadãos. Resumidamente, “o modelo da centralidade” (AVELAR, 2004) registra a importante correlação entre recursos e participação, sublinhando a importância da posição social dos indivíduos para seu maior ou menor envolvimento com atividades políticas. Assim, quanto mais central o lugar do indivíduo na estrutura social, com destaque para os recursos materiais, como renda, e simbólicos, como prestígio e educação, entre outras características (disponibilidade de tempo, gênero, etnia, idade), mais intensa seria a participação e o seu senso de eficácia política (MILBRATH, 1972).

Além da centralidade, a dimensão da racionalidade também é apontada como importante preditora da participação política. Nessa abordagem, tem destaque a análise das escolhas que o indivíduo faz entre participar ou não, que seriam baseadas em cálculos que envolvem ganhos e custos (OLSON, 1999). Críticas a essa vertente resgatam questões referentes à identidade e consciência de classe, ressaltando os vínculos e as redes de pertencimento e de solidariedade coletiva. Como ressaltado por Lüchmann e Borba (2008), as origens dessas reflexões que resgatam sentimentos e laços de pertencimento coletivo podem ser encontradas nos trabalhos de Pizzorno (2003, 1985) sobre a relação entre identidades, interesses e participação política, tendo desdobramentos nas análises sobre redes e identidades, em especial no campo dos movimentos sociais.

Se esses esforços analíticos estão voltados para a dimensão dos agentes – individuais e/ou coletivos – da participação, vertentes institucionalistas ampliam o olhar para as estruturas e oportunidades políticas, resgatando, em especial, o papel das instituições. De fato, os conselhos são instituições participativas, uma vez que se constituem como espaços formais e permanentes de discussão e formulação de políticas que contam com a representação de organizações da sociedade civil. Neste sentido, inseridos no âmbito do aparato estatal e criados sob prerrogativas regimentais e legais, os conselhos têm oportunizado a participação das associações nas diferentes áreas de políticas públicas, corroborando as

reflexões que destacam o potencial da intervenção estatal para o fomento da ação coletiva (RENNÓ, 2003). Diante disso, se entendemos os conselhos como instituições que oportunizam a participação, importa perguntar: essas instituições estão criando oportunidades políticas para quem? (MEYER; MINKOFF, 2004).

Assim, o perfil da composição do associativismo nos conselhos está relacionado, além das dimensões dos recursos, da identidade e da racionalidade, a aspectos institucionais, em especial, às regras de composição e de escolha dos representantes sociais. Por seu turno, essas regras, em alguma medida, não escapam dos padrões históricos específicos de relações entre Estado e sociedade civil vigentes em cada área de política pública. Nos inspirando no que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) analisaram para os padrões de relações entre Estado e movimentos sociais, podemos dizer que a variação do perfil associativo presente nos conselhos por área de política pública reflete, em alguma medida, a própria trajetória de relação Estado-sociedade a ela correspondente. Essa abordagem nos ajuda a compreender os motivos pelos quais, por exemplo, encontramos mais movimentos sociais presentes na área da saúde e mais organizações religiosas na área da assistência social. Por outro lado, como será mostrado a frente, encontramos também algumas variações na conformação da rede associativa que atua nos conselhos segundo as cidades pesquisadas, mostrando que há particularidades locais que intervêm nos padrões históricos de relação Estado-sociedade civil vigentes em cada área de política pública.

Assim, a composição associativa dos conselhos está relacionada, por um lado, ao contexto associativo, em especial, das associações, organizações ou “entidades sociais” que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas de política pública. Tendo em vista que as associações são eleitas em fóruns próprios da sociedade civil, ou já contam, como em vários casos, com uma representação garantida nos regimentos dos conselhos, as associações institucionalizadas e com mais recursos organizacionais tendem, mais facilmente, a passar pelos filtros institucionais. Além disso, uma vez que os conselhos são espaços que discutem, e em alguns casos definem a aplicação de recursos na área, organizações que operam na execução de políticas públicas, como é o caso das APAES, acabam logrando sucesso nas disputas pela representação social nesses espaços. Assim, as regras institucionais, embora obedeçam a padrões mais gerais no âmbito de cada área de política pública, também apresentam particularidades a depender das configurações políticas e sociais locais.

Vejamos, a seguir, os dados das associações que comparecem nos diferentes conselhos.

## Composição e rede associativa dos conselhos gestores

Em primeiro lugar, apresentamos o quadro geral do associativismo presente nos cinco conselhos das três capitais do sul do Brasil. c

**Tabela 2** – Total dos tipos associativos presentes nos cinco conselhos das três capitais

Tipos de associativismo	Total (n)	Total (%)
Socioassistenciais	51	26
Mundo do Trabalho	50	25
Territoriais	23	12
CORAS	17	8,5
Assistenciais Religiosas	16	8
Empresariais	16	8
Socioambientais	9	4,5
Movimentos Sociais	6	3
Acadêmicas	5	2,5
Culturais	2	1
Fóruns	2	1
Representantes de outros conselhos	0	0
Outros	1	0,5
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa Conselhos Gestores e Associativismo e do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.

Como podemos perceber, a predominância das organizações socioassistenciais e do mundo do trabalho é evidente. No caso das socioassistenciais, como veremos mais abaixo, sua destacada presença está relacionada às áreas de políticas sociais e, em especial, nas políticas de defesa de direitos dos idosos e das pessoas com deficiência. No caso das organizações do mundo do trabalho, o destaque fica por conta da área da saúde, e em menor grau, do meio ambiente e da assistência social. Nessas três áreas, os conselhos preveem, em seus regimentos, a representação de trabalhadores do setor (saúde e assistência social) ou de conselhos profissionais, como são os casos dos conselhos de meio ambiente de Florianópolis e Porto Alegre. As associa-

ções de base territorial ocupam o terceiro lugar na representação junto aos conselhos, estando mais presentes na área da saúde. Os CORAS (Comissões Regionais de Assistência Social) estão presentes apenas nos conselhos de assistência social e expressam um critério de representação conselhistas baseado na distribuição dos equipamentos dessa política pelo território. No caso de nossa pesquisa, eles aparecem apenas no conselho de assistência social de Porto Alegre, sendo que sua boa colocação (quarto lugar) ocorre pelo alto número de representantes neste único conselho<sup>5</sup>. Na ausência dos CORAS, em muitas cidades, as associações territorial-comunitárias têm assumido a mediação da representação dos usuários da política de assistência social nos conselhos. A presença dos CORAS pode indicar, por sua vez, o grau em que o município está respondendo às normativas mais gerais da política de assistência, já que a territorialidade é um dos princípios basilares a orientar sua organização.

As associações empresariais estão presentes nos conselhos de saúde e de meio ambiente por conta das legislações que reservam espaço de representação para essas entidades. A área da saúde determina representação de prestadores de serviços privados, e os conselhos de meio ambiente reservam vaga para a representação empresarial e/ou comercial. No caso das entidades religiosas, seu foco de atuação recai nas áreas sociais e de defesa de direitos, estando ausentes nos conselhos de meio ambiente, ao contrário das associações ambientais, praticamente concentradas nesta área. Como veremos abaixo, as áreas da saúde e de meio ambiente concentram a presença dos movimentos sociais (saúde) e associações acadêmicas (meio ambiente).

Em que pese os padrões mais gerais das diferentes áreas, podemos identificar algumas diferenças por cidade, como apresentado abaixo.

---

<sup>5</sup> Eles estão presentes em todas as 17 regiões da cidade e são uma oportunidade em que usuários da assistência social, representantes de entidades e moradores das comunidades debatam as demandas da Política de Assistência Social em seus territórios.

**Tabela 3** – Associativismo presente nos Conselhos por área de política e por cidade: Florianópolis (F), Porto Alegre (POA) e Curitiba (C)

Associativo	Assistência Social			Deficiência			Idoso			Meio Ambiente			Saúde			Total
	F	POA	C	F	POA	C	F	POA	C	F	POA	C	F	POA	C	
Socioassistenciais	4	1	2	7	6	6	4	6	5	1	2	3	4	51		
Mundo do Trabalho	3		3	2		3	2	3	3	5	9	7	10	50		
Comunitárias	1	1	2				1		1	1	1	5	1	9	23	
Coras			17												17	
Religiosas	1	2	2		1	3	2	2			1	1	1	16		
Empresariais									2	1	1	2	6	4	16	
Socioambientais									2	4	2		1		9	
Movimentos sociais					1					1		1	2	1	6	
Acadêmicas									1	2	1		1		5	
Fóruns			2												2	
Culturais							2								2	
Outros										1					1	
<b>Total</b>	9	23	9	7	8	8	12	11	10	9	16	5	20	22	29	198

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa Conselhos Gestores e Associativismo e do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.

Como podemos perceber, os dados indicam os padrões comentados anteriormente. No que diz respeito às diferenças entre as capitais, primeiramente nota-se, nos conselhos de assistência social e meio ambiente, que Porto Alegre apresenta um número de membros da sociedade civil significativamente maior. Na área da saúde, Curitiba se sobressai frente às outras duas capitais, enquanto que nas demais áreas – idoso e deficiência – as três cidades apresentam números similares.

Em segundo lugar, identificamos que os tipos associativos que aparecem nas três primeiras colocações estão presentes na quase totalidade dos conselhos, à exceção da área da deficiência, que não conta com representação das organizações comunitárias e, ao contrário da área do meio ambiente, registra um predomínio quase que absoluto das organizações socioassistenciais. Dentre os tipos associativos mais presentes nos conselhos pesquisados,

destaque para as organizações do mundo do trabalho que comparecem em todas as áreas, em especial na área da saúde, que também conta com um número expressivo de organizações comunitárias, o que parece ser resultado da legislação dos conselhos desta área ao garantir a representação, entre outros, de trabalhadores e de usuários do sistema.

Em terceiro lugar, notamos algumas diferenças entre as cidades na composição da sociedade civil nos diferentes conselhos. Por um lado, observamos maior proximidade entre as três cidades apenas na área do idoso. Porto Alegre se difere bastante na área da assistência social, seja por não contar com representação de profissionais da área, seja pela presença marcante das CORAS, ausentes nas outras duas cidades. Florianópolis e Curitiba se aproximam na composição dos conselhos de assistência social, deficiência e saúde, e Florianópolis se aproxima de Porto Alegre na área do meio ambiente, área destoante para Curitiba, seja pelo baixo número geral de associações, seja pela ausência de organizações do mundo do trabalho. Quanto aos movimentos sociais propriamente ditos, nota-se sua presença, mesmo que baixa, especialmente nos conselhos de saúde, comparecendo em todas as três cidades.

Essas diferenças indicam as especificidades e particularidades não apenas das áreas, como de cada cidade, que adota diferentes normativas relacionadas ao número de cadeiras, aos tipos e áreas de atuação das organizações, e ainda aos formatos de escolha das representações sociais. De fato, os regimentos são determinantes para as diferentes composições nas capitais, a exemplo da presença marcante dos CORAS no conselho de assistência social de Porto Alegre, diferente dos conselhos de Florianópolis e Curitiba, que contam, na legislação, com a obrigatoriedade de representação de trabalhadores da área social.

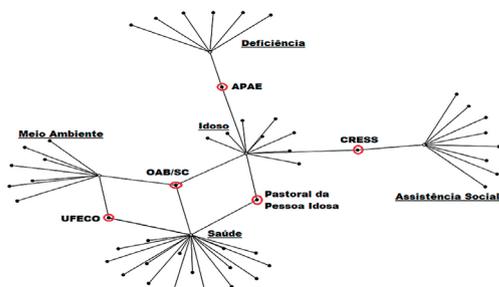
No entanto, além das diferenças e especificidades das áreas de políticas públicas e das determinações regimentais, encontramos também alguns dados que apontam para a importância de se considerar o perfil histórico e porte organizacional das associações. Vejamos a seguir quais as associações estão mais presentes nos cinco conselhos das três capitais a partir das figuras que registram os ambientes conselhistas, por cidade, apresentadas abaixo. Embora seja necessário aprofundar essa investigação para argumentos mais conclusivos, podemos considerar desde já que essas organizações cumprem o papel de articuladoras, ou conectoras de subsistemas conselhistas e, portanto, das comunidades de políticas públicas em que estão inseridas. Como analisado por Silva e Ribeiro (2016) em pesquisa sobre os conselhos de Belo Horizonte, se os representantes do poder público tendem a ser os principais conectores do subsistema conselhistas, isso

[...] não significa que a sociedade civil possua um papel pouco relevante para o sistema deliberativo mais amplo ou mesmo para a legitimidade das decisões produzidas no subsistema dos conselhos. Ao contrário, sua função pode estar associada à sua capacidade de conectar subsistemas formais aos subsistemas informais. Logo, considerando o sistema deliberativo em nível agregado, esses atores podem ser considerados importantes conectores de subsistemas. Eles se destacam por circular nos diferentes espaços de deliberação, conselhos de políticas, fóruns, movimentos, audiências públicas, casas legislativas etc. (SILVA; RIBEIRO, 2016, p.185).

Cada um dos mapas das cidades apresentados a seguir registra as diferentes associações, marcadas em vermelho, que estão presentes em mais de um conselho.

### a) Florianópolis

Figura 1

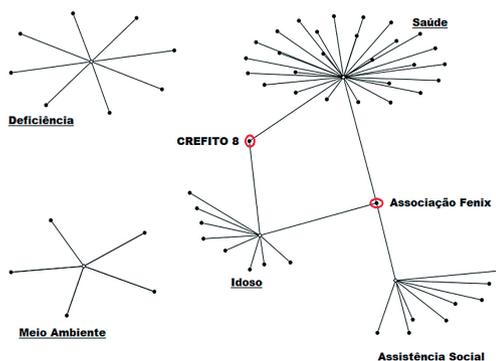


Fonte: Elaboração própria.

No caso de Florianópolis, identificamos cinco organizações que se ligam a dois ou mais conselhos das cinco áreas pesquisadas, quais sejam: UFECO - União Florianopolitana de Entidades Comunitárias; OAB/SC – Ordem dos Advogados do Brasil; APAE – Associação de Pais e Amigos de Excepcionais; Pastoral da Pessoa Idosa – Entidade assistencial de base religiosa com foco no público “idoso”; e CRESS – Conselho Regional de Serviço Social.

## b) Curitiba

Figura 2

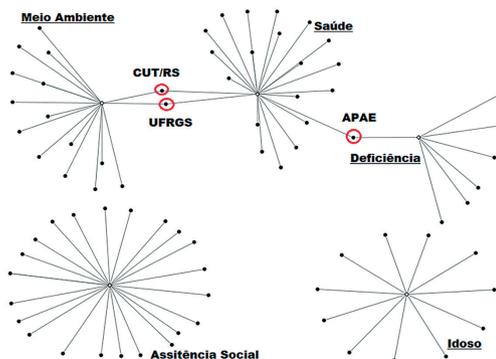


Fonte: Elaboração própria.

O mapa de Curitiba apresenta apenas duas associações que se vinculam a dois ou mais conselhos, quais sejam: o CREFITO 8 – Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Oitava Região; e a Associação Fênix – Entidade socioassistencial destinada ao auxílio de crianças vítimas de abuso sexual, portadores de HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana – sigla em inglês) e familiares.

## c) Porto Alegre

Figura 3



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o mapa de Porto Alegre apresenta três associações que estão presentes em mais de um conselho: a CUT/RS – Central Única dos Trabalhadores; a UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; e a APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

Como podemos visualizar, no plano mais geral Florianópolis possui um conjunto maior de associações que circulam entre os conselhos, se comparado com as outras duas capitais. Ainda no plano mais geral, os conselhos de saúde são os que mais apresentam ligações com outros conselhos. No que diz respeito aos tipos de associações articuladoras, o conselho de meio ambiente se liga mais por entidades do mundo do trabalho ou acadêmicas, enquanto os outros conselhos se articulam por associações socioassistenciais ou do mundo do trabalho.

Nos casos de isolamento, chama a atenção, para o caso de Porto Alegre, os conselhos do idoso e da assistência social, este em especial pelo seu histórico de institucionalização e de envolvimento com outras áreas sociais e de defesa de direitos. Para o caso de Curitiba, o isolamento dos conselhos de meio ambiente e de deficiência parece corroborar outros dados que mostram esta tendência: no caso da área de meio ambiente, a ausência de associações socioassistenciais é compensada pela presença de organizações ambientais, e que em boa medida se especializaram nas discussões ambientais.

No que diz respeito aos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, outros estudos (ver capítulo de Lüchmann, Schaefer e Mello, nesta coletânea) têm indicado que neles prevalece um menor grau de pluralidade na representação social. Como podemos perceber, mesmo nos casos em que identificamos alguma articulação, como em Florianópolis e Porto Alegre, ela é realizada pela mesma organização, a APAE. Cabe destacar a presença da APAE e de outras organizações, a exemplo do CREFITO e da OAB em diferentes conselhos nas diferentes capitais. Esse dado sugere que, além de condicionantes referentes à área de política, a particularidades locais e à dimensão institucional, a trajetória, os recursos, o porte e os interesses das associações na atuação junto aos conselhos também compõem como dimensões importantes.

Por fim, uma nota final sobre os diferentes “ambientes”, ou subsistemas conselhistas nas diferentes cidades. Pelo conjunto de conselhos selecionados (dos quais quatro teriam uma relação mais direta com assistência social e saúde) seria de se esperar que os conselhos de assistência social, saúde, deficiência e idoso, por seu caráter mais transversal, apresentassem uma circulação mais significativa de membros, o que não foi plenamente verificado. No entanto, isso não significa, necessariamente, uma ausência de articulação

uma vez que, como apontado no estudo de Silva e Ribeiro (2016), esse papel pode estar sendo cumprido pelos representantes governamentais. De outra forma, cabe avançar também na identificação de outros espaços e mecanismos, mais ou menos institucionais - como casas de conselhos ou fóruns sociais -, que estejam a cumprir com essas funções.

### **Considerações finais**

Tendo em vista o expressivo campo de atuação dos conselhos gestores no Brasil, o trabalho pretendeu analisar essa modalidade de participação política mobilizando aportes teóricos que buscam identificar alguns dos condicionantes da participação, e que nos ajudam a compreender a composição dos atores sociais que se fazem presentes nesses espaços. Como vimos, diferente de outras modalidades de participação, como os protestos, os movimentos sociais, ou a participação eleitoral, a participação em conselhos gestores ocorre por meio de associações que ocupam esses espaços regidos por normativas legais. Assim, os conselhos oferecem oportunidades diferenciadas para a participação a partir de oportunidades, incentivos e restrições que acabam refletindo não apenas na composição dos grupos que assumem cadeiras nesses espaços, como também na maior ou menor capacidade de articulação entre eles.

Diante disso, e mediante um conjunto de dados sobre a composição de vários conselhos gestores no Brasil, o trabalho apresentou os dados sobre a composição das organizações da sociedade civil em cinco conselhos das três capitais do sul do Brasil. Além de mapear a composição social desses conselhos nas três cidades, o estudo também objetivou apresentar, mediante o uso de ferramentas de redes, as organizações sociais que são mais presentes e centrais nesses ambientes conselhistas. Em diálogo com as teorias sobre participação política, o trabalho sugeriu que a composição dos conselhos está relacionada, além das dimensões dos recursos, da identidade e da racionalidade, a aspectos institucionais, em especial, às regras de composição e de escolha dos representantes sociais. Por seu turno, essas regras, em alguma medida, não escapam dos padrões históricos específicos de relações entre Estado e sociedade civil vigentes em cada área de política pública, que por sua vez sofrem influências dadas pelos contextos – políticos, institucionais e sociais – locais.

Observou-se que a composição geral do associativismo presente nos conselhos investigados condiz com outras pesquisas realizadas, e que atestam a predominância dos tipos socioassistenciais e do mundo do trabalho nesses espaços. Como mencionamos, o trabalho apontou que a maior ou

menor presença dos diferentes tipos de associativismo classificados na pesquisa está relacionada não apenas às áreas de políticas públicas, como às diferentes configurações regimentais, e que apresentam diferenças importantes mesmo dentro da mesma área de política pública. Assim, e em que pese os padrões mais gerais das diferentes áreas de políticas, identificamos algumas diferenças por cidade, o que indica as especificidades e particularidades não apenas que as áreas assumem nas jurisdições municipais, como das trajetórias de organização política e social de base local. Notamos também que a presença mais central de algumas organizações pode ser um indicador importante de articulação interconselhos, embora outros atores (governamentais) ou espaços possam preencher funções neste sentido. Por fim, identificamos algumas organizações que têm apresentado maior comparecimento em diferentes conselhos, e em diferentes cidades, indicando a importância de se considerar as características das associações, seja em termos de trajetória, centralidade (recursos) e interesses para uma compreensão mais adequada da composição associativa dos conselhos e do papel das associações em suas comunidades de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v.57, n.2, p.325-357, 2014.
- AVELAR, L. Participação política. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004. p.223-235.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.27, n.2, p.263-288, maio/ago. 2012.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.55-82, jan./fev. 2014.
- DELLA PORTA, D. Paths to the february 15 protest: social or political determinants? to be published. *In*: RUCHT, D.; WALGRAVE, S. (ed.). **Protest politics anti-war mobilization in western democracies**. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 2010. p.119-140.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.23, n.68, p.73-96, out. 2008.

Composição e rede associativa dos conselhos  
gestores das capitais do Sul do Brasil

LÜCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v.44, n.1, p.58-68, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. Associativismo e conselhos gestores no Brasil. *In*: MARTELLI, C.; JARDIM, M. A.; GIMENES, E. (org.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. Araraquara: Cultura Acadêmica, 2018. v.1, p.207-233.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, p.789-822, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H.; SCHAEFER, M. I.; NICOLETTI, A. S. Associativismo e repertórios de ação político-institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v.23, n.2, p.361-396, maio/ago. 2017.

MEYER, D. S.; MINKOFF, D. C. Conceptualizing political opportunity. **Social Forces**, Cary, v.82, n.4, p.1457-1492, jun. 2004.

MILBRATH, L. **Political participation**. Chicago: Rand McNally & Company, 1972.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PIZZORNO, A. Por qué pagamos la nafta. por una teoría del capital social. *In*: BAGNASCO, A.; PISELLI, F.; PIZZORNO, A.; TRIGILIA, C. **El capital social**. instrucciones de uso. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003. p.19-51.

PIZZORNO, A. Algum tipo diferente de diferença: uma crítica das teorias da escolha racional. *In*: FOXLEY, A.; McPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (ed.). **Desenvolvimento, política e aspirações sociais**. o pensamento de Albert Hirschman. São Paulo: Vértice, 1985. p.366-386.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.21, p.71-82, nov. 2003.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n.1, p.167-194, abr. 2016.

# MAPAS DA PARTICIPAÇÃO: EDUCAÇÃO, CULTURA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Carla Giani MARTELLI  
Karina Lilia Pasquariello MARIANO  
Andre Moralis CARAMORI  
Ludmila Braga VIDAL  
Deivid Filippin MARCOLINO

O Brasil vivenciou uma explosão de experiências participativas a partir dos anos 1980, com o processo de redemocratização. Diversas práticas participativas foram institucionalizadas de forma crescente, a partir da Constituição de 1988 e pelos governos democráticos que a sucederam, notadamente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). As inovadoras instituições participativas (IPs) – como orçamento participativo, conselhos gestores, planos diretores, conferências e audiências públicas – foram se disseminando por todo o território nacional e tornando-se conhecidas mundialmente. Dentre essas, este trabalho destaca na arquitetura participativa, o papel dos conselhos gestores de políticas e das conferências.

A Carta Constitucional abriu espaço para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, por meio de legislação específica, em particular na saúde, assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente. As legislações setoriais instituíram os Conselhos específicos de cada setor, como são exemplo a Lei Orgânica da Saúde (LOS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva adotaram uma orientação genericamente participativa desde o início do seu primeiro mandato, que se traduziu na ampliação das áreas em que foram instituídos Conselhos. O processo de disseminação dos Conselhos foi tão bem-sucedido que hoje há mais conselheiros do que vereadores no Brasil (AVRITZER, 2009).

Assim, os Conselhos, também chamados de “instituições híbridas” por contarem com a participação de atores do Estado e da sociedade civil

(AVRITZER, 2009, p.34), estão presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal e cobrindo uma ampla gama de temas das áreas de proteção social. Como observam Carla Almeida e Tatagiba (2012, p.69) “[...] a tríade fundos, conferências e conselhos se espalhou pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas”.

As Conferências consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas. Apesar de existirem desde a década de 1940, à época com objetivo de articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa, somente a partir de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas como espaços de participação da sociedade em diferentes setores de políticas públicas. E foi a nossa última Constituição o grande marco, pois várias políticas públicas passaram a incluir as conferências nacionais como modalidades específicas dos seus sistemas participativos, como foi o caso paradigmático do Sistema Único de Saúde (SUS), replicado em várias outras áreas (AVELINO; GOULIN, 2018). Embora haja especificidades em cada área de política, em geral as conferências são convocadas pelo Poder Executivo e ocorrem de forma escalonada, iniciando-se na esfera municipal e progredindo, por meio da representação de delegados, para as etapas estaduais e nacional.

Pesquisas têm mostrado que o crescimento das formas de organização da sociedade civil foi um dos elementos mais importantes da democratização do país nas últimas décadas; no entanto, esse crescimento foi bastante concentrado em algumas cidades das regiões Sul e Sudeste, principalmente nas grandes capitais, expandindo-se para cidades de grande porte em outras regiões. Este é o caso dos Conselhos e Conferências que têm uma presença variada nas diferentes regiões do país, a depender de diversos fatores, dentre eles, a trajetória do setor da política em cada localidade (AVRITZER, 2009; BARRETO, 2011; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

Este capítulo tem por finalidade contribuir com a sistematização de dados sobre a institucionalização de quatro setores de políticas: Educação, Cultura, Política para Mulheres e Direitos Humanos. Não apenas apresentamos dados sobre a institucionalização dos setores, como trazemos informações sobre os municípios e estados brasileiros, e sobre a presença e funcionamento de Conselhos e Conferências municipais e estaduais nesses setores. Nosso objetivo foi verificar uma possível relação entre o processo de institucionalização dos referidos setores e a dinâmica das instituições participativas. Os dados cobrem os anos de 2010 a 2014.

A análise se desenvolve em quatro momentos: a primeira parte do artigo apresenta as linhas gerais do debate sobre IPs e um breve histórico

sobre o período analisado; em seguida, expomos a metodologia empregada na análise; na terceira parte, discutimos os dados encontrados, expostos na forma de mapas que ajudam a visualizar o fenômeno. Encerramos o capítulo com a síntese das principais conclusões, chamando a atenção para o contexto político atual, bastante desfavorável para o desenvolvimento das IPs no Brasil.

### **Sistematização e registro histórico: novo contexto, novos desafios para o campo de estudos das IPs**

A explosão de experiências participativas ocorrida a partir da promulgação da Constituição de 1988 foi acompanhada pelo crescimento do campo de estudos sobre as IPs. Tão fértil se tornou esse campo que convencionou-se considerar a existência de três gerações de estudos. Conforme Silva (2011), a primeira se desenvolveu ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, preocupando-se em defender as instituições participativas (IPs) enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. Parte desta geração foi marcada por certa euforia com relação às possibilidades de alcance das IPs.

Uma segunda geração, que avançou até meados dos anos 2000, passou da “apologia” para certa “condenação” das IPs, pois o acúmulo de estudos críticos sobre as experiências participativas mostrou os significativos descompassos das experiências em relação aos objetivos político-normativos democratizantes. A terceira geração estaria marcada por trabalhos que buscaram avaliar a efetividade das IPs, seus resultados frente aos processos de produção de políticas. Referência importante é a coletânea organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que mobilizou uma série de estudos que debateram estratégias de avaliação da efetividade das instituições participativas no Brasil (PIRES, 2011).

A essas três gerações, sugerimos acrescentar uma quarta que estaria sendo construída atualmente, voltada para a defesa da manutenção das IPs. Diante de uma conjuntura política avessa à participação social junto ao processo de produção e controle das políticas públicas, essa quarta geração está marcada não só pela preocupação em assegurar a continuidade das IPs, mas também, em registrar todo o acumulado de dados de pesquisas que o campo produziu nessas últimas três décadas. Os grupos que criaram a **Plataforma da Democracia & Participação**<sup>1</sup> são referências dessa nova geração.

---

<sup>1</sup> Para mais informações ver Democracia e Participação (ESSA É NOSSA REDE, 2020).

Este capítulo se alinha aos objetivos dessa quarta geração, buscando sistematizar e registrar alguns dados sobre a criação e disseminação das IPs pelos estados e municípios brasileiros em quatro setores de políticas públicas – Educação, Cultura, Política para as Mulheres e Direitos Humanos.

Em trabalho anterior (MARTELLI *et al.*, 2018), foram analisadas as conferências nacionais em três áreas de políticas públicas – Assistência Social, Meio Ambiente e Políticas para as Mulheres – com o objetivo de compreender as potencialidades desse tipo de instituição participativa para o avanço dos setores de políticas públicas. Partiu-se do pressuposto de que quanto mais institucionalizado fosse um setor de política, maior chance teria de conquistar seus objetivos. Tanto naquela análise como neste capítulo, concordamos com Romão (2016), ao compreender a institucionalidade sob dois indicadores: a antiguidade do setor no aparelho de Estado e sua extensão, considerando o papel dos entes federados nas tarefas de gestão da política.

O primeiro aspecto questiona em que medida as políticas no referido setor são políticas de “Estado”, perdurando nos vários diferentes governos. O segundo aspecto refere-se à extensão do setor de políticas no território nacional, ou seja, à divisão de responsabilidades sobre a política entre seus entes federados. Assim, um setor de política que se constitui em um “sistema” de políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a União, Estados e Municípios compartilham as tarefas de gestão da política – inclusive com repasses de recursos entre si, com fundos de financiamento específicos para este fim – é mais institucionalizado que outros setores em que isso não ocorre ou ocorre de forma fraca ou inicial (MARTELLI *et al.*, 2018; ROMÃO, 2016).

Nosso foco é a sistematização da existência de conferências e conselhos gestores nas esferas estaduais e municipais. Mantemos a premissa de que a estrutura institucional de uma dada política pública é fundamental para avaliar os resultados da participação institucional no setor. Ou seja, é preciso sustentação legal, dentre outros fatores, para colocar em ação determinada medida num setor da política. Quando falamos em grau de institucionalização de um dado setor, estamos olhando a sua capacidade de coordenação interinstitucional, contabilizando a existência (ou não) de alguns órgãos responsáveis pela elaboração e execução de uma dada política, situados no Poder Executivo, nas esferas municipal, estadual e distrital (secretarias exclusivas). Também contabilizamos a existência de política e recursos próprios nos estados e municípios. A coleta desses dados foi inspirada no trabalho de Martelli, Tonella e Coelho (2019) que criou o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e será mais bem detalhado na próxima seção.

O pressuposto desta análise é que quando uma área tem secretaria exclusiva, com poder de elaborar sua própria política, e quando possui fundo próprio, maior deve ser seu grau de institucionalização, pois tem metas, diretrizes, objetivos e, sobretudo, recursos para realizá-los, com menor dependência de outras pastas e interesses. Ou seja, quanto mais intersetorial for uma política, mais dificuldade terá de realizar sua agenda, já que demandará o envolvimento e comprometimento de vários setores do poder público, dificultando arranjos e consensos. Por isso, verificamos a existência de secretarias exclusivas e fundos próprios que sinalizam independência e autonomia com relação a outras pastas e agendas.

Um segundo aspecto analisado diz respeito à arquitetura da participação, mensurado pela existência de conselhos e conferências nos níveis estadual e municipal. Os dados referentes a esse aspecto também emprestaram o segundo indicador do trabalho já referido (MARTELLI; TONELLA; COELHO, 2019), o Índice de Arquitetura Participativa (IAP). A conjunção entre a institucionalização (IEI) e a arquitetura de participação (IAP) permitiu verificar em que medida esses indicadores se influenciam mutuamente, isto é, como a institucionalização pode estimular a participação, e como a arquitetura participativa poderia promover maior institucionalização. Buscamos, portanto, identificar e mensurar as dimensões das instituições participativas nos estados brasileiros, bem como avaliar uma possível relação com as estruturas institucionais.

## **Metodologia**

Nesta seção, apresentamos a elaboração do Índice de Estrutura Institucional (IEI) e do Índice de Arquitetura Participativa (IAP) para este capítulo, a partir de indicadores relativos às esferas estadual e municipal. Analisamos esses índices em quatro distintos setores de políticas públicas, quais sejam, Educação, Cultura, Política para Mulheres e Direitos Humanos.

As principais fontes de dados foram as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais e Municipais realizadas periodicamente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), as chamadas Estadics e Munics. Para este estudo, foram selecionados e extraídos os dados coletados nas edições realizadas em 2013 e 2014, incorporando também o Suplemento Especial de Cultura, realizado em 2014. A partir da avaliação do conteúdo disponível, foram selecionados indicadores das variáveis institucional e participativa, de modo que fossem capazes de garantir uma leitura equilibrada e uniforme de todos os setores pesquisados.

A composição do IEI (Quadro 1) se dá por meio de seis indicadores: a existência de secretarias exclusivas, de planos ou políticas próprias e fundos de recursos, na esfera estadual; e a contagem desses mesmos fatores na esfera municipal de cada estado. Pontualmente, dados relativos aos fundos estaduais e municipais do setor de Educação foram obtidos em documentos e sites governamentais.

Já a constituição do IAP (Quadro 1) conta com quatro indicadores: na esfera estadual, a realização de conferências e a existência de conselhos; e a quantidade dos mesmos fatores na esfera municipal dentro de cada estado. Em especial, as informações sobre as conferências estaduais e municipais não se referem apenas às ocorrências do ano pesquisado pelo IBGE, mas do período entre 2010 e 2014 (conforme critério estabelecido pelo Instituto na coleta dos dados).

**Quadro 1** – Indicadores que compõem as variáveis Institucional e Participativa

Variáveis	Esféras de governo	Indicadores
Estrutura Institucional	Estadual	Existência de Secretarias estaduais exclusivas
		Existência de Planos ou Políticas estaduais
		Existência de Fundos estaduais
	Municipal	Quantidade de Secretarias municipais exclusivas
		Quantidade de Planos ou Políticas municipais
		Quantidade de Fundos municipais
Arquitetura Participativa	Estadual	Realização de Conferência estadual (entre 2010 e 2014)
		Existência de Conselho estadual
	Municipal	Quantidade de Conferências municipais realizadas (entre 2010 e 2014)
		Quantidade de Conselhos municipais

**Fonte:** Elaboração própria.

A metodologia de cálculo do IEI e do IAP tem o intuito de garantir um parâmetro regular, de igual peso e importância para a leitura individual de todos os indicadores. Para tal, definiu-se o intervalo fechado de 0 a 1, sendo assim a variação do nível mínimo ao máximo. A atribuição de valores se deu por dois critérios diferentes, sendo um usado para os indicadores da esfera estadual e outro, para os indicadores da esfera municipal.

Para as informações estaduais, que trazem respostas fechadas, dicotômicas, de sim ou não para existência ou ocorrência de determinado fator, estabeleceu-se o valor 0 para “não/ausência” e o valor 1 para “sim/existên-

cia”. Já para as informações municipais, que indicam a quantidade dos municípios que atendem positivamente ao indicador, adotou-se o cálculo que divide esse número de municípios pelo total de municípios do estado correspondente. Dessa maneira, o indicador passa a ser valorado por um número entre 0 e 1, incorporando a forma decimal da porcentagem, equivalente à proporção de municípios que contemplam o indicador dentro de seu estado. Nesses casos, quanto mais próximo de 1, maior é a porcentagem de municípios correspondentes a tal unidade da federação (UF). O quadro 2 detalha os critérios de valoração para os indicadores trabalhados.

**Quadro 2** – Referências para atribuição de valores a cada indicador

Variáveis	Indicadores	Índices
Estrutura Institucional	Existência de Secretarias estaduais exclusivas	Sim = 1 Não = 0
	Existência de Planos ou Políticas estaduais	
	Existência de Fundos estaduais	Número de ocorrências ÷ Número de municípios do estado correspondente
	Quant. de Secretarias municipais exclusivas	
	Quant. de Planos ou Políticas municipais	
Quant. de Fundos municipais		
Arquitetura Participativa	Realização de Conferência estadual	Sim = 1
	Existência de Conselho estadual	Não = 0
	Quant. de Conferências municipais realizadas	Número de ocorrências ÷ Número de municípios do estado correspondente
	Quant. de Conselhos municipais	

**Fonte:** Elaboração própria.

Após realizar os passos descritos, o cálculo da média dos indicadores da estrutura institucional resulta no IEI; e o cálculo da média dos indicadores da arquitetura participativa resulta no IAP. Dessa forma, repetindo tal procedimento aos dados correspondentes aos setores de Educação, Cultura, Política para as Mulheres e Direitos Humanos, de cada uma das UFs, concebe-se a Tabela 1, composta por todos IEI e IAP sobre os quais se pretende a análise e discussão neste capítulo.

Mapas da participação: educação, cultura, mulheres e direitos humanos nos estados e municípios brasileiros

**Tabela 1** – IEI e IAP calculados por estado e por setor pesquisado

UF	Educação		Cultura		Política para Mulheres		Direitos Humanos	
	IEI	IAP	IEI	IAP	IEI	IAP	IEI	IAP
RO	0,6923	0,7308	0,2115	0,5865	0,1827	0,5673	0,0160	0,2981
AC	0,4697	0,8750	0,3258	0,8409	0,1742	0,3750	0,0076	0,2727
AM	0,8333	0,8306	0,5968	0,5766	0,1962	0,3750	0,0242	0,5524
RR	0,4222	0,8667	0,2000	0,7000	0,2000	0,6000	0,0111	0,3167
PA	0,8681	0,5799	0,4086	0,3941	0,3495	0,6024	0,0046	0,2865
AP	0,7083	0,7656	0,2708	0,6719	0,5313	0,6094	0,0000	0,0781
TO	0,5923	0,8507	0,3597	0,5773	0,3417	0,6133	0,0048	0,5360
MA	0,8541	0,8364	0,4770	0,6924	0,2097	0,5991	0,1767	0,2892
PI	0,4859	0,5949	0,0565	0,3661	0,0045	0,5580	0,0007	0,5268
CE	0,7319	0,8818	0,4719	0,7853	0,1848	0,6766	0,0091	0,2677
RN	0,4741	0,8952	0,2196	0,4222	0,1776	0,5509	0,0020	0,2844
PB	0,8266	0,9137	0,4170	0,4025	0,3505	0,5751	0,1771	0,3083
PE	0,7414	0,9257	0,3982	0,6770	0,3937	0,6392	0,1811	0,3108
AL	0,7990	0,8137	0,5768	0,3333	0,0278	0,5539	0,0033	0,5172
SE	0,7867	0,8500	0,4044	0,3700	0,3444	0,3600	0,1733	0,0400
BA	0,8086	0,9035	0,3893	0,7542	0,3429	0,6151	0,1731	0,5426
MG	0,8884	0,8130	0,4472	0,6791	0,1721	0,5630	0,0086	0,2770
ES	0,6923	0,8205	0,4060	0,6410	0,0064	0,6250	0,1774	0,5449
RJ	0,7373	0,8804	0,4746	0,7826	0,2101	0,7011	0,0344	0,5924
SP	0,6961	0,8221	0,4220	0,6492	0,0103	0,5775	0,1736	0,2748
PR	0,6378	0,5608	0,3789	0,3534	0,0092	0,5539	0,0029	0,5213
SC	0,6486	0,8975	0,2260	0,6822	0,0045	0,5585	0,0040	0,0127
RS	0,6244	0,5961	0,3870	0,4014	0,1777	0,3456	0,1757	0,2762
MS	0,8186	0,7816	0,2722	0,4937	0,1772	0,6171	0,1688	0,2848
MT	0,8593	0,7872	0,5839	0,4539	0,0118	0,6099	0,0177	0,3014
GO	0,7852	0,5620	0,3835	0,3730	0,3469	0,5793	0,1701	0,5569
DF	1,0000	0,5000	0,6667	0,5000	0,3333	0,5000	0,0000	1,0000
<b>Médias das UFs</b>	0,7216	0,7828	0,3864	0,5615	0,2026	0,5593	0,0703	0,3730

Legenda: 

0,1	Índice acima da média das UFs
0,1	Índice abaixo da média das UFs

Fonte: Elaboração própria.

## **Análise dos dados nos setores de Educação, Cultura, Política para as Mulheres e Direitos Humanos**

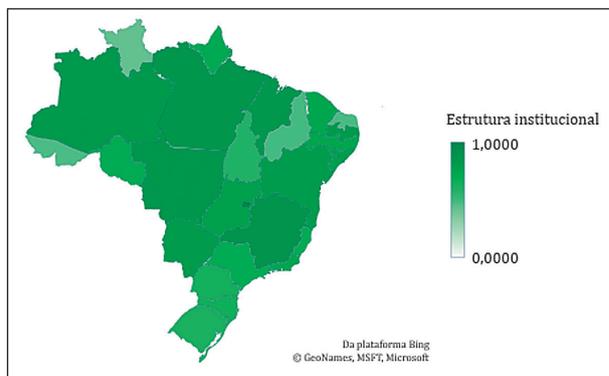
Dentre as quatro áreas analisadas por este artigo, a de Educação tende a ter o IEI mais estruturado, porque sua implantação é uma exigência obrigatória para se ter acesso aos recursos desse setor. Ainda assim, há uma diferenciação importante em relação à institucionalidade entre as regiões e mesmo entre os estados de uma mesma região.

Enquanto na região Sul todos os estados apresentam índices inferiores à média de todas as Unidades Federativas (UFs), na região Centro-Oeste a situação é exatamente o oposto. Nas demais regiões, encontramos situações interessantes, pois apesar de certo senso comum de que as áreas mais desenvolvidas do país tenderiam a ter índices melhores, não é isso que encontramos: São Paulo apresenta um índice inferior à média, enquanto a maioria dos estados nordestinos está acima (à exceção de Piauí e Rio Grande do Norte).

Em relação ao IAP, verificamos que este não se distribui da mesma forma que o IEI. De modo geral, na maioria dos estados esse índice tende a ser superior à média das UFs ou está muito próximo a este valor (como nos casos de Amapá, Mato Grosso do Sul e Rondônia). Outro aspecto interessante é que, em alguns casos, o índice de participação é bem superior ao de institucionalização (Acre, Rio Grande do Norte, Roraima, Tocantins), além do fato de que nem sempre que há forte institucionalização, encontramos também forte participação (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul e Pará).

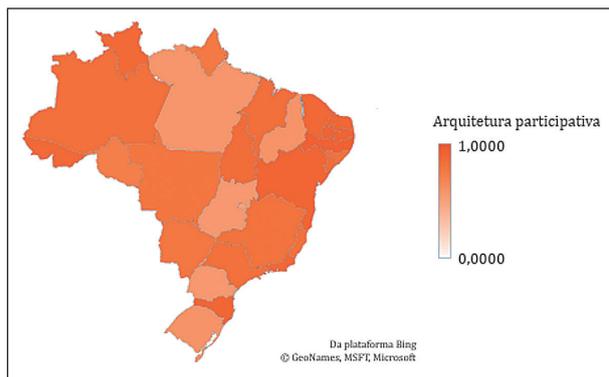
Das 15 Unidades Federativas que apresentaram IEI superior à média no referente à Educação, 12 delas também apresentaram médias superiores de IAP, destacando que dessas apenas 4 apresentam índices de IAP inferiores ao de IEI. Nos casos do Sudeste e Nordeste, a proporção de participação é maior que nas demais regiões com todos os estados tendo esse índice acima da média, à exceção do Piauí (que é o único estado nordestino que apresenta médias inferiores nos dois índices).

**Figura 1** – Estrutura institucional - Educação



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

**Figura 2** – Arquitetura participativa - Educação



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

Os dados apresentados neste artigo revelam alguns aspectos interessantes sobre a questão da participação social. Em primeiro lugar, nota-se uma diferenciação importante no aspecto de institucionalização. Embora os índices de IEI apresentados pelos Estados e regiões estejam acima da média das UFs, esses diferem bastante entre si. No caso da Educação, setor considerado mais tradicional e institucionalizado (inclusive constitucionalmente), a média é próxima de 1 (o que equivale a 100%); já nos demais setores analisados, as médias de institucionalização são muito baixas: 0,38 para Cultura; 0,20 para Mulheres e menos de 0,1 para Direitos

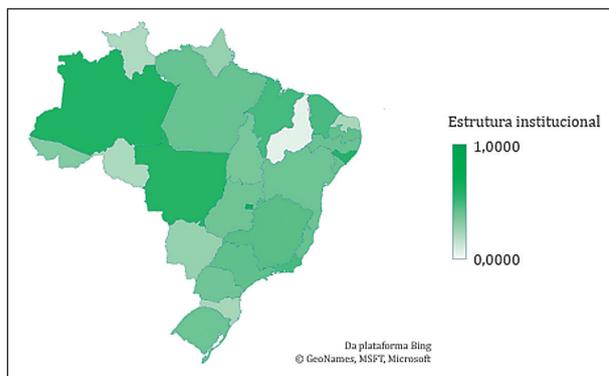
Humanos. Ainda assim, em muitos casos, os estados não conseguiram atingir essa média.

Na área da Cultura, apenas a região Sudeste conseguiu apresentar médias estaduais superiores às das UFs, enquanto nas regiões Norte e Sul, os estados na sua grande maioria possuem médias inferiores a 0,38 (as exceções foram Amazonas, Pará e Rio Grande do Sul). A região Nordeste conseguiu apresentar um bom desempenho com a grande maioria dos estados acima da média. Mais uma vez, o estado do Piauí é uma das exceções (a outra é o Rio Grande do Norte) com o menor índice nacional, apenas 0,056.

Neste caso, verificamos que a percepção fundamentada no senso comum tende a prevalecer, isto é, as áreas mais desenvolvidas do país e com maior tradição cultural tenderiam a ter índices melhores, como é o caso do Sudeste, Nordeste e Norte (estados do Amazonas e Pará). As exceções seriam os estados de Santa Catarina e Paraná que apesar de se encontrarem numa região economicamente mais rica, apresentam um índice de institucionalização abaixo da média. Observa-se que o estado do Paraná se encontra muito próximo à média das UFs (com 0,3789) e que o estado de Santa Catarina, embora apresente um índice bem abaixo (0,226), possui um IAP alto (de 0,6822), numa situação inversa à do Rio Grande do Sul que está acima da média de IEI, mas com IAP bem inferior 0,40 frente à média das UFs (que é de 0,56).

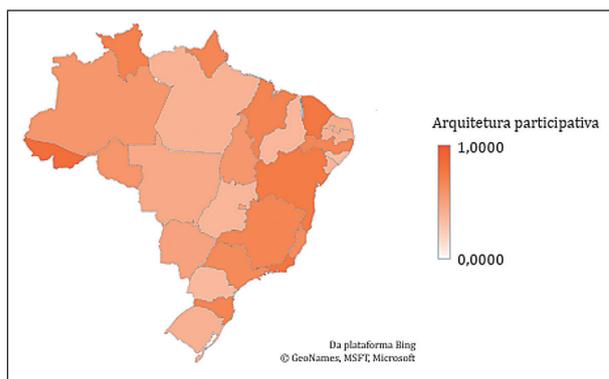
Da mesma forma que na área de Educação, quando analisamos as médias de IAP na área de Cultura, verificamos que esse não se distribui da mesma forma que o IEI. De modo geral, em todas as unidades da federação da região Centro-Oeste e na maioria dos estados nordestinos e do Sul esse índice é inferior à média das UFs. Apenas na região Sudeste todos os estados apresentam IEI e IAP superiores à média, enquanto na região Norte apenas o Pará apresenta índice inferior à média. No Nordeste, o índice de participação é maior que a média no Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia. No total de 27 estados, 15 apresentaram média de IAP superior à das UFs. Das 16 Unidades Federativas que apresentaram IEI superior à média, 9 delas também apresentaram médias superiores de IAP, destacando-se que dessas apenas 7 apresentam índices de IAP inferiores ao de IEI.

**Figura 3** – Estrutura institucional - Cultura



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

**Figura 4** – Arquitetura participativa - Cultura



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

Em relação à temática vinculada às políticas para as Mulheres, as médias das UFs são significativamente mais baixas que as encontradas na temática da Educação: o IEI é 0,2026 e o IAP 0,5593, frente a 0,7216 e 0,7828, respectivamente. Apesar dos baixos índices, também neste caso verificamos que a maioria dos estados teve dificuldade de atingir esse patamar: apenas 11 deles apresentaram índice superior à média, sendo que entre esses, dois atingiram valores muito próximos aos da média (Maranhão com 0,2097 e Rio de Janeiro com 0,2101) e só o Amapá apresentou IEI bem superior à média (0,5313). Nos outros 16 estados, o

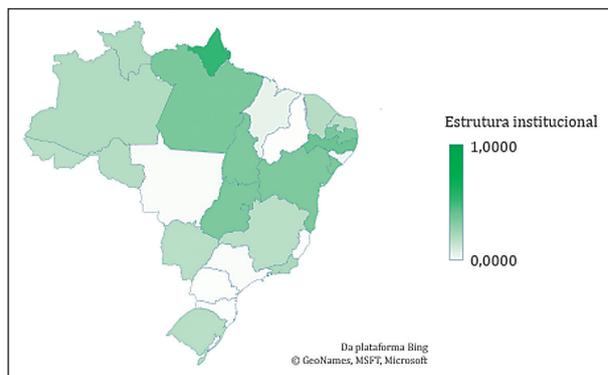
IEI ficou abaixo de 0,1 (ou seja, metade da média) e em sete estados esses índices ficaram muito abaixo da média.

Quando se analisam os dados referentes às políticas voltadas para as mulheres, percebe-se que a falta de institucionalidade não se concentrou em regiões mais pobres ou menos desenvolvidas (como seria o esperado), pois estados como Piauí e Santa Catarina, que são muito diversos, apresentaram o mesmo índice: 0,0045 de IEI, que foi o mais baixo entre todos os estados. Por outro lado, estados considerados mais pobres tiveram índices melhores do que aqueles localizados em regiões mais desenvolvidas, como a região Norte onde pouco menos da metade atingiu a média (Pará, Amapá e Tocantins) e todos os demais estiveram próximos: Rondônia (0,1827), Amazonas (0,1962), Acre (0,1742) e Roraima (0,2). Enquanto na região Sudeste apenas o Rio de Janeiro superou por pouco a média (0,2101), na região Sul todos ficaram abaixo dela. Nesse caso, verificamos que a percepção fundamentada no senso comum tende a não prevalecer, isto é, a de que os estados mais desenvolvidos do país contariam com maior institucionalização no tocante às políticas para as Mulheres.

Da mesma forma que nas áreas de Educação e Cultura, quando analisamos as médias de IAP para o setor de Mulheres, também verificamos que esse não se distribui da mesma forma que o IEI. Nesse caso há uma inversão, com a grande maioria atingindo médias superiores às das UFs e apenas 10 estados com índices inferiores a essa. Ou seja, no caso do setor de Mulheres, o índice de participação mostrou-se maior do que o nível de institucionalização.

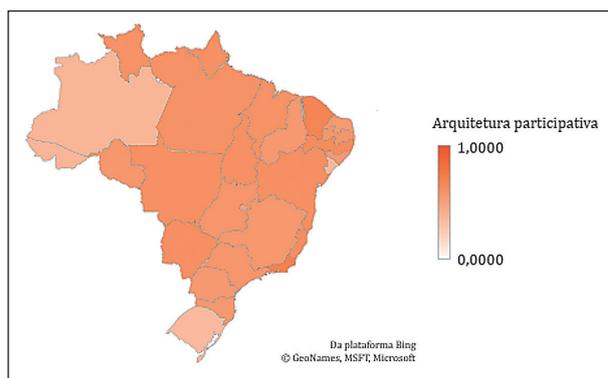
Dos 10 estados com média de IAP menor que a média geral de 0,5593, verificamos que esses estão distribuídos de forma desigual: dois estão na região Norte (Acre e Amazonas); dos quatro da região Nordeste, três apresentam índices muito próximos à média (Piauí 0,5580; Rio Grande do Norte 0,5509; e Alagoas 0,5539) e somente Sergipe teve um índice bem inferior; na região Sudeste todos tiveram índices superiores e na Sul encontramos exatamente o oposto, todos os estados com níveis inferiores, ainda que no Paraná e em Santa Catarina os índices estejam próximos da média (0,5539 e 0,5585 respectivamente); na região Centro-Oeste, chama a atenção o Distrito Federal que foi o único que ficou com a média de IAP abaixo da média geral. Já nas 17 Unidades Federativas que apresentaram IAP superior à média, metade delas também apresentaram médias superiores de IEI: Amapá, Bahia, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Tocantins. Nos demais casos, houve mais participação que institucionalização, conforme revelam os índices.

**Figura 5** – Estrutura institucional - Mulheres



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

**Figura 6** – Arquitetura participativa - Mulheres



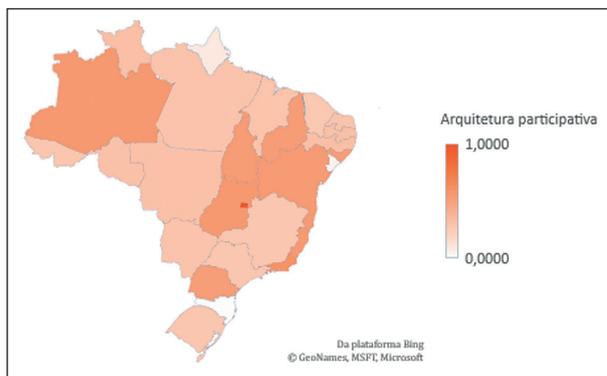
**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

Das quatro áreas analisadas, a de políticas voltadas aos Direitos Humanos é, sem dúvida, a que apresenta os piores índices de institucionalização: a sua média geral de IEI é de apenas 0,0703, enquanto Educação, por exemplo, apresenta um índice dez vezes maior (0,7216). Mesmo no caso do índice de participação, que foi muito maior que o de institucionalização, alcançando a média de 0,3730, ainda assim, é o menor das quatro áreas estudadas.

Outro aspecto a ser ressaltado é que, apesar do índice médio baixo, muitos estados tiveram dificuldade de atingir esse patamar, como no caso daqueles localizados na região Norte, onde nenhum estado ficou acima



**Figura 8** – Arquitetura participativa – Direitos humanos



**Fonte:** Elaboração própria, a partir de dados da Tabela 1.

## Considerações Finais

Os dados apresentados neste artigo revelam alguns aspectos interessantes sobre a questão da participação social e sua relação com a institucionalização. Em primeiro lugar, apontamos uma diferenciação importante no aspecto de institucionalização: há uma disparidade significativa nas médias dos índices de IEI apresentados pelos estados.

Na Educação, por exemplo, este valor é 0,7216 enquanto na área de Direitos Humanos é dez vezes menor. Isso pode ser explicado por vários fatores. Primeiramente, observamos que a temática educacional vem sendo abordada há muito mais tempo se comparada às áreas das políticas para Mulheres e dos Direitos Humanos, possuindo ministério e secretarias estaduais próprias há quase 100 anos.

Lembramos que o governo de Getúlio Vargas criou, já em 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública, que passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1953. A Lei nº 378 de 1937 (BRASIL, 1937), instituiu a Conferência Nacional de Educação, que foi realizada quatro anos depois (em 1941). Essa antiguidade permitiu não só a consolidação de uma institucionalidade mais ampla e robusta, como também facilitou a constituição de canais de participação que foram fortemente intensificados na redemocratização. Por exemplo, a Lei nº 9.424 que data de 1996 (BRASIL, 1996), previu a criação de Conselhos para a gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Posteriormente, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cujo controle por meio de Conselhos foi mantido e aprimorado pela Lei nº 11.494/2007 (ANTONIETTO; SEVERI, 2016).

Muitos trabalhos já demonstraram a importância do fator de indução federal para a expansão dos Conselhos pelo território nacional. Setores como Educação, Saúde, Direito da Criança e Adolescente, e Assistência Social são munidos de fundos setoriais que condicionam a transferência de recursos federais à criação de seus respectivos Conselhos. Não à toa, esses foram considerados setores estratégicos na Constituição de 1988 e tiveram um papel determinante na incorporação da participação social na gestão de suas políticas (ANTONIETTO; SEVERI, 2016; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

Outro fator significativo é que a Educação faz parte do que poderíamos chamar de agenda central da política doméstica brasileira, juntamente com os temas de segurança, emprego e saúde (PESQUISA..., 2019; WHAT..., 2019). Encontramos esses quatro temas entre as principais preocupações da sociedade e reivindicações do eleitorado, o que explica o alto índice de institucionalização como reflexo da preocupação por parte do governo e o elevado valor da média do IAP, que reflete o maior interesse da população.

A Cultura também é um tema antigo – já que foi incorporado ao Ministério da Educação ainda nos anos 1950 –, mas de importância menor na agenda política nacional. Isto é, não foi historicamente tratado como questão prioritária e nem teve uma atenção maior. Essa situação começou a mudar a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, que ampliaram a importância da discussão de políticas voltadas para a promoção da questão cultural. Ainda assim, essa área sofre com a recorrente escassez de recursos e falta de interesse político, o que explica sua dificuldade em ampliar a institucionalização e estimular a participação.

O setor de Cultura avançou com a instituição do Conselho Nacional da Cultura que organizou em 2005 a I Conferência Nacional da Cultura. Em 2010 foi instituído o Plano Nacional de Cultura, como resultado da II Conferência. Os eixos norteadores desse Plano eram: a cultura como expressão simbólica; a cultura como direito de cidadania; a cultura como potencial para o desenvolvimento econômico, além de ressaltar a necessidade de fortalecer os processos de gestão e participação social.

Em 2012 foi instituído o Sistema Nacional de Cultura (SNC), um instrumento de gestão compartilhada que abrange os entes federados e a sociedade civil prevendo que os estados, os municípios e o Distrito Federal estruturariam seus próprios sistemas de cultura, e esses deveriam ser compostos por: órgão gestor, conselho de política cultural, conferência de

cultura, comissão intergestora, plano de cultura, sistema de financiamento da cultura, sistema de informações e indicadores culturais, e programa de formação na área da cultura, cabendo ao Ministério da Cultura (MinC) a coordenação e o acompanhamento da implantação dos sistemas em todos os municípios e estados brasileiros, além do Distrito Federal.

Uma característica desse setor é sua fragilidade política e financeira. O setor de Cultura não teve instituído um Fundo Nacional próprio, tendo como apoio apenas a lei de incentivo fiscal. Em 2016, após a posse de Michel Temer como presidente interino, o MinC foi brevemente extinto e reincorporado ao Ministério da Educação, decisão que foi revista rapidamente, dada a repercussão negativa na sociedade, levando o governo a manter o ministério. No entanto, ao ser eleito presidente, Jair Bolsonaro anunciou a extinção do MinC, sendo suas atribuições incorporadas ao recém-criado Ministério da Cidadania. O vai e vem do MinC ressalta a forte dependência do setor de Cultura da variável vontade política.

As temáticas Mulheres e Direitos Humanos são bem mais recentes. Fazem parte dos debates globais promovidos, principalmente, a partir do fim da Guerra Fria (1989), nos quais os valores liberais ocidentais ganharam força como valores universais. O período coincidiu com a redemocratização brasileira, mas foi a partir da primeira década do século XXI, especialmente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, que os temas ganharam maior visibilidade, embora verifiquemos incipiente institucionalidade nas esferas estaduais e municipais (como demonstram os índices de IEI). Mas mesmo com os avanços, os setores de Direitos Humanos e de política para as Mulheres são ainda bastante frágeis, não formaram um sistema nacional e nem contam com transferências periódicas de recursos.

Além disso, estão inscritos em áreas transversais de políticas, o que ajuda a complicar a estabilidade de medidas e políticas nas temáticas de gênero e de direitos humanos, já que tais setores ficam à mercê da vontade política de muitos gabinetes e na dependência de muitas articulações no jogo da política. Um exemplo dessa dependência foi a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres em 2015, e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos em 2016 (MARTELLI; TONELLA, 2018).

A partir dos índices expostos, podemos afirmar que nos temas em que é obrigatória a existência de instâncias de participação o IAP reflete isso, apresentando números mais altos em relação às temáticas em que essa participação não representa uma condicionalidade. Quando a institucionalidade e a existência de participação são ambas obrigatórias, encontramos um equilíbrio entre os dois índices. Desta forma, percebe-se que a relação entre institucionalidade e participação varia fortemente de setor para setor.

Um ponto relevante a ser destacado é que encontramos no período analisado um contexto de estímulo à participação, especialmente voltado para novas temáticas (como Mulheres e Direitos Humanos), mas também para áreas que historicamente ficaram negligenciadas, como no caso da Cultura. Ainda assim, percebe-se que houve muito mais intensificação da participação do que incremento na institucionalização. Nesses três casos considerados, percebe-se que as médias das UFs mostram uma constante, na qual sempre os valores de IAP são significativamente superiores aos de IEI. A explicação para essa discrepância pode estar no fato de que é muito mais fácil estimular a participação do que criar nova institucionalidade. A participação depende da organização e liberação de verbas para a sua realização, sem a necessidade de grandes negociações, enquanto os aspectos relacionados com IEI têm implicações diretas nos orçamentos dos entes federados, pois envolvem destinação permanente de recursos, custos materiais e de pessoal, adequação do organograma governamental, dentre outros.

O impacto da institucionalização é, portanto, muito mais significativo já no curto prazo. Estimular a participação não tem o mesmo efeito direto na administração pública, ainda que tenha maior visibilidade junto à opinião pública por ser mais perceptível – até porque é o espaço no qual essa população pode participar e intervir. Dentro da lógica política, torna-se mais interessante investir mais em participação do que em institucionalização. No curto prazo, o efeito dessa priorização mostra-se mais eficiente, mas no médio e longo prazos representa um problema, porque a participação acaba ficando dependente da vontade política dos governantes e condicionada às constantes mudanças de governo, próprias de regimes democráticos.

Esse efeito negativo está sendo vivenciado na atualidade. Após um período de mais de uma década de intensificação da participação, promovida pelos governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o estímulo à gestão participativa e democrática está em processo de desmonte no atual governo do presidente Jair Bolsonaro. Para se ter uma ideia, logo em seu primeiro dia de gestão, 01 de janeiro de 2019, o referido presidente tornou pública a MP 870 que revogou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), retirando-o da estrutura da Presidência da República. Esse Conselho foi criado em 1994, desativado em 1995 e reativado durante o primeiro governo Lula, em 2003, tendo funcionado até dezembro de 2018.

Como esse, tantos outros Conselhos e órgãos colegiados se veem ameaçados de extinção pelo Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), que também revogou o Decreto 8.243/2014 (BRASIL, 2014), que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social. Para alguns

autores, uma mudança abrupta no contexto político vem desde o impeachment de Dilma Rousseff, quando as iniciativas de participação institucional começaram a ser enquadradas em sua “fase terminal” (ALMEIDA, D., 2018).

A existência de uma institucionalidade não impede a mudança de prioridades e comportamentos promovidos por um novo governo, como nos casos citados, mas aumenta os constrangimentos para a realização de desmontes como os que estão sendo atualmente promovidos, inclusive porque as instituições acabam se enraizando nas demais esferas governamentais, que nem sempre concordam com a visão do governo federal, e podem ser espaços de resistência e continuidade para políticas participativas.

## REFERÊNCIAS

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

ALMEIDA, D. R. Participação social no Brasil: morte ou catalepsia? **Escuta: Revista de Política e Cultura**, [s.l.], nov. 2018. Disponível em: <https://revistaescuta.wordpress.com/2018/11/08/participacao-social-no-brasil-morte-ou-catalepsia/>. Acesso em: 21 ago. 2019.

ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v.3, n.3, p.558-573, 2016.

AVELINO, D. P.; GOULIN, L. V. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8290>. Acesso em: 21 ago. 2019.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p.27-54.

BARRETO, D. S. Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v.7, p.211-225.

BRASIL. Decreto n.9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Decreto n.8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)

BRASIL. Lei n.9.424, 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Lei n.378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova, organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 jan. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

ESSA É NOSSA REDE. **Democracia e Participação**, [s.l.], 2020. Disponível em: <https://www.democraciaparticipacao.com.br/index.php/nucleos>. Acesso em: 18 ago. 2020.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETICHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2015. p.51-76.

MARTELLI, C. G.; TONELLA, C. O papel das conferências nacionais no desenvolvimento de setores de políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2018, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: ABCP, 2018. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/eventos/9o-encontro-abcp/anais>. Acesso em: 19 ago. 2020.

MARTELLI, C. G.; TONELLA, C.; COELHO, R. **Capacidades estatais: estruturas institucionais e instituições participativas em dez setores de políticas públicas**, 2019. No prelo.

MARTELLI, C. G. *et al.* Conferências nacionais e políticas públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. *In*: MARTELLI, C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, E. R. (org.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p.235-274.

PESQUISA Ipsos: 59% dos brasileiros pensam que país está na direção errada, e violência é maior preocupação. **BBC News Brasil**, [s.l.], 26 de jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49123165>. Acesso em: 18 nov. 2019.

PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v.7.

ROMÃO, W. M. How to measure effectiveness? suggestions from a comprehensive approach on conferences in Brazil. *In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 34., 2016, New York. **Anais** [...]. New York: LASA, 2016. Disponível em: [https://lasaweb.org/lasa\\_archive/lasa2016\\_archive/index.aspx](https://lasaweb.org/lasa_archive/lasa2016_archive/index.aspx). Acesso em: 19 ago. 2020.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. *In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. v.7, p.233-246.

WHAT worries the world. **Ipsos Public Affairs**, [s.l.], may 2019. Disponível em: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-07/brazil\\_what\\_worries\\_the\\_world\\_may\\_2019.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-07/brazil_what_worries_the_world_may_2019.pdf). Acesso em: 18 nov. 2019.

# **BANCOS DE DADOS MUNICS-IPs E ESTADICS-IPs: PARA UMA VISÃO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL POR MEIO DAS PESQUISAS DO IBGE**

Rony COELHO

Este capítulo tem como principal objetivo apresentar as bases de dados denominadas Munics-IPs e Estadics-IPs, construídas no âmbito do projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)” (doravante “Procad-Participação Política”)<sup>1</sup>.

Como é amplamente reconhecido no campo da Ciência Política brasileira, as pesquisas sobre as instituições participativas (IPs) experimentaram grande avanço nas últimas décadas. Não obstante, muitas vezes os estudos deixaram de se aprofundar ainda mais devido à carência de dados. Buscando contribuir com a diminuição dessa lacuna, foram construídas duas bases sobre a participação institucionalizada, com informações para os níveis municipais e estaduais. Elas catalogam e reúnem variáveis das pesquisas sobre as gestões públicas municipais e estaduais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), respectivamente, as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munics) e as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais (Estadics). O intuito é que possam contribuir, dentre outros pontos, para a construção de balanços empiricamente orientados sobre a participação no país, especialmente para o período pós Constituição Federal de 1988 (CF/88). Em outros termos, tais quais os empregados no projeto “Procad-Participação Política”, a montagem das bases objetiva

---

<sup>1</sup> Confira o site do Projeto (<http://participacaopolitica.cfh.ufsc.br/>), no qual deverão ser hospedadas estas bases, além de outras também desenvolvidas em seu âmbito. Agradeço à toda a equipe do Projeto pelo apoio ao desenvolvimento das bases. Em especial, à equipe da Unesp-Araraquara, na pessoa da profa. Carla G. Martelli, e dos/as bolsistas de iniciação científica que deram suporte fundamental na revisão das operações da construção dos bancos (MARTELLI; JARDIM; GIMENES, 2018).

contribuir para identificar as mudanças e/ou as alterações nos padrões de participação numa perspectiva ampliada e longitudinal.

Basicamente, as bases agrupam, de forma padronizada e sistemática, em uma mesma plataforma, todas as informações sobre as IPs recolhidas pelas citadas pesquisas do IBGE ao longo de todas as suas edições, que perfazem quase 20 anos. Daí as denominações Munits-IPs e Estadics-IPs. Ao serem disponibilizados em uma mesma planilha, diminuindo os custos de procura, acesso e, principalmente, manipulação dos dados, espera-se que esse seja um incentivo ao uso deles; isto é, acredita-se que, lançando essas informações inventariadas sobre as IPs, elas possam ganhar maior visibilidade e utilidade nos estudos. Um dos ganhos fundamentais consiste na possibilidade de se ter uma visão panorâmica dos dados públicos já coletados ao longo do tempo, o que pode contribuir para novos e futuros desenhos de pesquisas.

As Munits começaram sua série histórica em 1999. Para compor seu respectivo banco, foram consideradas todas as 22 edições (entre básicas e complementares) tornadas públicas até 2016. As Estadics, bem mais recentes, começaram a ser realizadas em 2012, contando com 7 edições até o mesmo ano de recorte. Nesse interim, um número bastante grande de informações e variáveis sobre as IPs foram coletadas em virtude de que, muitas dessas “instituições”, fazem parte da gestão regular de diversos setores de políticas públicas (CÔRTEZ, 2011; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, dentre muitos outros), seja nos planos municipais ou estaduais; quer dizer, fazem parte das gestões públicas objetos de interesse primordial das citadas pesquisas do IBGE.

O propósito principal deste texto é apresentar tais bancos, contextualizando-os. Para tanto, além dessa introdução, o texto está estruturado em outras quatro partes. Na segunda, realizamos um rápido balanço da literatura sobre participação no Brasil, buscando apontar como a carência de dados apresenta-se enquanto uma barreira para que o campo avance no sentido de construir análises mais gerais e consistentes. Na terceira, demonstramos como algumas pesquisas acadêmicas já vêm utilizando os dados relacionados à participação coletados pelo IBGE, argumentando, no entanto, que, como esse uso ainda é limitado, os dados disponíveis permanecem subutilizados. Essas duas primeiras partes auxiliam a compreender o contexto da construção dos bancos. Uma vez feito isso, convém expor qual a importância das Munits e Estadics no quadro de produção, pelo IBGE, de dados socioeconômicos oficiais e públicos para os níveis de gestões subnacionais. Nesse ponto, realizamos a discussão sobre o que são e do que tratam, mais especificamente, as pesquisas de informações básicas municipais e estaduais.

Também apontamos quais são os seus procedimentos de coleta de dados e como as IPs estão inseridas nelas. Tudo isso será realizado sinteticamente na quarta seção. Na quinta parte, apresentamos exemplos dos questionários de coleta de dados sobre as IPs e como foram estruturados os bancos Munics-IPs e Estadics-IPs bem como a quantidade de variáveis presentes neles, e quais são elas, dentre outras informações sobre os procedimentos de sua construção. Encerra-se com considerações a respeito dos desafios de análises aos que se fizerem interessados.

## **As pesquisas sobre IPs no Brasil e a carência de dados**

No período pós Constituição Federal de 1988, o Brasil tornou-se um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Com efeito, em termos comparativos a outros países, a literatura especializada registrou uma grande quantidade e variedade de canais de participação e representação de atores societais.

No transcorrer das décadas de 1990 e 2000, o país tornou-se referência a nível global para as discussões sobre participação, como assinalado por vários acadêmicos brasileiros e estrangeiros. Dentre os renomados da literatura internacional vale citar, por exemplo, Graham Smith (2009), que abre seu livro sobre as inovações democráticas no mundo descrevendo o caso do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. Também Carole Pateman (2012), ao revisitar sua clássica obra sobre a democracia participativa, não deixa de mencionar o paradigmático caso da capital gaúcha, ocorrido no final dos anos 1980, como uma experiência relevante e com implicações analíticas importantes para a teoria democrática e seus desdobramentos.

Mas, a referência ao Brasil no quesito participação passou a se dar não apenas por conta de casos emblemáticos, como o do OP. Atraiu também a atenção a ampliação e expansão da chamada “arquitetura da participação”, abordada e demonstrada por muitos (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012). Frente às inúmeras evidências, alguns pesquisadores ousaram a arriscar a certa altura do debate: “[...] não é exagero afirmar que a ‘participação’ é uma feição das instituições do Estado brasileiro.” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.121). Outros apontaram ainda que “[...] o Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas.” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011,

p.266). Isto é, segundo esses autores, na prática, aprofunda o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de aproximações entre Estado e sociedade civil.

Freqüentemente citados pela literatura, alguns números e exemplos são ilustrativos dessas alegações. O OP, mecanismo que mais ganhou visibilidade pública nacional e internacional, chegou a ser realizado em 355 cidades brasileiras, segundo o relatório de 2012 da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (*apud* FEDOZZI, 2013). O número de conselhos de políticas públicas ultrapassou a marca dos trinta mil (30.000), segundo os dados da Munic de 2009, citados por Côrtes (2011). Após a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2000, que tornou obrigatória a realização de audiências públicas para a elaboração e promulgação dos planos diretores, mais de 1.500 municípios realizaram tais fóruns (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). O número de conferências nacionais ultrapassou o de uma centena, a maior parte concentrada no período pós-2003 (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012; AVRITZER, 2009; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Isso tudo sem falar das inúmeras conferências estaduais e municipais, realizadas em diversas áreas de políticas públicas. Ademais, foram criados arranjos institucionais menos conhecidos, como a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, investigada por Coelho (2013, 2015). E, neste volumoso rol, poderiam ser acrescentados ainda mecanismos tais como os Comitês de Bacia, as consultas públicas (vide o reconhecido caso do Marco Civil da internet) e os incipientes mecanismos de participação digital, tais quais os criados na cidade de São Paulo durante a gestão de Haddad (PT, 2013-6) (MAGALHÃES, 2018; COELHO, 2017). Enfim, para manter a metáfora, nesse “laboratório de experiências” todos esses elementos e substâncias foram postos em um mesmo tubo de ensaio (o Brasil) nos últimos 30 anos. Diante desse quadro, mostraram-se necessários balanços teóricos e empíricos bem como investigações sobre as mudanças concretas e as permanências das IPs ao longo desse tempo.

Acompanhando atenta a trajetória desses mecanismos, a literatura acadêmica nacional especializada passou de um registro “celebratório e otimista”, que marcou os estudos pioneiros, para um olhar “mais crítico”, o qual calibrou as expectativas e promoveu o alargamento do conhecimento empírico sobre a dinâmica da participação nos diversos tipos de arranjos institucionais (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Nesse movimento, as pesquisas avançaram sobremaneira produzindo profundo conhecimento sobre “estudos de caso” (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Mais recentemente, em razão da perenidade desses mecanismos e do acúmulo

do conhecimento, os pesquisadores desse campo têm passado a enfatizar menos o caráter experimental da participação, característica preponderante nos primeiros estudos, e a realçar mais seu enraizamento institucional, daí a atual evidência que ganhou o termo “instituições participativas”, tornado conceito por autores como Avritzer (2008) e Côtres (2011). É nesse sentido que, como assinalaram Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p.610), o campo de estudo da participação e seu conjunto de autores “[...] tem deslocado os termos do debate promovendo uma nova agenda de pesquisa, não mais sobre participação, mas sobre instituições participativas.”

A rigor, as IPs podem ser entendidas como “[...] mecanismos de participação criados por lei [...] que permitem o envolvimento regular e contínuo de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes.” (CÔRTEZ, 2011, p.137). Seguindo as palavras da socióloga, “[...] são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais [...]. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira.” (CÔRTEZ, 2011, p.137), o que é cabalmente compartilhado por muitos estudiosos do tema.

Dentro do quadro mais atual, uma parte dos pesquisadores tem apontado que algumas das IPs teriam atingido a “maioridade” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), quando não a “crise de meia-idade” (PIRES, 2014). Outros têm demonstrado que a participação estaria em um processo de perda de seu sentido inicial de “radicalidade” e enfrentando certo “desencanto” (TEIXEIRA, 2013; SZWAKO, 2012). Nesse mesmo sentido, há ainda quem sinalize que a participação institucional esteja experimentando “sinais de esgotamento”, seja em relação a mecanismos específicos, seja em relação ao conjunto das IPs em si (AVRITZER, 2013).

Não obstante esse balanço mais crítico do início da década de 2010, dentre os vários lances simultâneos mais recentes da literatura, tem ganhado força a ideia de que é preciso dar passos mais largos nos estudos e pesquisas, ampliando o conhecimento para além dos casos isolados, para uma visão mais panorâmica do processo<sup>2</sup>. No caso dos conselhos gestores, por exemplo, apontaram Almeida e Tatagiba (2012): tem se tornado cada vez mais claro que é insuficiente analisar os conselhos olhando apenas para suas dinâmicas internas. Para elas, é necessário resgatar o ambiente político mais amplo no qual eles se situam e sobre o qual buscam incidir. Sem dúvidas,

---

<sup>2</sup> Alguns esforços têm sido deferidos neste sentido (AVRITZER, 2010; VAZ; PIRES, 2011; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; ROJAS BUVINICH, 2012, 2014; ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). No entanto, o desafio ainda permanece.

o desafio de olhar para o ambiente de forma mais ampla diz respeito não apenas aos conselhos, mas às IPs em geral. Recorrendo novamente à Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p.610), pode-se dizer que, tem-se tornado mais frequente “[...] a ideia de olhar para as instituições de participação em sua totalidade, e não apenas para uma instância participativa específica - sendo esta conselho, conferência ou OP - ou para um setor de políticas em particular.” Em suma, os autores do campo têm apontado para a necessidade de avançar no sentido de dilatar as lentes para além dos casos isolados e/ou de se adotar uma perspectiva que abarque as instituições participativas em seu conjunto.

Dito isso, “há um porém”. A necessidade e a exigência de análises sob uma perspectiva mais panorâmica, muitas vezes, esbarra na dificuldade de encontrar dados disponíveis para se aprofundar as pesquisas. Senão, veja-se. No capítulo final, de síntese, do conhecido livro publicado pelo IPEA, *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*, os autores organizadores descrevem brevemente as estratégias para produzi-lo. Relatam uma oficina que reuniu 25 especialistas da temática, de várias instituições espalhadas pelo país, expressando uma visão multifacetada e abrangente, segundo eles. Salientam que, apesar da diversidade, a oficina conseguiu produzir alguns consensos e recomendações. “O primeiro deles”, registram - “[...] diz respeito ao reconhecimento por parte dos participantes da necessidade de expansão das pesquisas e avaliações sobre as IPs no Brasil e, conseqüentemente, de superação das limitações e carências de dados de acesso público e com cobertura nacional sobre o objeto do tema.” (PIRES, 2011, p.349). Ou seja, dando maior destaque à segunda parte desse enunciado, dentre alguns dos pontos consensuais mais importantes para um conjunto relevante de pesquisadores do campo da participação, está o desafio de “superação das limitações e carências de dados” sobre as IPs.

É justamente neste ponto que se conformou a proposta, no âmbito do projeto “Procad-Participação Política”, de se construir bancos de dados aproveitando e reunindo informações coletadas pelo IBGE. Assim, somando esforços com outros incipientes nesse sentido - dentre os quais podem se citar o projeto “Participação em Foco”<sup>3</sup>, levado a cabo pelo IPEA, e

---

<sup>3</sup> Desenvolvido por equipes do IPEA, o *site* “Participação em foco” (<http://www.ipea.gov.br/participacao>) talvez tenha sido a primeira grande tentativa nesta seara no Brasil. Segundo informações encontradas nele, “o *site* disponibiliza bancos de dados de pesquisas qualitativas e quantitativas no intuito de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de pesquisas sobre o tema”. O foco deste trabalho recai principalmente sobre as conferências nacionais. Para um trabalho acadêmico expondo seus dados, ver o texto “Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto” de Avelino e Goulin (2018).

o projeto internacional *Participedia.net*<sup>4</sup> -, as Munits-IPs e Estadics-IPs têm o propósito de contribuir com a diminuição da lacuna da carência de dados e informações sobre a participação institucionalizada no Brasil. Elas pretendem fornecer informações que sejam acessíveis, qualificadas, confiáveis e abrangentes na mesma medida em que são as das pesquisas Munits e Estadics.

Na verdade, embora de maneira ainda bastante limitada, as informações dessas pesquisas já vêm sendo (sub)utilizadas por alguns pesquisadores do campo da participação, como será visto a seguir.

### **As pesquisas do IBGE e os trabalhos acadêmicos sobre as IPs**

Esta seção tem o intuito de demonstrar, embora sem a pretensão de ser exaustiva, como alguns dados sobre as IPs, catalogados pelo IBGE, têm sido utilizados pela literatura do campo da participação (CÔRTEZ, 2011; BARRETO, 2011; SANTORO, 2013; ROJAS BUVINICH, 2014; GURZA LAVALLE; BARONE, 2015; SILVA; SOUZA, 2015; GALVÃO; SOARES, 2017).

Desde sua primeira edição, em 1999, a Munit incluiu no questionário de coleta de dados perguntas relacionadas às IPs (ver próxima seção). Todavia, na literatura sobre participação, elas começaram a chamar mais a atenção somente tardiamente, a partir de 2009 – embora se encontrem algumas raras menções às primeiras edições no início da década de 2000 (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000). Ao completar 10 anos de existência, uma versão comemorativa e ampliada da pesquisa foi levada a campo incluindo temas da gestão municipal até então inéditos como saúde, política de gênero e direitos humanos (que engloba juventude, idoso, LGBTQ, igualdade racial, dentre outros). Além disso, foi aplicado também um formulário suplementar sobre a assistência social. Nesta edição decenária, uma grande quantidade de questões sobre conselhos e outras IPs foi levada a campo.

Entre os primeiros estudos a trabalhar mais sistematicamente esses dados estão os capítulos de Côrtes (2011) e Barreto (2011) no já supracitado livro *Efetividade das Instituições Participativas*. A primeira autora demonstra a quantidade de conselhos no Brasil em diferentes áreas de políticas públicas, tal como segue.

---

<sup>4</sup> Adotando os princípios do conhecido *site Wikipedia*, o *Participedia* define-se como uma comunidade global para compartilhamento de conhecimento sobre experiências e histórias de participação e inovações democráticas, oferecendo em muitos casos informações georreferenciadas. Para maiores detalhes: <https://participedia.net/>

Bancos de dados Muncis-IPS e Estadics-IPS: para uma visão das instituições participativas no Brasil por meio das pesquisas do IBGE

**Tabela 1** – Número e percentual de conselhos municipais por tipo

<b>Tipo de conselho</b>	<b>Qtdd</b>	<b>% dos municípios</b>
Conselho de Assistência social	5.527	99,2
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho Municipal de Direitos LGBTT	4	0,1
<b>Total</b>	<b>38.875</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Adaptado de Cortes (2011, p.143), com dados da Munic/IBGE de 2009.

\* Os conselhos de assistência social, presentes na edição suplementar da Munic-2009, não foram tabulados por Cortes. Confira a discussão da próxima seção.

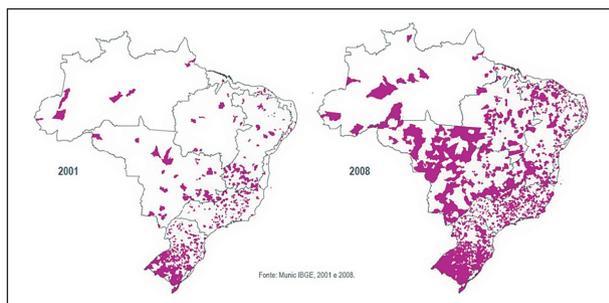
Essa simples tabulação demonstra e corrobora a afirmação frequentemente presente na literatura (às vezes não referenciando a correta fonte) de que no Brasil existiriam mais de 30 mil conselhos. Para ser mais preciso, segundo a Munic de 2009, existiam no Brasil 38.875 conselhos dispostos em 19 diferentes áreas de políticas públicas. Dessa forma, com simples tabulações das informações, as Muncis começaram a ser utilizadas para identificar não apenas a quantidade de conselhos, mas as áreas de políticas públicas em que são distribuídos.

Nessa mesma direção, e de forma similar à Côrtes, Barreto (2011) sistematiza o número de conselhos existentes não apenas a partir da Munic de 2009, mas de todas as 8 edições disponíveis até aquele momento (ver

Tabelas 2 e 3). Cabe aqui uma nota de esclarecimento, a qual já adianta alguns procedimentos das Munics (a serem discutidos adiante): não é possível fazer uma comparação direta do número total de conselhos de ano para ano, pois, ele varia em função do número de áreas da gestão municipal pesquisadas em cada edição. Exemplo: se em 2009 foram feitas perguntas sobre conselhos em 19 diferentes setores (Tabela 1); em 2008, as perguntas sobre esses órgãos abrangeram apenas 4 áreas. Esse não-paralelismo torna inválida a comparação do número total de ano para ano. Não obstante, com a tabulação de Barreto, pode-se comparar, entre anos intercalados a medida em que foram aparecendo nas pesquisas, a evolução do número de conselhos dentro de uma mesma área, como a do Meio Ambiente ou da Habitação. Em 1999, a Munic registrou 1.176 conselhos de meio ambiente; em 2001 foram 1.615; e, em 2002, 1.895. Nas pesquisas de 2005 e 2006 não foram inclusas perguntas sobre esses órgãos nessa área, mas em 2008 e 2009, elas voltaram a registrar nova evolução: de 2.650 para 3.124, respectivamente. Na habitação, em 1999, a Munic registrou apenas 439 conselhos; depois a evolução se deu nesta seqüência: 628, 779, 979, 1.709, 2.373; informações essas coletadas, respectivamente, pelas Munics de 2001, 2004, 2005, 2006, 2008 e 2009. Nesses casos, percebe-se claramente a evolução do número de conselhos ao longo do tempo, sistematicamente registrados pelo IBGE.

Aos poucos, novas análises começaram a surgir. A publicação do livro *O Estado das cidades no Brasil*, de 2013, apresentou a distribuição geoespacial dos conselhos de habitação em 2001 e em 2008. Conforme os achados de Santoro (2013, p.50-52), o crescimento desses conselhos teve maior incidência nas regiões Sul e Sudeste, especialmente no estado do Rio Grande do Sul, como segue abaixo.

**Figura 1** – Municípios com conselhos de habitação (2001 e 2008)



**Fonte:** Santoro (2013, p.51).

Importa ressaltar que essas primeiras análises, citadas até aqui, tiveram em comum o fato de que utilizaram apenas 1 tipo de variável dentre o universo disponível nas Muncics. Essa única variável é resultante da pergunta sobre a existência ou não de determinado conselho em sua respectiva área de política pública. No entanto, as Muncics não se limitam a essa questão. Em 2009, por exemplo, para cada diferente conselho, levantou-se pelo menos 5 questões relacionadas a ele, a saber: sobre a existência ou não; sobre o ano de criação; sobre a existência de paridade (ou não) no colegiado; sobre o seu caráter (deliberativo, consultivo, fiscalizador ou normativo); e sobre a realização de reuniões (ou não) no ano de referência da pesquisa (ver Formulários adiante).

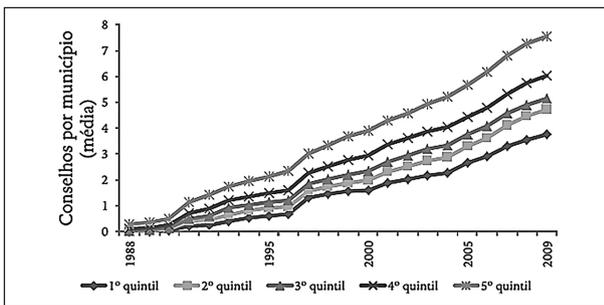
Analisando mais a fundo o conjunto de informações disponíveis, outros estudos avançaram na análise das IPs a partir dos dados disponibilizados. Utilizando igualmente os dados da 8ª Edição da Munic (de 2009), Rojas Buvnich (2014) não apenas calcula a quantidade de conselhos municipais criados, mas, além disso, mensura e discute algumas das suas principais características: natureza da representação, composição e capacidade decisória. Tal qual Santoro (2013), ainda incrementa a investigação a partir da distribuição geoespacial, permitindo a análise dos padrões regionais na implementação da rede de conselhos relacionados às características acima. A autora coloca como questão: como estão estruturados e institucionalizados os conselhos para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas? Sua análise mais cuidadosa das diversas variáveis da base de dados do IBGE a permite chegar a constatações que demonstram um quadro complexo da realidade. Segundo Rojas Buvnich (2014), verifica-se que todas as regiões do país possuem ao menos um conselho de cada tipo, com exceção dos conselhos LGBTTT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) cuja quantidade é bastante reduzida (ver Tabela 1). Os maiores percentuais de conselhos estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul e os menores estão no Norte e Nordeste. No entanto, encontra também que “[...] o Nordeste possui o maior índice de conselhos paritários, seguido com grande diferença pela região Norte. A região com o menor percentual de paridade em seus conselhos é o Sul, seguido do Centro-Oeste.” (ROJAS BUVINICH, 2014, p.67). Ou seja, por esses dados, verifica-se que a concentração de conselhos não está associada ao poder decisório da sociedade civil no interior desses, se entendermos por esse poder, como Rojas, a paridade na representação, isto é, mesmo número de assentos destinados à sociedade civil e ao governo.

Não é o caso de aqui aprofundar ou estender a discussão dos resultados dessas pesquisas. O que importa reter é que os dados como dispostos pelo IBGE - de maneira desagregada por município no caso das Muncics - admi-

tem seu manejo de forma a permitir re-agregações: por Estado, regiões (micro, macro, metropolitana), tamanho da população, etc. Resguardadas suas diferenciações, isso é válido também para as Estadics. A disposição dos dados granulados por municípios e por estados denota a possibilidade de análises sob perspectivas variadas. Além disso, o conjunto de informações coletadas sobre as IPs admite também considerar várias de suas dimensões, para além da simples análise da existência ou não dessas, como visto aqui no caso dos conselhos.

Nesse sentido, outro exemplo de pesquisa que avança na análise dos dados das Muncis, em direção diferente da de Rojas, é a conduzida por Gurza Lavalle e Barone (2015). Utilizando os dados de 2009, os autores tomam por base não apenas a “existência do conselho”, mas também a variável “ano de criação” para examinarem sua expansão ao longo do tempo; o que fizeram de um modo muito interessante ao cruzarem esses dados com os do Índice de Desenvolvimento Humano Municipais (IDH). Dessa perspectiva longitudinal, os autores chegaram à conclusão de que os “[...] conselhos universalizados têm sido objeto de forte indução federal, ao ponto de neutralizar os efeitos associados às diferenças de IDH.” (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015, p.61).

**Gráfico 1** – Conselhos por quintil de IDH dos Municípios



Fonte: Gurza Lavalle e Barone (2015, p.59).

Mas, se para os conselhos cuja criação é compulsória não importou o nível de IDH, alto ou baixo, para os demais tipos os padrões são distintos. Conselhos de direitos humanos, esporte, juventude, direitos da pessoa com deficiência, da mulher, LGBT, igualdade racial, política urbana, segurança e transporte, por exemplo, tiveram uma expansão limitada, especialmente nos municípios com baixos IDH-Ms. Para além desses resultados, o que importa chamar atenção, dentro do escopo deste texto, é que, como Gurza

Lavalle e Barone (2015) apontaram, o estudo dos conselhos tem sido amplamente beneficiado com a introdução de perguntas a seu respeito na série de pesquisas do IBGE, sendo parte substantiva dos progressos recentes da literatura sobre a avaliação de efeitos das instituições participativas devido a elas.

Para finalizar, vale citar ainda uma última interessante pesquisa que tangencia o tema da participação e teve por base a Munic de 2014 (12<sup>o</sup> Edição). Com o objetivo primordial de analisar as políticas públicas para pessoas com deficiência, Galvão e Soares (2017) colocam dentre suas questões a seguinte: conselhos intersetoriais são mecanismos efetivos de promoção de direitos de grupos vulneráveis? A partir da construção de um índice e da aplicação de técnicas estatísticas avançadas, os autores a respondem positivamente. Segundo eles, para esse tipo de análise, metodologicamente falando, é preciso um instrumento que meça, de forma objetiva e com granularidade municipal, as políticas de promoção dos direitos desta população. Para tanto, construíram um Índice de Programas e Ações para a Pessoa com Deficiência (IPA-PcD), composto por 15 variáveis retiradas do bloco de Direitos Humanos da Munic de 2014.

Depois de calcular esse índice para cada município, Galvão e Soares o cruzou com vários dados, tais como: tamanho da população; Produto Interno Bruto municipal *per capita*; proporção de pessoas com deficiência no município; número de servidores da assistência Social por 10 mil habitantes, entre outros. As variáveis específicas sobre participação que entraram nas regressões operadas pelos autores foram: i) existência de conselho municipal para pessoa com deficiência; e ii) quantidade de reuniões realizadas por esses nos 12 meses anteriores à pesquisa. Desse modo, segundo os autores, tornou-se possível avaliar empiricamente se a existência, o desenho institucional e o grau de atividade dos conselhos incidem sobre as políticas adotadas para as pessoas com deficiência. Sem aqui adentrar em maiores detalhes metodológicos, enunciam que as regressões lineares e logísticas realizadas “[...] sugerem que a proporção de pessoas com ensino superior, a população total, o PIB *per capita* e o grau de atividade do CM [Conselho Municipal] de direitos da pessoa com deficiência têm um papel significativo na determinação do grau de implementação das políticas incluídas no IPA-PcD.” (GALVÃO; SOARES, 2017, p.16). Ou seja, num universo amplo de variáveis, dentre os fatores mais importantes encontrados que têm um significativo papel na implementação de políticas públicas incluídas no IPA-PcD, está o grau de atividade do Conselho Municipal para a Pessoa com deficiência, dado esse captado pela Munic.

Esses trabalhos aqui apresentados inspiram e demonstram algumas das possibilidades de usos dos dados das pesquisas do IBGE. No entanto, como será argumentado e demonstrado, os dados sobre participação presentes nas Muncis e Estadics ainda assim permanecem subutilizados, seja em termos quantitativos ou qualitativos. Nesse momento, não obstante, é prudente conhecer mais a fundo o que são essas pesquisas do IBGE, propósito da próxima seção.

## **Conhecendo mais a fundo as Pesquisas de gestão governamental do IBGE**

Em uma recente obra publicada pelo próprio IBGE, com o objetivo de resguardar sua “memória institucional”, o renomado professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas da instituição, Paulo Jannuzzi, ressalta a importância da produção de informações e estudos para os processos de planejamento e implementação de políticas públicas e sociais. Diz ele,

Se não houvesse Censos Demográficos, realizados de forma regular há oitenta anos, se não tivessem sido criadas, há cinquenta anos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e, há quase vinte anos, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC os avanços sociais observados no país certamente seriam menores. (JANNUZZI, 2017, p.28).

De fato, essas pesquisas do principal órgão de produção de dados socioeconômicos no país têm levantado um complexo conjunto de informações cuja abrangência temática, regularidade e cobertura territorial fornecem consistentes subsídios à elaboração de indicadores sociais, os quais, por sua vez, são importantíssimos para todas as etapas dos ciclos de políticas públicas. No entender de Jannuzzi (2017, p.31), “Censos Demográficos, PNADs e MUNICs parecem se constituir nos levantamentos estatísticos mais impactantes para formulação e avaliação de políticas sociais no Brasil.” Ao passo que os Censo e as PNADs contribuem, dentre outros pontos, para a identificação de demandas sociais latentes e para o diagnóstico socioeconômico, as Muncis e (mais recentemente) as Estadics contribuem em maior grau para “diagnósticos de capacidade de gestão”.

Com efeito, essas últimas pesquisas têm viabilizado o dimensionamento da capacidade político-administrativa, especialmente naquilo que se refere, dentre outros pontos: i) à organização nas unidades federativas subnacionais (prefeituras e sedes de governo estaduais); ii) à infraestrutura; iii) ao apa-

rato material; iv) aos equipamentos públicos; v) ao quadro funcional; vi) aos recursos institucionais e humanos e; vii) às políticas de planejamento e ações públicas locais, no que diz respeito à oferta de serviços à população (JANNUZZI, 2017, p.29-32). Segundo Daniela Barreto, servidora do IBGE, a Pesquisa de Informação Básica Municipal

[...] trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. (BARRETO, 2011, p.214).

Resguardadas as diferenciações dos níveis federativos, a mesma definição é válida para as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais (Estadics), que assumiu o papel de suprir a lacuna de estudos que focalizam as esferas estaduais e suas administrações. Conforme informações que constam no site oficial da Estadic, e em materiais de sua divulgação (ver nota 5), ela acompanhou a trajetórias das Munits, inclusive investigando temas comuns aos diferentes níveis federativos (o que impulsionou a divulgação conjunta a partir de 2014). Aliás, os formulários de coleta de dados, por exemplo, seguem a mesma estrutura geral e o mesmo padrão de perguntas. Ou seja, em essência, são duas pesquisas bastante similares, sendo a Estadic claramente criada sob inspiração da Munit.

Convém ressaltar que a excelência das pesquisas Munits pode ser atestada pelas premiações que recebeu. Em 2005, foi premiada com *Habitat Scroll of Honour Award*, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Em 2010, dentre 270 trabalhos inscritos, a Munit ficou entre os 16 finalistas do Prêmio de Inovação em Estatística do Banco Mundial, alcançando o terceiro lugar (BARRETO, 2011). O reconhecimento dessas pesquisas pode ser também assegurado pelo escrutínio público que se fazem delas através do seu uso na mídia para a divulgação de informações em geral. Para citar alguns exemplos nesse sentido, vale recorrer a algumas manchetes dos três principais jornais do país.

Recentemente, noticiou O Globo: “Menos da metade dos municípios do país tem instrumentos de gestão de saneamento básico, diz IBGE.” (BLOWER, 2008). Em 2013, destacou em um de seus títulos: “Munic 2013: aumenta escolaridade dos prefeitos eleitos no país.” (DUARTE, 2014). No jornal Folha de São Paulo foi divulgado que “Danos ambientais atingem 90% dos municípios e afetam a economia.” (BELCHIOR, 2008) e que “Em um ano, prefeituras aumentam a contratação de estagiários em

26%” (BÔAS, 2016). Por fim, o jornal O Estado de São Paulo veiculou matérias sob os títulos: “Secas se espalham pelo País e 59% das cidades não se previnem contra desastre” (JANSEN, 2018) e; “Quem são os gestores municipais de Educação no Brasil”, assinado pela organização Todos pela Educação (2017). Na verdade, são bastante recorrentes notícias como essas (as quais podem ser encontradas com rápidas buscas na internet), que abrangem uma grande diversidade de temas sob o arco do “diagnóstico da capacidade de gestão”. O que todos esses exemplos têm em comum é o fato de se basearem em dados das pesquisas de informações básicas dos municípios para a produção do conteúdo das reportagens.

Como se depreende, com frequência, as informações dessas pesquisas do IBGE são submetidas à apreciação pública. Na verdade, esse é um dos intentos das pesquisas<sup>5</sup>: tornar pública e acessível informações das gestões públicas. Conforme informa Barreto (2011, p.216), diferentemente de outras pesquisas efetuadas pelo IBGE, “as informações prestadas pelas prefeituras são de natureza pública”, isto é, devem ser (ou deveriam ser) prestadas de forma transparente por esses órgãos. Nessa perspectiva, um dos méritos das *Munics* e *Estadics* é o de buscar reunir em uma mesma fonte as informações de diversos setores das gestões locais, facilitando o processo de transparência e consulta, o que torna possível confrontar publicamente os resultados e dados oficiais com as realidades locais, como no caso das citadas reportagens; ou, pode-se dizer, o que os torna dados auditáveis.

Além do intuito de tornar mais acessíveis e transparentes informações públicas, baliza também os propósitos das pesquisas às possibilidades da formulação de políticas públicas baseadas em evidências empíricas (JANNUZZI, 2017). Aliás, vale dizer que, nesse sentido, compartilha-se aqui a posição de Dargent *et al.* (2018, p.1) de que “[...] a formulação de políticas baseadas em evidências é a melhor maneira de tomar decisões plenamente compatíveis com um processo político democrático que se caracterize pela transparência e responsabilização.”

Ao longo do tempo da realização das pesquisas *Munics* e *Estadics*, ambas contaram com questionários “básicos”, que abrangem uma diversidade de temas sob o arco da “gestão municipal”, e “suplementares”, cujo questionário se aprofunda em assuntos específicos (ver observação da Tabela

---

<sup>5</sup> Todas as informações coletadas pelas *Munics* podem ser acessadas através do site Perfil dos Municípios brasileiros, criado especificamente para esse propósito ou através da página do IBGE que disponibiliza as bases de dados (<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>). O mesmo se aplica à *Estadic*: [https://ww2.ibge.gov.br/estadic\\_inclusao\\_2014/](https://ww2.ibge.gov.br/estadic_inclusao_2014/); <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/estadic/default.shtm>

2). Esses últimos, frequentemente são aplicados pelo IBGE em parcerias com Ministérios ou outros órgãos setoriais do governo (BARRETO, 2011; JANNUZZI, 2017).

Desde sua criação, as Munits foram levadas a campo com 22 diferentes questionários até o ano de recorte do presente trabalho (2016): 13 das chamadas pesquisas básicas e 9 das suplementares. Já as Estadics, por sua vez, somam 7: 3 questionários básicos e 4 suplementares, sendo que em 2014 duas edições suplementares foram realizadas simultaneamente. A tabela abaixo sinaliza os respectivos os anos de divulgação.

**Tabela 2** – Anos de realização das Munits e Estadics

Pesquisas	ano de realização																		
	1999	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	2016	
<b>Munic</b>	Básica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Supl.			X	X	X	X	X	X		X				X	X			X
<b>Estadic</b>	Básica													X	X	X			
	Supl.													X	X	X*			X

**Fonte:** Elaboração própria.

Os temas das edições suplementares foram os seguintes. Munits: 2001 – Finanças Públicas; 2002 – Meio Ambiente; 2004 – Esporte; 2005 – Assistência Social; 2006 – Cultura; 2009 – Assistência Social; 2013 – Assistência Social; 2014 – Inclusão Produtiva; 2016 – Esportes. Estadics: 2013 - Assistência Social; 2014 – Inclusão Produtiva e Cultura; 2016 – Esporte. Ver também Jannuzzi (2017, p.33).

\* Aplicados dois questionários suplementares no mesmo ano.

Ambas pesquisas têm caráter censitário, isto é, abordam todos elementos da “população” (os atuais 5.570 municípios e as 27 unidades federativas), e são levadas a campo pelo IBGE a partir de seus órgãos regionais. O informante principal da pesquisa em cada unidade, no caso da Munit, é a própria prefeitura através dos diversos setores que a compõem e de seus respectivos responsáveis. Como explica Barreto<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> Como servidora do IBGE, Barreto (2011, p.215-216) dá detalhes da operacionalização da pesquisa, dos quais vale destacar o seguinte trecho: “Para auxiliar a coleta das informações, [é] emitido o Manual de Coleta contendo as instruções básicas e os conceitos técnicos necessários para a realização dos trabalhos do técnico de pesquisas do IBGE. Antes de dar início à coleta dos dados e à apuração, é realizado um treinamento centralizado em que estão presentes os supervisores regionais e técnicos de todas as unidades estaduais do IBGE, num total aproximado de cerca de 70 pessoas. Estes, posteriormente, serão responsáveis pelo repasse do treinamento para os técnicos das mais de 500 agências do IBGE no país. Após o processo de treinamento, inicia-se a fase de coleta das informações, na qual o pesquisador do IBGE faz um primeiro contato com a prefeitura de cada município a seu encargo, com objetivo de obter a indicação de uma pessoa, na administração municipal, que coordene a coleta das informações nos vários setores. Esta pessoa é entrevistada,

[...] como esses têm, frequentemente, um grau relativo de autonomia de ação, as informações coletadas são, da mesma maneira, respondidas pelas diferentes áreas e, conseqüentemente, por diferentes pessoas. Assim, as informações coletadas em cada município, em geral, são resultado de uma consulta a pessoas que detêm informações diferentes sobre os órgãos públicos municipais. (BARRETO, 2011, p.215).

Dito isso, não é difícil perceber que os desafios para realizar pesquisas dessa envergadura, e de caráter intersetorial, em um país de dimensões continentais como o Brasil, não são poucos. Então, como alerta Barreto, “não raro algum conflito aparece e precisa ser dirimido”, o que não inviabiliza seus resultados e sua excelência, como destacado anteriormente nessa seção.

Na verdade, colocado em perspectiva, esses desafios não são exclusividades das Munits, Estadics ou do IBGE. Apresentam-se aos órgãos de produção de estatísticas oficiais pelo mundo afora. Como indicado por Dargent *et al.* (2018), que compara diversos desses órgãos na América Latina, as fragilidades estão frequentemente associadas às escassezes de recursos humanos, tecnológicos, e financeiros e a questões técnicas. Não obstante, o órgão brasileiro tem papel destacado frente aos seus pares internacionais quanto à sua “capacidade estatística”, “que inclui a capacidade de produzir informações relevantes, oportunas e de qualidade, o uso que se faz delas e o alinhamento entre a oferta e a demanda por estatísticas”. Assim, o IBGE tem proporcionado a produção de dados dentro do padrão de requisitos internacionais.

Sem dúvidas, no que diz respeito às informações produzidas sobre as IPs, elas são oportunas não apenas para aprofundar o conhecimento acadêmico sobre estas, mas porque, de fato, tais instâncias têm sido parte das capacidades de gestão e da democratização dos processos políticos no país. Tal qual escreveu Jannuzzi (2017, p.33), os levantamentos realizados pelas Munits e Estadics “[...] permitem construir indicadores para retratar o grau

---

sempre que possível, e deve manter contato com o pesquisador do IBGE quando houver a necessidade de esclarecer algum item, procedimento ou conceito relativo à pesquisa. Para possibilitar o preenchimento dos questionários pelos diversos setores das prefeituras, cada instrumento de coleta apresenta as explicações dos termos e conceitos utilizados mais importantes junto aos quesitos correspondentes. O técnico do IBGE, ao receber o questionário básico preenchido, procede a uma crítica visual de comparação entre as informações coletadas nas edições de anos anteriores. A entrada de dados é feita de forma descentralizada pela supervisão da pesquisa, na sede de cada unidade regional, ou pelo técnico responsável pela coleta, nas próprias agências. A crítica de consistência dos dados coletados é realizada em cada unidade e, por sua vez, a apuração das informações é feita pela equipe da Coordenação de População e Indicadores Sociais responsável pela MUNITIC.”

de participação e controle popular da ação pública e também indicadores para caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional para as atividades de planejamento e capacidade de gestão pelo país.” Também a técnica do IBGE, Daniela Barreto (2011, p.211), indica algo na mesma direção: essas pesquisas do IBGE oferecem “[...] uma interessante oportunidade de avaliação das gestões públicas municipais [e estaduais], bem como das práticas efetuadas nas IPs locais, como conselhos, conferências, orçamentos participativos e demais formas de participação institucionalizada.”

Assim, conhecer melhor as IPs por meio dessas pesquisas - que não são perfeitas, mas certamente possuem os dados disponíveis mais qualificados para o conjunto dos entes federativo subnacionais -, que lastreiam os dados dos bancos Munits-IPs e Estadics-IPs, pode ser fundamental para aprofundar a melhoria dos processos de produção de políticas públicas, os quais devem estar embasados em evidências empíricas e pautados por processos democráticos.

### **As bases Munits-IPs e Estadics-IPs**

Uma vez ressaltada a importância, a qualidade e o reconhecimento público das pesquisas do IBGE, descreve-se a seguir algumas das particularidades da coleta de dados relacionadas às IPs e, mais especificamente, e os passos da construção das bases Munits-IPs e Estadics-IPs. Como o objeto primordial de interesse das Munits e Estadics é o “diagnóstico de capacidade de gestão”, em seu respectivo nível, as IPs figuram em seus formulários como “unidades secundárias de investigação”, conforme designado por Barreto (2011, p.215). Embora a autora não tenha especificado o que isso quer dizer exatamente, em termos técnicos, pode-se deduzir que, uma vez que os objetos das pesquisas são as gestões governamentais, as IPs constam na investigação em razão de que fazem parte da “feição administrativa” em muitas áreas das políticas públicas, para usar um termo empregado por Gurza Lavalle e Isonza Vera (2011); ou, recorrendo ao próprio conceito de IPs, fazem parte da coleta de dados porque muitos dos mecanismos de participação são instituídos como elementos característicos da gestão pública brasileira (CÓRTEZ, 2011).

Conforme indicado anteriormente, os Formulários de Coleta de Dados variam de ano para ano a depender das áreas temáticas que abarcam e, conseqüentemente, do número de blocos (a esse respeito, ver JANNUZZI, 2017). Em geral, cada bloco aborda um tema específico tal qual saúde, educação, assistência social, etc. Como se pode ver nos recortes ilustrativos dos questionários abaixo, o “Bloco 18”, da Munic de 2009, tratou do

Meio Ambiente; já o “Bloco 8”, da Munic de 2014, abordou os Direitos Humanos. Dentre uma série de questões relacionadas a essas temáticas, indagou-se quanto aos processos participativos institucionais associados a elas.

No tocante às questões propriamente ditas, a Munic de 2001 apresentou, por exemplo, as seguintes: “Existe conselho municipal de Educação?”; “O Conselho [...] realizou reuniões em 2001?”; “Essas reuniões foram realizadas com que periodicidade?”; “O Conselho [...] é paritário?”. Nesse ano, essas mesmas perguntas foram replicadas a 11 diferentes áreas de políticas públicas. Na Munic de 2009, além da pergunta sobre a existência do conselho, foi questionado também sobre o ano de criação, juntamente com o número da lei que o originou (o que passou a ser feito a partir de 2006), garantindo maior acurácia da informação. Além disso, inquiriu-se sobre o caráter do conselho (deliberativos, consultivo, fiscalizador e/ou normativo) e se o seu colegiado realizou reuniões nos 12 meses antecedentes à aplicação do questionário, como segue nos recortes de formulários abaixo.

**Quadro 1 – Recorte do formulário da Munic 2001**

B8.01.1 - Existe Conselho Municipal de Educação? (Não considerar o Conselho do FUNDEF nem conselhos escolares ou de merenda escolar) <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não (passe para o quesito B8.02.1)	B8.01.2 - O Conselho Municipal de Educação realizou reuniões em 2001? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não (passe para o quesito B8.02.1)
B8.01.3 - Essas reuniões foram realizadas com que periodicidade? <input type="checkbox"/> 1- Quinzenal ou menos <input type="checkbox"/> 3- Bimestral/trimestral <input type="checkbox"/> 2- Mensal <input type="checkbox"/> 4- Semestral <input type="checkbox"/> 5- Irregular	B8.01.4 - O Conselho Municipal de Educação é paritário? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não
B8.01.5 - Existe Fundo Municipal Especial na área de educação? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não	B8.02.1 - Existe Conselho Municipal na área de saúde? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não (passe para o quesito B8.03.1)
B8.02.2 - O Conselho de Saúde realizou reuniões em 2001? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não (passe para o quesito B8.03.1)	B8.02.3 - Essas reuniões foram realizadas com que periodicidade? <input type="checkbox"/> 1- Quinzenal ou menos <input type="checkbox"/> 3- Bimestral/trimestral <input type="checkbox"/> 2- Mensal <input type="checkbox"/> 4- Semestral <input type="checkbox"/> 5- Irregular

Fonte: IBGE (2010).

**Quadro 2 – Recorte do formulário da Munic 2009**

BLOCO 18		MEIO AMBIENTE		(Concluído)
4 - Sexo do gestor do meio ambiente: 1 <input type="checkbox"/> Masculino 2 <input type="checkbox"/> Feminino	5 - Idade do gestor do meio ambiente: <input type="text"/> anos	6 - Em 2008 a Prefeitura teve contrato de prestação de serviços (terceirização) com empresas, na área de meio ambiente, para o exercício de suas funções como: segurança, limpeza e manutenção de estação ecológica, reserva biológica, parque natural, monumento natural, refúgio de vida silvestre, área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta municipal, reserva extramunicipal, dentre outros? <input type="checkbox"/> 1 Sim <input type="checkbox"/> 2 Não		
7 - O município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente?				
1 <input type="checkbox"/> Sim		7.1 - Lei/ano de criação		7.2 - O Conselho é paritário? 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não
2 <input type="checkbox"/> Não (passe para o quesito 9)		7.3 Caráter do Conselho: (admitir múltipla marcação) 7.3.1 <input type="checkbox"/> Consultivo 7.3.2 <input type="checkbox"/> Deliberativo 7.3.3 <input type="checkbox"/> Normativo 7.3.4 <input type="checkbox"/> Fiscalizador		
8 - O Conselho se reuniu nos últimos 12 meses? 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não	9 - O município possui Fundo Municipal de Meio Ambiente? 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não (passe para o quesito 11)	10 - O Fundo Municipal de Meio Ambiente tem financiado ações e projetos voltados para questões ambientais nos últimos 12 meses? 1 <input type="checkbox"/> Sim 2 <input type="checkbox"/> Não		

Fonte: IBGE (2010).

**Quadro 3** – Recorte do formulário da Munic 2014

BLOCO 08		DIREITOS HUMANOS				(Continua)					
24 - Nos últimos quatro anos, a gestão municipal realizou conferências municipais sobre quais dentre os seguintes temas de direitos humanos: (admitir múltipla marcação)											
<p><b>Povos e comunidades tradicionais</b> são definidos como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Exemplo: ribeirinhos, indígenas e quilombolas, entre outros)</p>											
24.1	Direitos humanos	24.2	Direitos ou políticas para a Criança e o Adolescente	24.3	Direitos ou políticas para o idoso						
24.4	Direitos ou políticas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais	24.5	Direitos ou políticas para as mulheres	24.6	Direitos ou políticas para a pessoa com deficiência						
24.7	Direitos ou políticas para a igualdade racial	24.8	Direitos ou políticas para população em situação de rua	24.9	Direitos ou políticas para povos e comunidades tradicionais						
24.10	Direitos ou políticas para a Juventude	24.11	Nenhuma das conferências citadas								
25 - Nos últimos quatro anos, a gestão municipal realizou conferências municipais sobre quais temas: (admitir múltipla marcação)											
25.1	Assistência Social	25.2	Cidades	25.3	Ciência, Tecnologia e Inovação	25.4	Cultura	25.5	Educação	25.6	Esporte
25.7	Meio Ambiente	25.8	Saúde	25.9	Segurança Alimentar e Nutricional	25.10	Segurança Pública	25.11	Nenhuma das conferências citadas		

Fonte: IBGE (2010).

Como se denota, as perguntas podem variar sutilmente de ano para ano. Por exemplo, sobre a periodicidade das reuniões, se, em 2001, perguntou-se de quanto em quanto tempo são realizadas, oferecendo como possibilidade de resposta determinadas demarcações (quinzenal ou menos, mensal, etc.); em 2009, essa pergunta foi mais ampla, coletando apenas a informação sobre se o conselho realizou reuniões nos últimos 12 meses, sendo as possibilidades de respostas apenas “sim” ou “não”. Em outros casos ainda, como na Munic de 2014 (recorte não apresentado), pergunta-se especificamente o número de reuniões realizadas no ano de referência da pesquisa. Neste caso, a resposta pode ser qualquer número inteiro (exemplo: 5, 10, 15 ou qualquer outro número de reuniões). Na montagem dos bancos, todas essas informações foram mantidas como as originais, pelo motivo a ser melhor esclarecido adiante.

Vale aqui dizer que, embora grande parte das perguntas nos questionários das Muncis sejam sobre conselhos, as IPs de maior nível de institucionalização (CÔRTEZ, 2011), elas não se limitam a esses órgãos (BARRETO, 2011). A Munic de 2014 indagou, por exemplo, sobre a realização de conferências nos municípios (Quadro 3). Em algumas das edições suplementares, o questionário dessas pesquisas aprofundou bastante o tema da participação. Em 2014, por exemplo, foram levados a campo o questionamento sobre 86 diferentes variáveis acerca da participação na área da “Cultura”. Nesse caso, questionou-se de forma detalhada sobre a realização de conferências, sobre a participação na elaboração dos planos municipais de cultura, sobre o modo como são escolhidos os integrantes da sociedade civil para o conselho, etc.

Enfim, para não estender nesse aspecto (toda a relação de variáveis podem ser consultadas nas próprias bases), aos longo dos quase 20 anos de

Munics e 7 de Estadics, constaram em seus Formulários questões sobre a lei de acesso à informação, a existência de ouvidorias, a participação social na elaboração de determinados planos e programas, etc. Pode-se dizer que, em maior ou menor medida, as perguntas abarcam os 4 tipos de IPs indicadas por Côrtes (2011) e refinadas por Coelho (2017), quais sejam: a participação por meio dos i) conselhos de políticas públicas; ii) por intermédio dos processos conferencistas; iii) nos ciclos orçamentários; e, por fim, iv) a participação individual, que pode se dar através de canais diversos como ouvidorias, leis de acesso à informação, audiências públicas e, com maior destaque para o período mais recente, mediante aos mecanismos digitais de participação e interação com os órgãos públicos. Aliás, os critérios definidos por Côrtes (2011), além de sua definição de IPs já exposta anteriormente, foram os balizadores daquilo que se considerou como mecanismo a constar (ou não) nos bancos Munics-IPs e Estadics-IPs

A partir de *unidades de informações* geradas por perguntas como essas exemplificadas dos questionários acima é que foram construídos os Bancos Munics-IPs e Estadics-IPs. Cada unidade de informação (pode-se dizer, cada “caixinha” passível de ser assinalada) diz respeito a uma variável gerada no banco original do IBGE e, reciprocamente, nos bancos aqui apresentados. Essas unidades dizem respeito tanto aos itens (por exemplo, o item 7 do Quadro 2) quanto aos sub-itens (7.1; 7.2; 7.3.1...) de cada mecanismo<sup>7</sup>. Entendido dessa forma, o banco Munics-IPs conta com 1.011 variáveis (ou unidades de informação) e o Estadics-IPs, com 463. Essas quantidades totais incluem as informações constantes tanto nas pesquisas básicas quanto nas suplementares e seguem a distribuição, ao longo do tempo, como demonstrado nesta tabela.

---

<sup>7</sup> Para ilustrar esse ponto, se tomarmos como referência o formato de uma planilha, cada variável seria uma unidade de informação disposta em uma determinada coluna, sendo as linhas as unidades de observação de cada sujeito particular (ou seja, os 5.5570 municípios e as 27 UFs). O Recorte 2 do formulário apresentado anteriormente ajuda a compreender melhor. No item 7, apresenta-se a pergunta: “O município possui conselho...?”. Essa pergunta gera uma variável (uma coluna); os itens de sua resposta (1. Sim e 2. Não) geram a informação no banco de dados. O padrão se repete nos subitens 7.1, 7.2 e item 8. Nesses casos, ao respondente do questionário foi possível escolher apenas uma opção ou indicar a informação requerida. Já a pergunta constante no subitem 7.3 gera mais de uma variável, pois ela é de múltipla escolha, isto é, com a possibilidade de se assinalar mais de uma opção. Assim, cada um dos componentes desse subitem também gerou informação única no banco e, portanto, são considerados variáveis distintas.

**Tabela 3** – Quantidade de variáveis das Muncis-IPs e Estadics-IPs, por ano e tipo de pesquisa.

	Ano	Quantidade de variáveis	
		Muncis-IPs	Estadics-IPs
<b>Pesquisas Básicas</b>	1999	51	-
	2001	52	-
	2002	10	-
	2004	7	-
	2005	19	-
	2006	83	-
	2008	37	-
	2009	150	-
	2011	72	-
	2012	74	145
	2013	27	56
	2014	182	179
	<b>Pesquisas Suplementares</b>	2002	6
2004		17	-
2005		25	-
2006		75	-
2009		32	-
2012		-	24
2013		50	-
2014		86	77
<b>Total</b>		<b>1068</b>	<b>493</b>

Fonte: Elaboração própria.

Observação: Para os temas das Pesquisas Suplementares, ver Tabela 1.

Em 1999, ano de estreia da série histórica, 51 unidades de informação sobre as IPs foram incluídas nas Muncis e, na edição posterior (2001), 52. O ano com o maior número de variáveis foi 2014, com 184; seguido de 2009, com 150. No caso das Estadics, também em 2014 foi atingido o maior patamar, 179; seguido de 2012, seu ano de estreia, com 145 opções a serem assinaladas. Dentre as edições suplementares, 2014 mais uma vez teve destaque em informações coletadas sobre participação: 86 na Muncis e 77 na Estadics. O tema para ambas as pesquisas foi o da Cultura, que, aliás, também havia recebido atenção na edição suplementar de 2006 da Muncis. Os anos que registraram menor quantidade de variáveis foram 2002 (10) e 2004 (7). O único ano em que a pesquisa foi levada a campo e não registrou nenhuma informação sobre as IPs foi em 2015<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Na verdade, neste ano no Formulários de Coleta apareceram poucas questões sobre as IPs (12 variáveis), mas elas não constaram nos bancos originais do IBGE. Nesses casos, nos

Nos bancos Munic-IPs e Estadics-IPs, as informações são apresentadas em ordem cronológica respeitando a divisão entre pesquisas básicas e suplementares. As variáveis foram codificadas a partir dessa ordem para serem localizadas na base de dados. Assim, dizer que a Munic-IPs contém 1.011 variáveis (raciocínio válido para a Estadics-IPs) quer dizer que as informações foram dispostas em colunas desde a “A1” até a “A1011”<sup>9</sup>. Cada coluna contém uma unidade de informação, conforme delineado acima. Cada unidade de informação é apresentada para todas as unidades de observação (dispostas nas linhas da planilha) das Munic e Estadics, respectivamente, para todos os municípios (5.570) e estados (27). Pela inviabilidade de se apresentar (num texto como este) as planilhas dos bancos propriamente ditas, demonstra-se abaixo um recorte do “Dicionário da base de dados”.

**Quadro 4** -- Dicionário da Base de Dados

<u>Pesquisas básicas</u>	
Descrição das variáveis***	Localização na Base
<b>1 Munic_1999</b>	
Quais dos seguintes conselhos municipais existem no município?	
Conselho de Educação	A2
O conselho de educação é (apenas regulamentado; regulamentado e instalado)	A3
O conselho é paritário?	A4
Qual o caráter do conselho? (deliberativo; apenas consultivo)	A5
O conselho administra algum fundo municipal no setor?	A6
Conselho de Saúde	A7
O Conselho de Saúde é (apenas regulamentado; regulamentado e instalado)	A8
O conselho é paritário?	A9
Qual o caráter do conselho? (deliberativo; apenas consultivo)	A10
O conselho administra algum fundo municipal no setor?	A11
Conselho de Assistência/Ação Social	A12
O Conselho de Assistência/Ação Social é	A13
O conselho é paritário?	A14
Qual o caráter do conselho? (deliberativo; apenas consultivo)	A15
O conselho administra algum fundo municipal no setor?	A16
Conselho de Direto das Crianças/Adolescentes	A17
O Conselho de Direto das Crianças/Adolescentes é	A18
O conselho é paritário?	A19
Qual o caráter do conselho? (deliberativo; apenas consultivo)	A20
O conselho administra algum fundo municipal no setor?	A21
Conselho de Emprego/Trabalho	A22
O Conselho de Emprego/Trabalho é	A23
O conselho é paritário?	A24
Qual o caráter do conselho? (deliberativo; apenas consultivo)	A25
O conselho administra algum fundo municipal no setor?	A26

Fonte: Elaboração própria.

Bancos Munic-IPs e Estadics-IPs, tais informações apareceram no “Dicionário da Base” de dados com a indicação \*NGV – Não gera variável. Apesar de não gerar unidade de informação, optou-se por manter a descrição da variável nessa primeira versão dos bancos.

<sup>9</sup> Além dessas variáveis sobre participação propriamente ditas, os Bancos oferecem também uma pequena seção de variáveis auxiliares que indicam: i) nome do município; ii) código da Unidade da Federação; iii) sigla da Unidade da Federação; iv) região; v) classe de tamanho da população estimada; e vi) população estimada (em 2015).

Pelo motivo exposto acima de que podem haver sutis modificações nos Formulários, de ano para ano, as questões conforme formuladas pelo IBGE foram simplesmente replicadas, com mínimas adaptações quando necessário, no “Dicionário”, o qual apresenta, além da descrição da variável (que é a própria pergunta), o localizador da informação na base. Em relação ao conteúdo das unidades de informação (que também podem ser tecnicamente chamados de atributos), também os mesmos dados “brutos” constantes nos bancos do IBGE foram reproduzidos nas bases.

“Brutos”, enfatiza-se o entre aspas, porque, obviamente, muitas operações de limpeza e manipulação tiveram que ser realizadas para consolidar os dados. Entenda-se por essas operações os processos de transformar as informações de maneira consistente, de forma que possam ser trabalhadas e analisadas<sup>10</sup>. Isso envolve a detecção de registros corrompidos ou imprecisos, a identificação de partes incompletas ou incorretas, a substituição, modificação ou exclusão de informações “sujas” ou grosseiras. Enfim, envolve uma série volumosa de “micro-operações” não triviais (as quais não cabe descrever em detalhes aqui). Se, num primeiro momento, pode não parecer muito, vale dizer que essa é uma das atividades menos agradáveis (*least enjoyable*) dentro da “comunidade de ciência de dados”<sup>11</sup>, mas que demanda grande parte do tempo de trabalho, frequentemente estimado em 60% (ou acima) de todo o processo de análise de dados.

Assim, pelos processos descritos, foram construídos os Bancos de dados Munits-IPs e Estadics-IPs. Sua disponibilização, além de oferecer uma visão panorâmica de toda as informações coletadas sobre as IPs, reduz muitos dos custos dos que se interessarem por analisar esses dados; nomeadamente, os custos de procura, acesso, coleta e, principalmente, os de limpeza e manipulação para padronização, da forma como se encontra nos Bancos Munits-IPs e Estadics-IPs.

Um dos propósitos de reunir os dados sobre participação em um mesmo banco, para cada série histórica das pesquisas do IBGE, disponibilizando-os da forma como apresentado, foi o de que cada pesquisador interessado possa moldá-lo como melhor lhe convier a partir desse esforço inicial. Concentrar

---

<sup>10</sup> Não é o caso de adentrar aqui em maiores detalhes dessas operações, mas vale dizer, por exemplo, que mesmo a operação de juntar os diversos bancos que foram sendo produzidos nestes 20 anos não é tão simples, pois ao longo do tempo, aumentou o número de municípios; a forma de divulgação dos códigos dos municípios não manteve o mesmo padrão assim como toda a codificação das variáveis do IBGE, etc. Todas as operações foram realizadas pelo *software livre R*. Para mais informações ver Wickham e Grolemond (2016) e Oliveira, Guerra e McDonnel (2018).

<sup>11</sup> Dentre muitas fontes, ver, por exemplo: “Cleaning Big Data: Most Time-Consuming, Least Enjoyable Data Science Task, Survey Says” (PRESS, 2016).

numa mesma fonte todas as informações catalogadas sobre as IPs (ao longo dos quase 20 anos da pesquisa), ajuda a conhecer a informação disponível, o que, conseqüentemente, pode auxiliar nas estratégias e recortes de pesquisa. Como visto na seção 3, algumas pesquisas acadêmicas já têm utilizado os dados das Munits e Estadics para realizar análises diversas. Por um lado, esses estudos indicam o potencial de uso e podem ser inspiradores do que se pode fazer com as informações do IBGE em termos de agendas de pesquisa, por outro, tais dados permanecem sub-utilizados.

Como se procurou demonstrar aqui, as quantidades de informações disponíveis sobre as IPs são bastantes generosas, por assim dizer. Elas apresentam a mesma qualidade e confiabilidades das Pesquisas Munits e Estadics do IBGE e podem auxiliar nos balanços mais gerais, *empiricamente orientados*, que a literatura tem recentemente procurado realizar - no sentido de buscar uma visão mais panorâmica, de analisar as IPs em sua totalidade em ou em conjunto - bem como na diminuição da lacuna da carência de dados nesse campo de conhecimento da Ciência Política.

### **Considerações Finais**

O objetivo primordial desse texto consistiu em apresentar os bancos de dados denominados Munits-IPs e Estadics-IPs. Construídos no âmbito do *Projeto Procad-Participação Política*, eles reuniram informações sobre as instituições participativas catalogadas pelas pesquisas Munits e Estadics do IBGE. Dessa forma, esses bancos vêm a somar esforço as incipientes iniciativas que buscam oferecer dados e informações sobre experiências de participação democrática, como o projeto *Participação em Foco* (do IPEA) e projeto *Participedia.net*, que agrega uma rede de pesquisadores e ativistas internacionais.

Procurou-se demonstrar que os estudos da área da participação apontam a carência de dados como uma grande lacuna e ao mesmo tempo indicam a necessidade de se dilatar as lentes para uma perspectiva que abarque as instituições participativas em seu conjunto. No entremeio deste dilema, demonstrou-se como alguns estudos têm se baseado nos dados disponíveis das pesquisas do IBGE, indicando o seu potencial de uso. Na verdade, esses dados têm sido sub-utilizados. Ao disponibilizar toda as informações sobre as IPs numa mesma base, esse potencial pode ser ainda melhor valorizado. O uso das Munits-IPs e Estadics-IPs, além de oferecer uma visão panorâmica dos dados públicos já coletados ao longo do tempo, o que pode contribuir para novos e futuros desenhos de pesquisas, diminuem alguns custos ao pesquisador, como os de procura, acesso, manipulação e padro-

nização dos dados. Espera-se que isso seja um incentivo; isto é, que essas informações inventariadas sobre as IP possam ganhar maior visibilidade e utilidade acadêmica e pública.

Nesse sentido, a disponibilização desses bancos tem o intuito de encorajar pesquisas que auxiliem conhecer melhor a realidade da participação institucional, lançando o desafio da realização de balanços empiricamente orientados. Esses balanços podem auxiliar a conhecer melhor o legado participação institucional no Brasil, construído como um grande “laboratório de experiências” democráticas, nos últimos 30 anos, mas que agora tem sido destruído pelo governo conservador que chegou ao poder.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.109, p.68-92, 2012.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v.22, n.2, p.250-285, 2016.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.94, p.255-296, 2015.
- AVELINO, D. P. de; GOULIN, L. V. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para Discussão).
- AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. *In*: AVRITZER, L. (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.11-20.
- AVRITZER, L. (ed.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião pública**, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.
- BARRETO, D. dos S. Pesquisa de informações básicas municipais (Munic): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.211-227.

BELCHIOR, L. Danos ambientais atingem 90% dos municípios e afetam a economia, diz IBGE. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 12 dez. 2008. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/12/478619-danos-ambientais-atingem-90-dos-municipios-e-afetam-a-economia-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BLOWER, A. P. Menos da metade dos municípios do país tem instrumentos de gestão de saneamento básico, diz IBGE. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 set. 2018. Sociedade. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/menos-da-metade-dos-municipios-do-pais-tem-instrumentos-de-gestao-de-saneamento-basico-diz-ibge-23078818>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BÓAS, B. V. Em um ano, prefeituras aumentam a contratação de estagiários em 26%. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 15 abr. 2016. Cotidiano. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/04/1761237-em-um-ano-prefeituras-aumentam-a-contratacao-de-estagiarios-em-26.shtml>. Acesso em: 22 jun. 2019.

CARVALHO, M. do C. A.A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

COELHO, R. **Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos conselhos participativos municipais das subprefeituras de São Paulo**. Tese (Doutorando em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

COELHO, R. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p.89-225, 2015.

COELHO, R. **Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo: um estudo de caso da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

CÓRTEZ, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.137-150.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DARGENT, E. *et al.* **A quem importa saber: a economia política da capacidade estatística na América Latina**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.

DUARTE, A. Munic 2013: aumenta escolaridade dos prefeitos eleitos no país. **O Globo**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2014. Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/munic-2013-aumenta-escolaridade-dos-prefeitos-eleitos-no-pais-12340507>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FEDOZZI, L. *et al.* Orçamentos participativos em perspectiva comparada: cidades do Brasil e da Espanha. *In: CONGRESSO ALAS*, 29. 2013, Chile. **Anais** [...]. Chile: Universidade do Chile: SOCIORED: Associação Latinoamericana de Sociologia, 2013.

GALVÃO, J. de C.; SOARES, A. S. D. A participação sob medida: a existência e os graus de atividade de conselhos de direitos enquanto determinantes das políticas municipais para pessoas com deficiência. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS*, 3., 2017, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: UFES, 2017.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. *In: ARRETCHE, M. (org.). Trajetórias das desigualdades: quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.* São Paulo: Ed. da Unesp, 2015. p.51-76.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.84, p.353-364, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; 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, 2016.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Brasília: IBGE, [20-]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=destaques>. Acesso em: 21 ago. 2020.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2009: pesquisa de informações básicas municipais**. Brasília: IBGE, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv44692.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

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

JANNUZZI, P. de M. Indicadores nos ciclos de políticas públicas e programas sociais no Brasil. *In: SIMÕES, A.; ALKIM, A. C. Indicadores sociais: passado, presente e futuro.* Brasília: IBGE: Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais, 2017. p.28-37.

JANSEN, R. Secas se espalham pelo País e 59% das cidades não se previnem contra desastre. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 jul. 2018. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,metade-dos-municipios-brasileiros-foram-afetados-pela-seca-nos-ultimos-cinco-anos,70002387337>. Acesso em: 22 jun. 2019.

MAGALHÃES, L. **Governo aberto em São Paulo: democracia em políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

MARTELLI, C. G.; JARDIM, M. C.; GIMENES, É. R. (org.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. Disponível em: <https://procad.paginas.ufsc.br/files/2019/05/Participa%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica-e-democracia-no-Brasil-contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.

OLIVEIRA, P. F. de; GUERRA, S.; MCDONNELL, R. **Ciência de Dados com R**. Brasília: Ed. da IBPAD, 2018.

PATEMAN, C. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, New York, v.10, n.1, p.7-19, 2012.

PIRES, R. R. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. *In*: MARX, V. (org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/CEGOV, 2014. p.181-200

PIRES, R. R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p.259-305, 2011.

PRESS, G. Limpando Big Data: tarefa de ciências de dados mais demorada e menos agradável, afirma pesquisa. **Forbes**, 23 mar. 2016. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/gilpress/2016/03/23/data-preparation-most-time-consuming-least-enjoyable-data-science-task-survey-says/#6049c4c86f63>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ROJAS BUVINICH, D. P. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.55-82, 2014.

ROJAS BUVINICH, D. P. R. **Caracterización general de la actual implantación de los consejos gestores municipales de políticas y programas en Brasil**. Dissertação (mestrado) – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.

SANTORO, P. F. Gestão municipal do desenvolvimento urbano. *In*: SANTORO, P. F. (coord.). **O estado das cidades no Brasil: relatório 2000-2009**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

SANTOS JUNIOR, O.; MONTANDON, D. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, A. L. N.; SOUZA, D. E. Mensurando a democracia nos governos estaduais: uma proposta para construção do índice de capacidade institucional dos conselhos de políticas públicas. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [s.l.], v.6, n.1, p.231-249, 2015.

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

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. *In*: SOUTTO, A. L.; PAZ, R. **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Publicações Polis, 2012. p.13-44.

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

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão).

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Quem são os gestores municipais de Educação no Brasil. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 06 fev. 2017. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/blogs/educacao-e-etc/quem-sao-os-gestores-municipais-de-educacao-no-brasil/>. Acesso em: 22 jun. 2019.

VAZ, A. C. N.; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In*. PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.247-261.

WICKHAM, H.; GROLEMUND, G. **R for data science**: import, tidy, transform, visualize, and model data. Sebastopol: O'Reilly Media, 2016.

**PARTE 3:**

**ASSOCIATIVISMO E  
MOVIMENTOS SOCIAIS**



# A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Lígia LÜCHMANN  
Márcia Inês SCHAEFER  
Anahí Guedes de MELLO

O campo de pesquisas sobre o fenômeno da participação política se expandiu e se diversificou no decorrer das últimas décadas, em especial pela identificação e reconhecimento de uma crescente diversidade de modalidades de participação, sejam institucionais ou sociais, formais ou informais, coletivas ou individuais, presenciais ou digitais. Inserido nesse campo, o presente artigo tem como objetivo apresentar uma abordagem panorâmica sobre algumas modalidades de participação política das pessoas com deficiência no Brasil, a partir de dados primários<sup>1</sup> e secundários disponíveis em sites institucionais, documentos e em trabalhos que tratam da temática dos direitos das pessoas com deficiência. Dentre um conjunto mais amplo de modalidades de participação reconhecidas pela literatura, o artigo se volta para a participação eleitoral, a participação em associações e movimentos sociais e a participação em Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência.

---

<sup>1</sup> Dados do associativismo presente nos conselhos, das associações que atuam na área no Estado de Santa Catarina e do comparecimento eleitoral. Os dados fazem parte das pesquisas *Interfaces socioestatais: da participação à burocracia estatal* (CNPq/PQ) e *Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)* (CAPES/PROCAD, Edital N° 071/2013). Também foram colhidos dados do TRE/SC e de estudos sobre a temática. Aproveitamos a oportunidade para agradecer à assessoria da Senadora Mara Gabrielli, à Patrícia Hahnert Sardá Lisbôa, coordenadora de eleições do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, a Gabriel Meurer (Gabrielzinho), vereador de Florianópolis, à Comissão de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência da ALESC, e aos alunos do curso de Ciências Sociais da UFSC: Angella Monteiro, Carolina Silva da Rosa, Gabrielle Gonçalves da Costa Meireles, João Lunge, Ricardo Propodoski e Rita de Cássia M. Rocha Motta.

De acordo com o último censo demográfico, realizado pelo IBGE em 2010 (IBGE, 2011), o Brasil contava com aproximadamente 45 milhões e 600 mil pessoas com deficiência, o que representa 23,92% da população brasileira. Desse total, 8,3% apresentava pelo menos um tipo de “deficiência severa”<sup>2</sup>. Ratificando a definição dada pela *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* (CDPD), pessoas com deficiência<sup>3</sup> são “[...] aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.” (BRASIL, 2008). Essa nova perspectiva sobre a pessoa com deficiência está alinhada com o “modelo social da deficiência”<sup>4</sup>, porquanto desloca a compreensão da deficiência do corpo do indivíduo para o contexto, ao apontar para as barreiras sociais impostas pelo ambiente. Desse modo, no modelo social a deficiência vai além do corpo e passa a ser percebida como um “problema” do Estado e da sociedade. Por

---

<sup>2</sup> O termo remete ao grau de severidade de cada tipo de deficiência (visual, auditiva, motora e mental ou intelectual), referindo-se àquelas pessoas que declararam ter, de modo permanente, “grande dificuldade” ou “não consegue de modo algum” enxergar, ouvir, caminhar ou subir escadas, além daquelas com deficiência mental ou intelectual (IBGE, 2010). Vale destacar que o Censo de 2010 trata “deficiência mental” como se fosse sinônimo de “deficiência intelectual”. Ainda, há críticas aos resultados apresentados nesse Censo, seja por desconsiderar as pessoas com deficiência que responderam ter “alguma dificuldade” ou “nenhuma dificuldade”, seja por ser omissa em relação à existência das “pessoas com deficiência psicossocial”, “deficiência múltipla”, “surdocegueira”, “hemiplegia direita”, “hemiplegia esquerda”, entre outros tipos de “deficiência física”, além de não corrigir a categoria “deficiência motora” como sendo diferente da “deficiência física” (SASSAKI, 2019).

<sup>3</sup> Expressões como “deficiente”, “portador de deficiência”, “portadores de necessidades especiais”, entre outras, foram substituídas por “pessoa com deficiência”, expressão esta consagrada pela CDPD, a fim de destacar em primeiro lugar a pessoa, e não a deficiência. Essa definição “chancela essa nova percepção, pois demarca a importância e o papel das barreiras existentes no meio como fator limitador para a plena inclusão” (BRASIL, 2012a, p. 20). Segundo Diniz (2007, p. 10-11) o termo “deficiente” se alinha com a proposta dos estudos culturais quando tomado como um substantivo (e não um adjetivo). Assim, da mesma forma como nos referimos a “negro” e “indígena” ao invés da expressão “pessoas de cor”, também podemos falar de “deficiente”. Para uma discussão mais detalhada sobre as disputas consensuais em torno do uso dos termos “deficiente”, “pessoa deficiente” e “pessoa com deficiência”, ver novamente Diniz (2007, p. 19-22).

<sup>4</sup> Há dois “modelos clássicos” da deficiência, o *modelo médico* e o *modelo social*. Em linhas gerais, no modelo médico a deficiência está no corpo do indivíduo; portanto, o foco é concebê-la como um “problema” do indivíduo, objetivando-se a cura ou medicalização do corpo deficiente; no modelo social, a deficiência vai além do corpo, é o produto da relação entre um corpo com impedimentos de natureza física, visual, auditiva, intelectual ou psicossocial e um ambiente incapaz de lhe prover acessibilidade (MELLO; NUERNBERG; BLOCK, 2014).

isso, aqui importa o contexto social na definição da deficiência, quando esta passa a ser considerada também uma diferença ou uma forma de opressão social que opera com outras categorias sociais como gênero, raça/etnia, classe, sexualidade, dentre outras.

No campo da educação, o Censo Escolar 2018, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apontou um aumento gradativo no percentual de matrículas de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação<sup>5</sup> de 4 a 17 anos incluídos em classes comuns da rede regular de ensino da Educação Básica, passando de 87,1% em 2014 para 92,1% em 2018. Esse crescimento foi influenciado pelo aumento de 101,3% no número de matrículas no ensino médio durante esse período. Para efeito de contraste, o percentual de matrículas desse alunado da educação especial de 4 a 17 anos nas classes especiais exclusivas<sup>6</sup> caiu de 12,9% em 2014 para 7,9% em 2018. Esses resultados são o reflexo dos desafios propostos pela Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE), cujo objetivo é a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para esse segmento da população de 4 a 17 anos, preferencialmente na rede regular de ensino (INEP, 2019).

Em que pese todos esses avanços alcançados por meio de planos, programas e políticas governamentais, o alunado da educação especial compõe apenas 2,47% do total das matrículas da Educação Básica no Censo Escolar 2018. Nesse sentido, não causa estranhamento que no Ensino Superior a proporção de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação seja abaixo desse valor. De acordo com o Censo da Educação Superior 2016<sup>7</sup>, esse alunado representa 0,4% do total de 35.891 matrículas em cursos de graduação declarados (INEP, 2018). Ambos os percentuais, 2,47% e 0,4%, apontam para as desigualdades de oportunidades e de condições de acesso e permanência nas escolas e universidades que afetam esse segmento da população brasileira.

Na esfera do trabalho a situação não é muito diferente. De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho, por meio da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o número de pessoas em situação de deficiência e reabilitadas com emprego formal em relação ao total de

---

<sup>5</sup> Alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação compõem o chamado “alunado da educação especial”.

<sup>6</sup> São classes compostas exclusivamente pelo alunado da educação especial.

<sup>7</sup> Optamos pelo Censo da Educação Superior de 2016 uma vez que os de 2017 e 2018 até então não se encontram disponíveis na página dos resumos técnicos do site do INEP. Ver em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resumos-tecnicos1>. Acesso em: 31 maio 2019.

vínculos empregatícios declarados entre os anos 2012 a 2017 corresponde majoritariamente a menos de 1%: 0,70% em 2012, 0,73% em 2013, 0,77% em 2014, 0,84% em 2015, 0,90% em 2016 e atinge o patamar de 1% em 2017<sup>8</sup>. Esses dados confirmam a baixa participação de pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal<sup>9</sup> (GARCIA; MAIA, 2014). Segundo Cardoso (2016), para além das diferenças na oferta de empregos de menor remuneração, de baixa escolaridade e/ou área de atuação considerada de “menor responsabilidade” para as pessoas com deficiência, os motivos pelos quais se mantêm as desigualdades entre pessoas com e sem deficiência quanto ao acesso à renda ou riqueza, bens, serviços, etc., podem ser identificados “[...] nos impasses da representação social e política de grupos específicos, nos déficits de reconhecimento dos mesmos, na (re) construção de discursos e relações sociais, e assim por diante.” (CARDOSO, 2016, p. 61).

Dentre as diversas restrições econômicas, sociais, culturais e institucionais que reforçam a condição de exclusão dessa população, ressaltamos, aqui, as barreiras no campo da participação e da representação política que fazem aprofundar as desigualdades e injustiças sociais (GULDVIK; LESJØ, 2014; WALDSCHMIDT; SÉPULCHRE, 2019). Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o direito humano à participação política, em condições livres e iguais, é um dos pilares das modernas democracias. Seguindo esses princípios, a Constituição Brasileira de 1988 adota, como seus principais fundamentos, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a participação política e a igualdade perante a lei, “sem distinção de qualquer natureza”. Em que pesem os avanços no plano legal, estamos ainda bastante distantes, no plano real, da realização desses princípios.

No que diz respeito à participação política das pessoas com deficiência, e embora as dificuldades e barreiras históricas, em especial no que se refere ao exercício da representação eleitoral, podemos perceber avanços que vão problematizando diagnósticos que atestam uma “apatia política” dessa população. Como salientado por Pereira (2018), parece que a atuação desse segmento, embora crescente, permanece invisível no âmbito das representações sociais:

[...] o protagonismo político deste segmento populacional é pouco visível ou audível e esta circunstância cria a falsa ideia de que pessoas

<sup>8</sup> Todos os dados da RAIS dos anos 2012 a 2017 foram obtidos no seguinte link: <http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-anos-anteriores>. Acesso em: 31 maio 2019.

<sup>9</sup> Além das diferenças salariais entre os ocupados com e sem deficiência, mais da metade das pessoas com deficiência estava desocupada ou não era economicamente ativa (IBGE, 2010).

com deficiência sejam sujeitos passivos ou, ainda, grandes heróis capazes de exemplos de superação diante das adversidades impostas social e historicamente. (PEREIRA, 2018, p. 16).

De fato, vários estudos nessa área corroboram uma perspectiva que tende a apontar para uma “passividade” política desse segmento populacional. O estudo de Schur e Adya (2012) sobre a participação eleitoral das pessoas com deficiência nos EUA demonstra que estas são menos propensas a votar nas eleições – além de se envolverem menos em outras formas de atividade política –, quando comparadas com as pessoas sem deficiência. De acordo com as autoras, embora os avanços nas últimas décadas, as desigualdades políticas resultam não das deficiências em si, mas de outras desigualdades sociais e econômicas diretamente vinculadas a elas, incluindo-se o estigma, as atitudes sociais negativas e os obstáculos de acessibilidade. Uma das consequências mais diretas desses obstáculos diz respeito ao fato de que as vozes dessa população são sub-representadas na esfera política e institucional (GULDVIK; LESJØ, 2014; KINGSTON, 2014; SANTOS; BARROS, 2018).

Em relação aos demais países da América Latina, o estudo de Rojo *et al.* (2015) sobre a participação política e o direito à cidadania das pessoas com deficiência no México, pontua que devido aos preconceitos e estigmas sociais a elas imputados, não são consideradas capazes de participar da vida política e pública, embora sejam vistas como eleitoras em potencial. Esta perspectiva é confirmada por Mariana Hernández Flores (2017) ao reconhecer que as pessoas com deficiência daquele país são excluídas de seu direito de serem votadas, além de ter uma representação quase nula no âmbito do Poder Legislativo. Rojo *et al.* (2015) ainda argumentam que são poucas as iniciativas para fomentar a participação eleitoral de pessoas com deficiência no mundo, sendo que se concentram majoritariamente no direito de eleger representantes com deficiência sem que isso implique mudanças satisfatórias na “[...] concepção de processos ou estratégias inclusivas para facilitar o voto e a participação de pessoas com deficiência.” (ROJO *et al.*, 2015, p. 140). No entanto, citam as experiências de alguns países da América Latina, como o caso do uso de gabaritos em Braille e a capacitação dos mesários no Peru, a habilitação de mesas para os eleitores com deficiência na Venezuela, em 2011, e a campanha do “voto assistido” no Equador, em 2012. No caso da Colômbia, o trabalho de Cruz-Velandia *et al.* (2015, p. 30) atesta que as pessoas com deficiência continuam politicamente inferiores, carentes de organização e de direito à voz, “sendo objetos de uma participação política regulada que limita seus alcances como cidadãos”. Outro estudo sugere as

vantagens de um sufrágio por correio e internet no Chile porque consideram que incluir “*a personas a los que concurrir presencialmente a votar se hace muy costoso o imposible. Entre estas personas, [...] pueden contarse las personas con discapacidades, las personas que viven en el extranjero o madres que no tienen con quien dejar a sus hijos*” (BARBERAN, 2018, p. 271).

No contexto da Comunidade Europeia, alguns estudos também corroboram a ideia de que as pessoas com deficiência, além de participarem menos das atividades eleitorais, declaram ter menos propensão para a participação em organizações voluntárias, como as organizações educacionais e sociais, da mesma forma no que diz respeito à participação em sindicatos e partidos políticos (PRIESTLEY *et al.*, 2016). Já na maioria dos países africanos as pessoas com deficiência muitas vezes são incapazes de exercer seu direito de voto devido a barreiras à participação política em qualquer fase eleitoral, relacionadas à falta de educação formal e de recursos financeiros, ao estigma e atitudes sociais negativas, bem como à falta de infraestrutura física acessível (VIRENDRAKUMAR *et al.*, 2018).

Diante disso, o presente artigo pretende abordar o tema da participação política das pessoas com deficiência no Brasil a partir de um conceito ampliado de participação que inclui, além da participação eleitoral, outras duas modalidades, o associativismo e a participação junto aos conselhos de defesa de direitos das pessoas com deficiência. Embora reconhecendo os enormes obstáculos e problemas vivenciados por esse segmento populacional, este trabalho aponta para um crescente envolvimento político, seja no campo da participação eleitoral, seja no tocante às outras modalidades – sociais e institucionais – de participação.

Assim, ao visar apresentar um panorama da participação política das pessoas com deficiência no país, o presente trabalho está dividido em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, apresentamos alguns dos principais aportes teóricos que têm sido mobilizados nas análises sobre as modalidades e os condicionantes da participação política, em diálogo com os estudos voltados à participação das pessoas com deficiência. Na segunda parte, tratamos das três modalidades de participação política: a participação eleitoral, o associativismo e a participação conselheira, ressaltando os avanços e conquistas no plano legal e institucional.

### **Modalidades e condicionantes da participação política: o campo das pessoas com deficiência**

De acordo com a sistematização realizada por Borba (2012), foi em especial a partir do trabalho de Milbrath (1965) que se desenvolveu, na

Ciência Política, um intenso processo de ampliação e complexificação analítica no campo de estudos sobre o fenômeno da participação política. As alterações conceituais foram se ajustando ao reconhecimento de novas modalidades de participação, para além da modalidade eleitoral, foco central dos estudos pioneiros sobre o tema. Assim, outros repertórios e práticas, como a participação associativa, as greves, os movimentos sociais, os protestos, os boicotes etc., passaram a ser abrigados pelo conceito de participação política, ampliando as suas bases analíticas. Uma das consequências desse processo foi a revisão do entendimento de que a participação política estaria restrita às ações que visam influenciar as decisões governamentais, incluindo-se as instâncias de participação institucional, como é o caso dos conselhos gestores, ao se reconhecer as ações voltadas para outros campos e relações sociais, como são os casos das “modalidades não endereçadas ao ‘governo’, a exemplo das formas ‘sociais’ de participação, como o ‘voluntariado’” (BORBA, 2012, p. 272)<sup>10</sup>.

Uma das principais dimensões nesse campo de estudos diz respeito aos condicionantes da participação, avolumando os estudos que visam identificar os fatores que influenciam no ato de participar. Um dos destaques dessa linha investigativa é o estudo de Verba, Schlozman e Brady (1995). Denominado de “voluntarismo cívico”, o modelo desenvolvido por esses autores aponta para a importância dos custos e dos recursos para a participação, a exemplo do tempo, do dinheiro e das habilidades cívicas (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995). Além dos recursos individuais (e que incluem dimensões socioeconômicas, como a renda e o nível educacional, e dimensões psicológicas, como a eficácia política, as competências e as habilidades cívicas), os autores ressaltam os recursos sociais, em especial as redes de recrutamento e o engajamento associativo.

Seguindo essa vertente analítica e voltando-se para o campo das pessoas com deficiência, o estudo de Schur e Adya (2012) resalta os principais fatores que afetam na maior ou menor propensão à participação política deste segmento populacional: a) os recursos, incluindo tempo, dinheiro e habilidades cívicas, que respondem à pergunta “Você tem condições de participar?”; b) os fatores psicológicos, considerando também o interesse político, os valores cívicos, a eficácia, a consciência grupal e o compromisso com as políticas públicas, a fim de responder à pergunta “Você quer participar?”; e c) o recrutamento que ocorre por meio de redes formais e informais e que deve responder à pergunta “Alguém convidou você para

---

<sup>10</sup> Julian Borba (2012) destaca a influência Tocquevilleana, em especial a partir dos estudos sobre o capital social desenvolvidos por Robert Putnam (1996, 2002, 2003).

participar?” (SCHUR; ADYA, 2012, p. 812). De acordo com o estudo em questão, as pessoas com deficiência apresentam desvantagens nessas três dimensões, uma vez que: a) apresentam, em geral, níveis mais baixos de educação e de renda, sendo que os seus recursos financeiros tendem, ainda, a ser constrangidos por despesas significativas com equipamentos, terapias de habilitação e reabilitação, dentre outras necessidades de saúde; b) no que diz respeito à dimensão psicológica, as autoras destacam o estigma e a discriminação associados à deficiência, e que se combinam e se reforçam com o isolamento e o baixo sentimento de eficácia política; e c) por fim, o recrutamento político, bastante afetado pelos limites de relações dados pelo isolamento e pelos constrangimentos, desaguando em baixos níveis de envolvimento comunitário e/ou de capital social. Convém salientar que embora os estigmas e discriminações sejam importantes fatores de exclusão política e social, eles também podem motivar a atuação política, como exemplificado pelo crescimento dos movimentos sociais de defesa dos direitos das pessoas com deficiência, voltados e desencadeados por esses agentes sociais (SCHUR; ADYA, 2012).

Além desses fatores, ressalta-se os problemas decorrentes das condições de mobilidade, de comunicação e de acesso aos espaços e lugares de participação, sejam urnas, reuniões comunitárias ou instituições políticas. Assim, a discriminação por motivo de deficiência, a inacessibilidade arquitetônica e urbanística, o isolamento social, os recursos escassos, a baixa eficácia política, as barreiras de acesso à comunicação, entre outros, têm sido considerados fatores cruciais para a baixa participação política das pessoas com deficiência, em diferentes contextos nacionais (SCHUR; ADYA, 2012; GULDVIK; LESJØ, 2014; KINGSTON, 2014; PRIESTLEY *et al.*, 2016; WALDSCHMIDT; SÉPULCHRE, 2019).

Em que pesem esses obstáculos, percebemos um crescente envolvimento político deste segmento populacional devido, entre outros fatores, ao plano da organização e atuação no campo do associativismo e dos movimentos sociais. Como a literatura tem apontado, um dos pilares considerados centrais para a alteração dessa realidade é a atuação do associativismo, ou das organizações da sociedade civil. Assim como no caso de outras minorias sociais, o ativismo e a mobilização social têm criado “novas formas de capital social e desenvolvido novas estruturas de oportunidade para influenciar o público, os políticos e os governos” (PRIESTLEY *et al.*, 2016, p. 2). Com efeito, além da importância do voto, outras modalidades de participação são consideradas centrais para a remoção dos múltiplos obstáculos – sociais, econômicos, políticos e culturais. No campo dos estudos que abordam as relações entre o fenô-

meno do associativismo e a democracia (WARREN, 2001; COHEN; ROGERS, 1995) há certo consenso acerca da importância da vida associativa para o desenvolvimento democrático das sociedades (WARREN, 2001), seja pelo fato de as associações serem reconhecidas por seu cultivo ao desenvolvimento de virtudes cívicas, de laços de cooperação, confiança e solidariedade, consideradas cruciais para uma sociedade democrática (PUTNAM, 1996; WARREN, 2001); seja por ampliarem os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, constituindo, em parte, meios alternativos para dar voz aos desfavorecidos em função das condições desiguais de status, de distribuição de dinheiro e de poder (WARREN, 2001; FUNG, 2003). Nesse quadro, destacamos o papel dos movimentos sociais, em especial pelo seu caráter conflituoso e contencioso, e que demarca as especificidades dessas ações coletivas diante do campo do associativismo mais geral (LÜCHMANN, 2014). Destacamos ainda, em especial para o contexto brasileiro, a institucionalização dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência que, mediante a participação dos diferentes grupos e organizações sociais, têm atribuições voltadas pela formulação e controle das políticas públicas na área (SCHAEFER, 2016).

Assim, diante da pluralidade que constitui o fenômeno da participação, apresentamos, a seguir, dados e considerações acerca de três modalidades de participação no campo das pessoas com deficiência: a participação eleitoral, que se materializa no direito de votar e de ser eleito; a participação associativa e em movimentos sociais; e a participação institucional junto aos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência no Brasil.

## **A participação política das pessoas com deficiência no Brasil**

### *A participação eleitoral*

No Brasil, o número de pessoas com deficiência que lograram sucesso nos processos eleitorais demonstra o cenário de exclusão política desse segmento populacional. No âmbito federal, apenas três candidatos com deficiência<sup>11</sup> foram eleitos nas eleições de 2018 para o parlamento brasileiro. Destes, dois têm atuação destacada na arena política da deficiência, de modo que sua presença, respectivamente no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, reitera a noção de “política de presença” (PHILLIPS, 2001), em que a repre-

---

<sup>11</sup> Foram eleitos a Senadora Mara Gabrilli (PSDB-SP), o Deputado Federal Felipe Rigoni Lopes (PSB-ES) e o Deputado Federal Paulo Ganime (NOVO-RJ).

sentação política implica o reconhecimento da importância da presença, nos Parlamentos, de representantes oriundos de grupos minoritários.

O conceito de “grupos minoritários” não implica, necessariamente, uma questão de menor representação numérica de uma população específica, mas a “diferenciais de poder” (SCOTT, 2005, p. 18). Joan Scott (2005) prossegue com outra questão, pontuando que “[...] os eventos que determinam que minorias são minorias o fazem através da atribuição do status de minoria a algumas qualidades inerentes ao grupo minoritário, como se essas qualidades fossem a razão e também a racionalização de um tratamento desigual.” Outra definição é a de Iris Young (2006, p.184), para quem “grupos minoritários” são aqueles grupos sociais “estrutural ou culturalmente diferenciados e socialmente desfavorecidos”. Ainda, para esta autora “o discurso político prevalente [dos grupos minoritários] é dominado por outras perspectivas” e por isso devem ser “reconhecidos e incluídos em sua especificidade nos processos comunicativos democráticos” (YOUNG, 2006, p. 181). Nesse sentido, “grupos minoritários” são marcados por uma posição de *não dominância* que ocupam no cenário social e político de um país ou região. Pensando o contexto eleitoral, Dias e Junqueira (2017, p. 164) salientam que “[...] a garantia ao sufrágio e às suas manifestações reclama, dessa forma, a eliminação de obstáculos (atitudinais, físicos e socioeconômicos) impeditivos ou demasiadamente onerosos, que limitam principalmente os grupos mais vulneráveis de expressarem seu potencial político.”

Ao reportar o estudo de Monteiro (2010) sobre a deficiência na agenda pública, Santos e Barros (2018) assinalam que os deputados com deficiência<sup>12</sup> da 54ª legislatura (2011-2015) entrevistados compartilhavam da opinião de que “[...] para que a pauta de discussão sobre direitos das pessoas com deficiência fizesse parte da agenda política, seria fundamental a presença de parlamentares com deficiência [...]” (SANTOS; BARROS, 2018, p 232). Entretanto, com base em argumentos de Young (2006) sobre as implicações da identidade nas escolhas individuais, De Mario (2016) sustenta que

A atuação do indivíduo não é necessariamente determinada pelo grupo. Ela pode ser, sim, influenciada pelo grupo e por razões mais individualizadas, como o gosto (ainda que o gosto também tenha relação com o grupo ou grupos aos quais pertencemos ao longo de nossas vidas ou aos quais nos opomos), mas, talvez, seja mais afeito a escolhas, preferências

---

<sup>12</sup> Os entrevistados do estudo foram as/o até então deputadas/o federais Mara Gabrilli (PSDB-SP), Walter Tosta (PSD/MG) e Rosinha da Adefal (PT do B-AL).

construídas ao longo de nossa trajetória una e individual do que com relação à pertença a um grupo específico. (DE MARIO, 2016, p. 51).

Dito isso, no que concerne ao campo da representação política eleitoral, ainda há um longo caminho a percorrer, em que pese o aumento no número de pessoas com deficiência eleitoras, que concorrem a cargos políticos, e que são eleitas. No caso do Brasil, um dos fatores que vem contribuindo para o crescimento do eleitorado com deficiência é a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no sentido de garantir o direito ao voto das pessoas com deficiência, em igualdade de condições com os demais cidadãos. Dias e Junqueira (2017) destacam que

A acessibilidade eleitoral visa erradicar as barreiras que distanciam os indivíduos do exercício de seus direitos políticos. Não se traduz exclusivamente no direito de votar com facilidade, vai além. Tem como propósito a superação, dentre outros, dos obstáculos arquitetônicos das zonas e seções eleitorais; do preconceito e ignorância social que mitiga as chances de candidatos e candidatas com deficiência serem eleitos; da inacessibilidade das propagandas partidárias e eleitorais, dos informes oficiais e debates televisivos que não contam com audiodescrição, linguagem de sinais e legenda. (DIAS; JUNQUEIRA, 2017, p. 164).

De fato, a partir da década de 1990 vemos um crescimento de medidas direcionadas para a inclusão eleitoral. As urnas eletrônicas, já desde a sua primeira versão em 1996, possuíam código Braille, sendo que em 2000 passaram a contar também com um sistema de áudio, utilizado por meio de fones auriculares (BRASIL, 2016), o que permitiu às pessoas com deficiência visual o direito de votar.

No entanto, é importante destacar que algumas vezes, boas intenções podem gerar efeitos negativos. É o caso da Resolução nº 21.008 de 05 de março de 2002, a qual estabelecia a criação de seções eleitorais específicas para pessoas com deficiência, denominadas seções especiais (BRASIL, 2002). Essa medida do TSE, que visava facilitar o acesso ao local da eleição para os eleitores com deficiência, foi compreendida como excludente e discriminadora, havendo manifestação do Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência (CONADE) (GONZÁLEZ; GONZÁLEZ, 2007). Diante disso, grande parte das seções eleitorais foi adaptada, permitindo que as pessoas - com e sem deficiência - possam votar, não havendo mais seções específicas para pessoas com deficiência.

De acordo com o Relatório das Eleições 2014 (BRASIL, 2016), elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao ser instituído o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, em 19 de junho de 2012, por meio da Resolução TSE nº 23.381 (BRASIL, 2012b), ficou assegurado o direito ao eleitor/a com deficiência de receber auxílio de pessoa de sua confiança no momento de exercer o voto, mesmo que o/a eleitor/a não tenha realizado um requerimento previamente junto ao juiz eleitoral. Visando possibilitar que todas as pessoas com deficiência e/ou com mobilidade reduzida tenham “acesso amplo e irrestrito, com segurança e autonomia”, ao processo eleitoral (Art. 2º da Resolução TSE nº 23.281)<sup>13</sup>, a referida Resolução prevê uma série de ações que visam facilitar o voto dessa parcela da população. Nesse sentido, a questão da acessibilidade nas seções eleitorais tem sido uma medida importante de inclusão política para esse segmento populacional.

Para as pessoas surdas, o TSE firmou acordo de cooperação com o Supremo Tribunal Federal (STF) para que recursos de acessibilidade comunicacional como a legenda e/ou a janela de Libras (língua brasileira de sinais), passassem a ser oferecidos nos programas do TSE e veiculados pela TV Justiça. Importante também registrar que os mesários que atuam nas eleições, a partir de 2014, passaram a receber treinamento com conteúdos sobre ética, cidadania e acessibilidade, com orientações para que eleitores com deficiência, idosos e analfabetos tenham atendimento adequado no momento de votar (BRASIL, 2016, p. 34).

Tendo em vista oferecer seções eleitorais acessíveis, o Programa de Acessibilidade do TSE (BRASIL, 2012b) prevê uma medida importante orientando os eleitores com deficiência ou com mobilidade reduzida para que façam o requerimento de seção adaptada até 151 dias antes do pleito. Os dados gerais sobre o perfil do eleitorado brasileiro nas eleições de 2018<sup>14</sup>, divulgado no site do TSE, demonstram aumento no número de eleitores com deficiência em relação aos números registrados nas eleições gerais de 2014, bem como um aumento no número de seções adaptadas.

---

<sup>13</sup> Art. 2º, Resolução TSE nº 23.381/2012: “O Programa de Acessibilidade destina-se à implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, a fim de promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral.” (BRASIL, 2012b, p. 12).

<sup>14</sup> Para as eleições de 2018 (cargos de presidente, governadores, senadores, deputadas/os federais e estaduais), o TSE realizou o cadastramento eleitoral em virtude da implantação do sistema de biometria.

**Quadro 1** – Eleitorado Brasileiro Geral e de Pessoas com Deficiência (2014 e 2018)

	<b>Eleitorado Geral</b>	<b>Eleitorado com Deficiência</b>	<b>Municípios</b>	<b>Seções Eleitorais Adaptadas</b>
Total Brasil 2014	142.467.862	502.400	5.570	32.277
Total Brasil 2018	147.306.275	1.034.943	5.570	45.621

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2014-2018).

Nas Eleições de 2014, o número de seções adaptadas foi 80% maior que em 2010, tendo sido oferecidas 32.277 seções adaptadas para os 502.400 eleitores com algum tipo de deficiência ou mobilidade reduzida que compareceram às urnas (BRASIL, 2016, p. 34). Nas eleições de 2018, vimos que dobrou o número de eleitores com deficiência para mais de um milhão, havendo também aumento no número de seções adaptadas. No entanto, em que pese esses avanços, os dados mostram a baixa participação eleitoral desse segmento populacional.

No que diz respeito aos dados sobre candidaturas e representantes eleitos/as, temos uma carência de informações, confirmando o que também ocorre no plano internacional, conforme atestado no trabalho de Priestley *et al.* (2016) ao ressaltar as dificuldades de dados sobre o perfil dos representantes com deficiência que são eleitos. Os poucos dados sobre os membros dos Parlamentos dos Estados-Membros da União Européia (UE), por exemplo, foram colhidos a partir de declarações pessoais desses representantes<sup>15</sup>, em especial tendo como objetivos reivindicar direitos e/ou condições específicas de moradia ou trabalho. Assim como aqui no Brasil, lá não são encontradas fontes públicas de informação sobre o estado de deficiência dos parlamentares.

Como vimos, para o caso brasileiro identificamos atualmente três parlamentares com deficiência atuando no Congresso Nacional. No âmbito municipal, pesquisa realizada junto às Câmaras de Vereadores dos municípios do Estado de São Paulo, em 2010, (DANTAS, [20--], p. 2)<sup>16</sup> ressalta como “a pessoa com deficiência está longe de ser formalmente representada

<sup>15</sup> Em função disso, não há dados para a maioria dos países. Dos países que contaram com a declaração de membros do Parlamento, os autores citam a Croácia como o que apresenta o maior número de casos (sete), seguida pela Polônia e Reino Unido (com três cada). O parlamento grego apresentou dois casos, e o parlamento português apenas um.

<sup>16</sup> De acordo com o autor, a pesquisa foi realizada por meio de entrevistadores “que telefonaram para os 645 parlamentos municipais paulistas e obtiveram informações sobre a existência de legisladores com deficiência nos quadros locais, e também sobre a representação desse público no legislativo” (DANTAS, [20--], p.1). O autor salienta alguns

e sequer de representar parcelas da sociedade”. Do total de 645 municípios pesquisados, o estudo identificou 80 vereadores com deficiência, representando 1,3% dos representantes municipais do Estado. Entre esses 80 vereadores, a deficiência física predomina com 94% dos casos declarados pelos servidores da Câmara Municipal. Outros cinco vereadores são deficientes visuais<sup>17</sup>. O estudo também ressalta as desigualdades de gênero, uma vez que registrou apenas sete mulheres, contra 73 homens, corroborando um forte desequilíbrio já que as mulheres também são maioria no eleitorado formado por pessoas com deficiência, conforme pode ser verificado no quadro abaixo, que apresenta o perfil do eleitorado com deficiência nas eleições gerais de 2018 a partir da perspectiva de gênero.

**Quadro 2** – Eleitorado por tipo de deficiência e gênero (Eleições 2018)

<b>Tipo de deficiência</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Não informado</b>
Deficiência auditiva	34.292	29.567	2
Dificuldade para o exercício do voto	27.996	29.830	97
Outros	221.034	239.490	7
Deficiência de locomoção	159.143	173.266	24
Deficiência visual	64.083	56.105	7
<b>Total</b>	<b>506.548</b>	<b>528.258</b>	<b>137</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2014-2018).

Nosso estudo também identificou importantes desigualdades de gênero no Estado de Santa Catarina. Somando o número de candidaturas dos cinco pleitos em estudo (2010, 2012, 2014, 2016 e 2018), houve o registro de 119 pessoas com deficiência concorrendo nas eleições no Estado de Santa Catarina. E quando analisamos as candidaturas de pessoas com deficiência por gênero, temos o seguinte panorama nos pleitos eleitorais de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018:

---

limites da pesquisa, como o fato de ter sido realizada por telefone e com servidores das câmaras municipais.

<sup>17</sup> “O contingente de vereadores com deficiência está espalhado por 75 cidades, ou seja, 11,6% dos municípios paulistas possuem vereadores com algum tipo de deficiência declarada pelo servidor público que atendeu a pesquisa por telefone. Os dados mostram que em cinco cidades existem dois vereadores com deficiência no parlamento. São os casos de São Paulo, Campinas, Americana, Indaiapurá e Tapiraí, sendo que os dois últimos municípios possuem o total de nove vereadores, ou seja, mais de 20% da sua Câmara é composta por pessoas com deficiência.” (DANTAS, [20--], p.3).

**Quadro 3** – Candidaturas por gênero nas eleições de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018 em Santa Catarina

Pleito Eleitoral	Número de candidaturas femininas	Número de candidaturas masculinas
2010	1	2
2012	12	47
2014	2	4
2016	13	34
2018	1	3
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>90</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.<sup>18</sup>

Como é possível observar, das 119 pessoas com deficiência que concorreram nos cinco pleitos eleitorais aqui analisados, somente 29 candidaturas foram femininas, enquanto 90 foram masculinas.

Embora o banco de dados não apresente informações referentes aos partidos e cargos que os candidatos disputaram (se para vereador ou prefeito no caso das eleições municipais, ou para deputado estadual, deputado federal, senador ou presidente no caso das eleições gerais), é possível observar o baixo número de candidaturas e de sucesso eleitoral de pessoas com deficiência. Além disso, observa-se a predominância de candidaturas de pessoas com deficiência física, e o predomínio absoluto de candidatos masculinos, atestando a multidimensionalidade do fenômeno da exclusão, como é o caso da condição de mulher com deficiência.

## **Associativismo e movimentos das pessoas com deficiência no Brasil**

Embora haja uma lacuna nos estudos sobre o associativismo e os movimentos sociais das pessoas com deficiência no país<sup>19</sup> no âmbito das Ciências Sociais, encontramos no Brasil registros de diversas associações atuando neste campo. De acordo com Lanna Júnior (2010),

<sup>18</sup> Informações fornecidas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina via e-mail.

<sup>19</sup> O depoimento da jornalista e militante Ana Maria Morales Crespo no vídeo-documentário “História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil”, a partir dos 12’17” até os 12’52” é exemplar neste sentido: “[...] “os movimentos dos deficientes”, na literatura sobre os movimentos sociais, é o etcetera”. O documentário está disponível em: <https://youtu.be/oxscYK9Xr4M>. Acesso em: 12 jun. 2019.

A motivação inicial é a solidariedade entre pares nos seguintes grupos de deficiência: cegos, surdos e deficientes físicos que, mesmo antes da década de 1970, já estavam reunidos em organizações locais – com abrangência que raramente ultrapassava o bairro ou o município –, em geral, sem sede própria, estatuto ou qualquer outro elemento formal. Eram iniciativas que visavam ao auxílio mútuo e à sobrevivência, sem objetivo político prioritariamente definido. Essas organizações, no entanto, constituíram o embrião das iniciativas de cunho político que surgiriam no Brasil, sobretudo durante a década de 1970. (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 30).

Assim, como ocorreu em outras áreas e setores, o final da década de 1970 foi um marco no desenvolvimento dos movimentos sociais da deficiência no Brasil, especificamente a partir de 1979, quando surgiram as primeiras organizações compostas e geridas por pessoas com deficiência, iniciando um movimento político como protagonistas, não sendo mais tuteladas pelo Estado, familiares e especialistas das áreas de saúde e reabilitação. Desse modo, ao contraporem-se às organizações que prestavam serviços a esse segmento, percebemos essa dicotomia entre organizações **de** pessoas com deficiência e organizações **para** pessoas com deficiência que perdura até hoje. Esse momento da emergência das primeiras organizações associativas de pessoas com deficiência se deu em meio à implosão de outros movimentos sociais de resistência à ditadura militar a partir dos anos 1970 e coincidiu com a conjuntura política da época, marcada por uma lenta abertura política que resultou no processo de redemocratização do país, que vai até o fim da ditadura militar em 1985, no final do governo do general João Batista de Oliveira Figueiredo. Esse cenário também foi marcado pela promulgação, em 1981, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), do Ano Internacional das Pessoas Deficientes (AIPD) (LANNA JÚNIOR, 2010).

Naquele contexto, o movimento de pessoas com deficiência também encenou a campanha da “Década da Reabilitação” (1970-1979) promovida pela ONU, em prol da criação de mais centros de reabilitação e oportunidades educacionais para pessoas com deficiência, bem como formou, em 1979, a *Coalizão Pró-Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes*, com o objetivo de “elaborar uma agenda única de reivindicações e estratégias de luta, bem como fundar a Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 48) que acabou não se concretizando, uma vez que “o amadurecimento das discussões resultou em um rearranjo político no qual a federação única foi

substituída por federações nacionais por tipo de deficiência”<sup>20</sup> (LANNA JÚNIOR, 2010, p.48).

Propondo novos conceitos e paradigmas e desautorizando os antigos porta-vozes, “o movimento social das pessoas deficientes mudou e continua mudando a forma como a sociedade brasileira vê, entende e convive com a deficiência” (CRESPO, 2009, p. 21). Convém ressaltar que, a partir da análise de Borges (2018), assim como ocorre com outros segmentos sociais, o movimento das pessoas com deficiência no Brasil é um movimento social diverso e multifacetado. De acordo com o autor, o perfil de cada grupo ou organização é definido, em primeiro plano, pelas “[...] barreiras que seus representantes enfrentam (ou, mais precisamente, que os corpos físicos de seus representantes enfrentam), as quais podem ser, pelo menos, de ordem arquitetônica, comunicacional e atitudinal.” (BORGES, 2018, p. 36). Assim, o tema da deficiência é um campo repleto de disputas conceituais, políticas e ideológicas, o que fica evidente ao observar o movimento de pessoas com deficiência, formado tanto “por entidades *de e para* pessoas com deficiência, bem como por indivíduos atuando em diversas instituições públicas nos diferentes poderes institucionais do país” (BORGES, 2018, p. 36).

A divisão por tipo de deficiência parece ser um ponto importante e estratégico para se pensar as diferentes perspectivas, associações e repertórios das pessoas com deficiência, como sugere Campos Pinto ([20--]), porque implica a crítica ao modelo social da deficiência, ao focar a compreensão da deficiência em termos de barreiras. Para a autora, é necessária uma abordagem interacionista ou relacional que contemple a interação entre biologia e contexto social, entre fatores individuais e ambientais, o que corresponde ao modelo biopsicossocial expresso pela *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde* (CIF)<sup>21</sup>. Em outras palavras, “a excessiva ênfase nas relações materiais de poder preconizados pelos modelistas sociais” (CAMPOS PINTO, [20--], p. 17) é criticada

---

<sup>20</sup> Também houve o 1º e o 2º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes (1980 e 1981); o 1º Congresso Brasileiro de Pessoas Deficientes (1981); e o 3º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes (1983), ocasião em que se estruturou a organização nacional das associações por área de deficiência (LANNA JÚNIOR, 2010).

<sup>21</sup> Tradução oficial em português de *International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, da Organização Mundial de Saúde (OMS). O documento faz parte da família das classificações internacionais desenvolvidas pela OMS para aplicação em vários aspectos da saúde. Assim, os diagnósticos dos estados de saúde (doenças, distúrbios, lesões etc.) são classificados na CID-10 (abreviação para *Classificação Internacional de Doenças*, décima revisão), e a funcionalidade e a deficiência associadas a esses estados de saúde são classificadas na CIF.

porque “[...] subestima a diversidade de experiências entre as pessoas com deficiência, que resulta de diferentes tipos de deficiência e diversos níveis de funcionalidade, bem como os diversos posicionamentos sociais dos indivíduos em termos de gênero, classe, etnia, orientação sexual, etc.” (CAMPOS PINTO, [20--], p.17). Nesse sentido, embora as estruturas socioeconômicas e o ambiente sejam determinantes para a compreensão da experiência da deficiência, “[...] uma perspectiva que define a deficiência apenas em termos de barreiras conduz a novas formas de opressão e alimenta expectativas irrealistas.” (CAMPOS PINTO, [20--], p.17).

Esse mesmo movimento de pessoas com deficiência se articulou e se constituiu em *lobby* de representantes na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, originando, em 1988, na aprovação dos primeiros capítulos da atual Constituição brasileira a referirem-se à defesa dos direitos específicos e difusos das pessoas com deficiência no país. O regimento interno da ANC previa receber sugestões de parlamentares, bem como de órgãos, entidades associativas, audiências públicas. Nesse sentido, a mobilização do movimento da deficiência pelo país possibilitou a participação ativa nos debates da ANC. Importante forma de articulação foi construída a partir do ciclo de debates “A Constituinte e os Portadores de Deficiência”, promovido pelo Ministério da Cultura nos anos de 1986 e 1987 (LANNA JÚNIOR, 2010).

Na ANC, o *lôcus* de discussão dos assuntos referentes às pessoas com deficiência foi o da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, subordinada à Comissão Temática da Ordem Social (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 65). No tocante à temática das deficiências, o processo de elaboração da Constituição de 1988 foi marcado por divergências e conflitos significativos, por exemplo, a Constituição deveria garantir a promoção da autonomia das pessoas com deficiência, ao invés da tutela como inicialmente sugeria o texto, especialmente porque o movimento já vinha lutando pela igualdade de direitos e não poderia permitir retrocessos. De fato, a principal novidade desta articulação foi a percepção do movimento acerca da necessidade de contemplar o tema da deficiência de forma transversal no novo texto constitucional. Sendo assim, foi “[...] consenso no movimento a contrariedade em relação à adoção de um capítulo específico para tratar das pessoas com deficiência na Constituição.” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 83). O que ocorreu foi que “após a fase de sistematização do texto da Constituição a ser votado em plenário, as propostas do movimento das pessoas com deficiência não foram incorporadas da forma esperada” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 83) e por isso foi preparado pelo movimento um projeto de Emenda Popular

que percorreu na forma de campanhas por todo o país para recolher as 30 mil assinaturas necessárias para submetê-lo à ANC. Essa emenda popular contou com 32.889 assinaturas e foi submetida à ANC, contendo “14 artigos sugerindo alterações no projeto da Constituição, onde coubessem temas como igualdade de direitos, discriminação, acessibilidade, trabalho, prevenção de deficiências, habilitação e reabilitação, direito à informação, educação básica e profissionalizante.” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 83). Dessa forma, o movimento finalmente conseguiu que o parlamento brasileiro atendesse quase a totalidade de suas demandas no texto constitucional, saindo-se vitorioso por superar “[...] a lógica da segregação presente na proposta do capítulo ‘Tutelas Especiais’ e incorporar, mais do que direitos ao longo de todo o texto constitucional, ao menos pelo viés legal, o princípio da inclusão das pessoas com deficiência na sociedade.” (LANNA JÚNIOR, 2010, p. 85).

Os assuntos referentes à pessoa com deficiência foram inseridos no marco legal de forma abrangente e transversal na Constituição de 1988, e desde então diversas normas regulamentadoras sobre os direitos das pessoas com deficiência vêm sendo editadas. Semelhante a áreas como a saúde, assistência social, educação e outras, o tema dos direitos das pessoas com deficiência entrou na agenda política nacional a partir da ação de setores da sociedade civil organizada. Além de ser vista como uma das maiores conquistas do movimento político das pessoas com deficiência, a legislação brasileira é tida como “[...] uma das melhores, dentre os países do continente americano, no que diz respeito aos direitos das pessoas com deficiência.” (CRESPO, 2009, p. 21).

O processo de garantia dos direitos das pessoas com deficiência é marcado por avanços e entraves de diversas ordens, bem como é válido enfatizar que o movimento político das pessoas com deficiência não parou com a Constituição de 1988. Optamos nesse momento por destacar alguns dos avanços mais significativos e que certamente foram e são perpassados por divergências, tais como a criação da Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) em 1986, a qual foi promovida a Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência em 2009, e elevada ao *status* de Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (SNDP) em 2010, o que marcou o reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência dentro da estrutura do Estado (LANNA JÚNIOR, 2010). Essa secretaria é responsável por elaborar projetos, programas e planos desde a implantação, em 1989, da *Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência* pela CORDE.

Leis que regulamentam o atendimento prioritário a pessoas com deficiência, a garantia de benefícios sociais como o Benefício da Prestação Continuada (BPC), a educação escolar de qualidade em escolas comuns, o reconhecimento da Língua Brasileira de Sinais (Libras), o acesso à saúde, o direito ao trabalho e à acessibilidade, dentre outras, são alguns dos exemplos das áreas abrangidas por avanços sociais, mesmo que ainda restritos em diversos aspectos (BRASIL, 2012a). Uma referência central na direção da garantia dos direitos desse segmento foi a aprovação da *Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência* (CDPD) pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e em seguida promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009 com equivalência constitucional<sup>22</sup>. Com a “internalização da Convenção, ficou evidente a necessidade de revisar o marco jurídico nacional e adequá-lo aos princípios consagrados nesse importante documento de garantia de direitos.” (BRASIL, 2012a, p. 20).

Outra importante ação do governo federal se deu na primeira gestão do governo Dilma Rousseff (2011-2014), quando se instituiu, por meio do Decreto nº 7.612/2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, mais conhecido como “Plano Viver Sem Limites”<sup>23</sup>, com o objetivo de implantar novas iniciativas de políticas públicas e intensificar ações em benefício das pessoas com deficiência, melhorando o acesso destas aos direitos básicos como a educação, trabalho, transporte, moradia e saúde. Estruturado em quatro eixos de atuação como o *acesso à educação*, a *inclusão social*, a *acessibilidade* e a *atenção à saúde*, o plano se constituiu no maior programa integrado para a promoção e a garantia de direitos das pessoas com deficiência que o Brasil já teve. Tratava-se de um plano interministerial coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com a participação conjunta de mais de 15 ministérios.

Na direção da necessidade de revisão, atualização e padronização da legislação brasileira como um todo no que tange aos direitos das pessoas com deficiência, foi aprovada, pelo Senado Federal, a Lei nº 13.146/2015, conhecida como *Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência* ou, ainda, *Estatuto da Pessoa com Deficiência*. Com vigência a partir de janeiro de 2016, a lei visa “assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”.

---

<sup>22</sup> O status constitucional da CDPD implica o direito das pessoas com deficiência de processar juridicamente os governos federal, estaduais e municipais que descumprirem o que determina a Convenção.

<sup>23</sup> Maiores informações sobre o Plano Viver sem Limite estão disponíveis no endereço: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite>. Acesso em: 06 jun. 2019.

Convém ressaltar que embora sejam significativos os avanços em termos de legislações e regulamentações em prol dos direitos das pessoas com deficiência, isso não necessariamente se reflete de maneira imediata na realidade cotidiana com os direitos dessas pessoas sendo respeitados e garantidos de fato, haja vista a complexidade do próprio modelo biopsicossocial da deficiência em dimensionar as mudanças substantivas, sejam elas de ordem cultural, econômica, social, arquitetônica e/ou política. Como argumenta Barnes em entrevista à Debora Diniz (DINIZ; BARNES, 2013), esse modelo privilegia a biologia e a psicologia, em detrimento do social. Diante disso, políticos e gestores “aceitam” o modelo biopsicossocial da deficiência e adiam mudanças estruturais que eliminariam as barreiras sociais. A lógica por trás dessa preferência pelo biopsicossocial é que no contexto da relação custos x benefícios, avaliam erroneamente que é mais fácil focar na deficiência do indivíduo do que mudar a sociedade.

Conforme foi possível observar, o movimento político das pessoas com deficiência surgiu e ganhou força em um período da história de nosso país que foi propício aos avanços democráticos e à garantia de direitos em diversas áreas sociais. Os dados sobre o associativismo mostram um crescimento e uma pluralização das organizações nas últimas décadas. No âmbito nacional temos atualmente, de acordo com Borges (2018), as seguintes associações:

#### Quadro 4 – Associações Nacionais

FENAPAES (Federação Nacional das APAEs)
FENEIS (Federação Nacional de Educação Integração de Surdos)
ONCB (Organização Nacional de Cegos do Brasil)
FEBRAPEM (Federação Brasileira de Esclerose Múltipla)
FARBRA (Federação das Associações de Renais e Transplantados do Brasil)
FBASD (Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down)
CBDV (Confederação Brasileira de Desporto de Deficientes Visuais)
FENASP (Federação Nacional das Associações Pestalozzi)
APABB (Associação de Pais e Amigos de Pessoas com Deficiência, de Funcionários do Banco do Brasil e da Comunidade)
ABRASO (Associação Brasileira de Ostomizados)
ONEDEF (Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos)
MORHAN (Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase)
ABRA (Associação Brasileira de Autismo)

AFAG (Associação dos Familiares, Amigos e Portadores de Doenças Graves)
AMPID (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoa com Deficiência)
OAB (Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil)
ABRAÇA (Associação Brasileira para Ação por Direitos das Pessoas com Autismo)
FCD (Fraternidade Cristã de Pessoas com Deficiência)
MVI (Movimento Vida Independente)
CPB (Comitê Paralímpico Brasileiro)
CBBC (Confederação Brasileira de Basquetebol em Cadeiras de Rodas)
ABRC (Associação Brasileira de Rugby em Cadeira de Rodas)
ABDEM (Associação Brasileira de Desportos para Deficientes Intelectuais)

Fonte: Borges (2018, p.38-39).

Essa atuação política no campo do associativismo e dos movimentos sociais tem impactado o campo institucional. A nível nacional, o Decreto 94.806/1987 cria o Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE). Esse conselho passa por alterações, passando a ser Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE)<sup>24</sup> em 1999 e atualmente Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O CONADE é designado como o órgão superior de deliberação coletiva que tem por função garantir a implantação da Política Nacional para Inclusão da Pessoa com Deficiência, e a partir do CONADE, a implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Pessoa com Deficiência, bem como a realização das Conferências Nacionais.

<sup>24</sup> “O CONADE foi criado no âmbito do Ministério da Justiça (MJ) em 1º de junho de 1999 pelo Decreto 3.076/1999. Em dezembro do mesmo ano, o Decreto 3.298/1999, que instituiu a Política Nacional para a Inclusão da Pessoa com Deficiência revogou o Decreto 3.076/1999, mas manteve o CONADE ligado ao MJ. Em 2003, a Lei 10.683, de 28/05/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, trouxe em seu artigo 24 a menção do CONADE como parte da estrutura do governo, vinculada a então Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Em março de 2010 foi editada a Medida Provisória nº 483 alterando a Lei 10.683, que atualizou o nome do CONADE, necessária por conta da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Dessa forma, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência passou a ser designado como Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”. Maiores informações, ver o site oficial da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade>. Acesso em: 12 jun. 2019.

## **A participação da sociedade civil nos Conselhos de Pessoas com Deficiência**

Como vimos, o Brasil tem registrado uma intensa mobilização em prol da garantia dos direitos e melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, o que confluuiu com um contexto de criação de espaços de participação das organizações da sociedade civil, sendo, portanto, os conselhos um avanço conjunto entre sociedade civil organizada e Estado.

Os conselhos de Políticas Públicas<sup>25</sup> são conselhos amparados por legislação nacional e responsáveis pela discussão e/ou deliberação<sup>26</sup> de políticas públicas em suas respectivas áreas de atuação, sendo previstos de atuarem nas três esferas governamentais (município, estado e no plano nacional). Apresentam competências legalmente estabelecidas e contam com a participação de diferentes setores da sociedade tendo em vista a formulação e o controle social na implementação das políticas na respectiva esfera governamental. De acordo com os dados do governo federal (Secretaria Geral da República, 2014) temos atualmente no Brasil mais de 60.000 conselhos municipais em diferentes áreas de políticas públicas, constituindo um campo de atuação conselhistas que apresenta muitas variações em seu interior:

Seja em termos do perfil das organizações da sociedade civil que atuam nesses espaços, da sua competência (se consultivo, deliberativo, fiscalizador e/ou normativo), de como está previsto o equilíbrio entre representação governamental e societal (tripartite, paritário etc.), do montante de recursos disponíveis, entre outras especificidades e diferenças. Essas variações correspondem, em larga medida, aos diferentes arranjos institucionais que vigoram nas distintas áreas de políticas e ao histórico específico de institucionalização dos conselhos nesses arranjos. (LÜCHMAN; ALMEIDA; GIMENES, 2016, p.795).

Seguindo esse aumento nos casos empíricos, observa-se também o adensamento dos estudos sobre os conselhos no nosso país. No trabalho que

---

<sup>25</sup> Englobam os conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente, transporte, etc.) e os de defesa de direitos de segmentos da população (mulheres, indígenas, negros, pessoas com deficiência, pessoas idosas, etc.).

<sup>26</sup> “Conselhos de políticas públicas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Ainda que em ambos os casos se trate da importante tarefa de incorporar atores sociais nas decisões sobre políticas públicas, os conselhos de caráter deliberativo, em geral, se diferenciam em relação à sua capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas.” (LOPEZ; PIRES, 2010, p. 575).

apresenta um mapeamento da produção bibliográfica sobre os conselhos no Brasil. Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) apontam para a importante produção acadêmica nos anos 2000 a 2011, indicando uma crescente visibilidade e legitimidade dos conselhos de políticas públicas enquanto objeto de investigação no meio acadêmico nacional. De acordo com as autoras, a presença dos conselhos de saúde, assistência social e criança e adolescente em cerca de 90,0% dos municípios brasileiros já no início dos anos 2000, atesta o crescimento do interesse pelo tema, que vai se diversificando para outras áreas de políticas públicas durante aquela década.

No campo dos direitos das pessoas com deficiência, os conselhos são mais recentes no país, embora o Conselho Nacional tenha sido criado ainda na década de 1990. De acordo com um estudo do CONADE (2014), entre os principais marcos de fortalecimento desse processo constam a ratificação da *Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência* (2009) e o *Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência* (2011). Além desses marcos, ressalta-se a influência da realização da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência no ano de 2006, conscientizando para a importância da realização das conferências municipais e estaduais e para a criação dos conselhos nas esferas estaduais e municipais. Lopez e Pires (2010) apontam para a importância das conferências nacionais na “[...] estruturação de áreas de política pública, catalisando a criação (ou reformulação) de conselhos setoriais, definindo diretrizes para o setor, e em alguns casos culminando até na constituição de sistemas nacionais (como no caso da assistência social).” (LOPEZ; PIRES, 2010, p. 569).

Foram realizadas, até o momento, quatro Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência: a I Conferência, cujo tema era “Acessibilidade: você também tem compromisso”, foi realizada em maio de 2006 com três eixos temáticos: 1) Das condições gerais da implementação da Acessibilidade; 2) Da implementação da acessibilidade arquitetônica, urbanística e de transportes e 3) Da acessibilidade à informação, à comunicação e às ajudas técnicas. A II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência foi realizada em dezembro de 2008 e teve como tema “Inclusão, Participação e Desenvolvimento – Um novo jeito de avançar”, tendo novamente três eixos temáticos: 1) saúde e reabilitação profissional; 2) educação e trabalho; e 3) acessibilidade. Já a III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência ocorreu em dezembro de 2012, com o tema “Um olhar através da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU: novas perspectivas e desafios”, com os seguintes eixos temáticos: 1) Educação, esporte, trabalho e reabilitação profissional; 2) Acessibilidade, comunicação, transporte

e moradia; 3) Saúde, prevenção, reabilitação, órteses e próteses e 4) Segurança, acesso à justiça, padrão de vida e proteção social adequados (BRASIL, 2012). Por fim, a IV Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência se deu em abril de 2016, inovando com o tema “Os desafios na implementação da Política da Pessoa com Deficiência: a transversalidade como radicalidade dos Direitos Humanos”, tendo como eixos temáticos: 1) Gênero, raça e etnia, diversidades sexual e geracional; 2) Órgãos Gestores e Instâncias de Participação Social; e 3) A interação entre os Poderes e os entes federados.

No caso dos Conselhos de direitos das pessoas com deficiência, o estudo promovido pelo CONADE (2014)<sup>27</sup>, apresenta alguns dados interessantes sobre a existência desses conselhos. De acordo com o mapeamento realizado em 2014, havia conselhos em todos os Estados, no Distrito Federal e em torno de 580 municípios do país. O quadro abaixo apresenta o crescimento dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência no país, no período de 2003 a 2014, nas esferas estadual e municipal:

**Quadro 5** – Criação dos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência no Brasil

Região	Conselhos Estaduais		Conselhos Municipais	
	2003	2014	2003	2014
Norte	0	7	0	21
Nordeste	4	9	6	143
Centro-Oeste	2	3	1	45
Sul	2	4	6	110
Sudeste	4	4	62	253
Total	12	27	75	572

Fonte: CONADE (2014).

<sup>27</sup> A pesquisa realizada pelo CONADE englobou aspectos relacionados à infraestrutura, eleições, formação e estrutura dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência, visando conhecer o cenário desses conselhos no país e assim dispor de subsídios para a elaboração de diretrizes nessa área. Os dados foram obtidos a partir de um questionário, cujo link “[...]” foi distribuído para os conselhos por email e por meio das redes sociais em 20 de maio de 2014, com o prazo de um mês para o recebimento de respostas. No ato da análise dos dados, a partir do dia 4 de julho de 2014, havia sido recebido um total de 83 respostas, sendo 13 de conselhos estaduais (representando 48% do total de conselhos estaduais) e 69 de conselhos municipais (o que representa aproximadamente 12% dos conselhos municipais).” (CONADE, 2014, p. 17).

Conforme destacado no estudo, “[...] neste período, o número total de conselhos estaduais teve um aumento de 125% enquanto o de conselhos municipais foi ampliado em mais de dez vezes<sup>28</sup>”. (CONADE, 2014, p 23).

Diferente de outros espaços e políticas participativas, nesses Conselhos a participação institucional ocorre sob prerrogativas legais que determinam a representação por meio de associações, organizações ou “entidades sociais”, fundamentalmente daquelas que atuam ou que contam com algum reconhecimento nas respectivas áreas de intervenção governamental. Fruto de intenso debate, reivindicação e atuação de diferentes atores políticos e sociais, a institucionalização desses espaços amplia e complexifica o rol de modalidades de participação política, também na área da deficiência.

Em pesquisa realizada<sup>29</sup> junto aos conselhos estaduais de defesa de direitos da pessoa com deficiência de 18 estados brasileiros (Pará, Roraima, Tocantins, Amapá, Paraíba, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), identificamos a presença marcante das organizações socioassistenciais<sup>30</sup>, ou seja, associações voltadas para a prestação de serviços e a promoção de atividades de defesa de direitos nas diferentes modalidades de deficiência, como podemos visualizar no quadro abaixo.

---

<sup>28</sup> De acordo com esse estudo, 94% dos conselhos municipais e todos os conselhos estaduais foram criados por lei. (CONADE, 2014).

<sup>29</sup> Pesquisa realizada no âmbito do projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013).” (CAPES/PROCAD, Edital nº 071/2013).

<sup>30</sup> A classificação adotada nesse levantamento segue a tipologia de associativismo usada por Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), e que é composta por doze tipos de associações: mundo do trabalho; movimentos sociais; acadêmicas; empresariais/patronais; socioassistenciais; assistenciais religiosas; fóruns; territoriais/comunitárias; representantes de outros conselhos; socioambientais; outras; e sem identificação de entidade.

**Quadro 6** – Tipos de associativismo presente nos conselhos estaduais de direitos das pessoas com deficiência

<b>Tipo de Associativismo</b>	<b>Total (n)</b>	<b>Total (%)</b>
Socioassistenciais	139	73
Mundo do Trabalho	24	12,5
Outros Conselhos	13	7
Acadêmicas	4	2
Assistenciais Religiosas	4	2
Patronais/Empresariais	3	1,5
Culturais	2	1
Movimentos Sociais	1	0,5
Fóruns	1	0,5
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa Conselhos Gestores e Associativismo e do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.

Esses dados confirmam estudos anteriores que mostram uma concentração de organizações assistenciais na área da deficiência se comparamos com conselhos de outras áreas de políticas públicas (LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2018). Dentre os Estados pesquisados, o Estado da Bahia chama a atenção pelo número de cadeiras (29) e pela pluralidade da representação da sociedade civil.

A identificação das áreas, ou tipos de deficiência que conformam o associativismo socioassistencial aponta para uma expressiva participação de setores e/ou pessoas com deficiência nos conselhos, conforme apresentamos no quadro a seguir.

**Quadro 7** – Presença das associações por tipo de deficiência

<b>Classificação de Deficiência</b>	<b>Total (n)</b>	<b>Total (%)</b>
Deficiência física	27	14
Deficiência visual	17	9
APAES	16	8,5
Deficiência auditiva	13	7
Síndrome de Down	8	4
Autismo	6	3
Outros/sem identificação	53	27,5
Não entra na categoria	51	27
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados da Pesquisa Conselhos Gestores e Associativismo e do Projeto Mudanças e Permanências na Participação Política dos brasileiros 1988-2013.

A marcante presença das APAES nos conselhos da área justificou a sua inclusão na classificação. No caso das associações do mundo do trabalho, o destaque fica por conta da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dos Conselhos Regionais de Serviço Social e de Engenharia e Arquitetura.

Em que pese a pertinência das discussões sobre as associações serem “de” ou “para” as pessoas com deficiência, como são os casos das APAES, os dados mostram um crescimento dessa modalidade de participação política das pessoas com deficiência, muito embora possa se constituir em um fenômeno de sobreposição da participação, na medida em que os conselhos incorporam os setores mais organizados da população.

### **Considerações finais**

Inserido no campo de estudos sobre a participação política, e diante da escassez de estudos sobre a participação das pessoas com deficiência no Brasil, o trabalho buscou apresentar uma abordagem panorâmica sobre algumas modalidades de participação política deste segmento populacional, destacando a participação eleitoral, a participação em associações e movimentos sociais e a participação em Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência.

O trabalho ressaltou que, além das diversas restrições econômicas, sociais, culturais e institucionais, as barreiras no campo da participação e da representação política só fazem aumentar o grau de exclusão e de injustiças sociais sofrido por esse segmento populacional. No entanto, em que pese a gravidade dessas restrições e barreiras, eventos como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes da ONU (1981), e os contextos - de abertura política do Brasil, durante os finais dos anos de 1970 e o da Assembleia Nacional Constituinte, em meados dos anos de 1980 – propiciaram alterações importantes no plano da participação política das pessoas com deficiência no Brasil. Como vimos, assim como ocorreu em outras áreas e setores, o final da década de 1970 foi um marco no desenvolvimento dos movimentos sociais da deficiência no país, especificamente a partir de 1979, quando surgiram as primeiras organizações compostas e geridas por pessoas com deficiência, rompendo com a tutela, seja do Estado, das famílias e/ou especialistas das áreas de saúde e reabilitação. Vimos também como, nas últimas décadas, o país vem testemunhando a criação, expansão e diversificação de movimentos sociais na área da deficiência, disputando conceitos, modelos e representações sobre a deficiência. Uma dimensão central deste processo foi a alteração do modelo biomédico pelo “modelo social da deficiência”, deslocando a compreensão da deficiência do corpo do

indivíduo para o contexto, e apontando para as barreiras sociais impostas pelo ambiente. Isso vem permitindo um deslocamento que, a exemplo das categorias de gênero, raça/etnia, classe, entre outras, registra a condição de deficiência como uma forma de opressão social.

Os assuntos referentes às pessoas com deficiência foram inseridos no marco legal de forma abrangente e transversal na Constituição de 1988, e desde então diversas normas regulamentadoras sobre os direitos das pessoas com deficiência vêm sendo editadas, como a *Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência*. Destaque também para a criação do Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência, abrindo as portas para a expansão dos conselhos nas esferas estaduais e municipais.

Diante disso, e embora todos os problemas decorrentes das condições de mobilidade, de comunicação, de discriminação, de isolamento social, de carência de recursos e de baixa eficácia política, apresentamos dados que apontam avanços que problematizam diagnósticos que atestam uma “apatia política” dessa população. Certamente há ainda muito o que avançar nesse campo. Como vimos, o número de pessoas com deficiência que logram sucesso nos processos eleitorais demonstra o cenário de exclusão política desse segmento populacional. No âmbito federal, apenas três candidatos com deficiência foram eleitos nas últimas eleições de 2018 para o parlamento brasileiro. Os poucos dados disponíveis atestam para esse diagnóstico de exclusão parlamentar, que se amplia ainda mais quando consideramos a dimensão de gênero, complexificando o fenômeno da exclusão política. Por outro lado, os dados indicam um crescimento importante no plano da participação eleitoral, dobrando o número de eleitores com deficiência na última eleição (2018). Um dos fatores que vem contribuindo para esse crescimento é a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no sentido de garantir o direito ao voto das pessoas com deficiência em igualdade de condições com os demais cidadãos.

No campo da participação associativa e em movimentos sociais, os dados sobre o associativismo mostram um crescimento e uma pluralização das organizações nas últimas décadas, com associações de diversos tipos de deficiência, conforme o quadro das associações existentes no plano nacional. Um dos resultados dessas mobilizações e da atuação das associações são os avanços nos planos institucional e legal, como a ampliação, para os estados e municípios, dos conselhos de defesa de direitos das pessoas com deficiência, constituindo-se como mais uma modalidade de participação política, e que tem contado com a atuação de organizações de diferentes tipos de deficiência no país. Assim, no que diz respeito à participação política das pessoas com deficiência no Brasil, embora as dificuldades

e barreiras históricas, em especial no que diz respeito ao exercício da representação eleitoral, podemos perceber avanços significativos no seu envolvimento político, tanto no plano da participação eleitoral, como social e institucional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015.

BARBERAN, P. M. Sufragio por Internet: análisis teórico y comparado. **Cuestiones Constitucionales - Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, Ciudad de México, n.39, p. 261-293, 2018.

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

BORGES, J. A. de S. **Política da pessoa com deficiência no Brasil**: percorrendo o labirinto. 2018. 427p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2014**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014-2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Avanços das políticas públicas para as pessoas com deficiência**: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2012a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.381, de 19 de junho de 2012b. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília-DF, ano 2012b, n. 142, p. 11-13, 27 jul. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/PO-RES233812012.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, seção 1, edição 131, p. 1, 10 jul. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/99423>. Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.008 de 05 de março de 2002. Dispõe sobre o voto dos eleitores portadores de deficiência. **Diário**

**da Justiça**, Brasília-DF, 11 abr. 2002. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.008-de-5-de-marco-de-2002-brasilia-2013-df>. Acesso em: 05 abr. 2020.

CAMPOS PINTO, P. **Deficiência, sociedade e direitos**: a visão do sociólogo. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa, [20--]. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/723-1116.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

CARDOSO, L. M. G. **Pessoas com deficiência e inclusão no mercado de trabalho**: um estudo sobre Lei de Cotas, conflitos e cont(r)ados. 2016. 94p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

COHEN, J.; ROGERS, J. **Associations and democracy**. London: Verso, 1995.

CONADE. **Perfil dos conselhos de direito da pessoa com deficiência**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2014. (Cadernos Temáticos, n. 1).

CRESPO, A. M. M. **Da invisibilidade à construção da própria cidadania**: os obstáculos, as estratégias e as conquistas do movimento social das pessoas com deficiência no Brasil, através das histórias de vida de seus líderes. 2009. 386p. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CRUZ-VELANDIA, I.; GARCÍA-RUIZ, S.; RODRÍGUEZ-PRIETO, I.; ROJAS-CÁRDENAS, A.; CHAVES-ORTIZ, V. Configuración política de la categoría discapacidad en Colombia: relación Estado y ciudadanía. **Revista de la Facultad de Medicina**, Bogotá, v.63, supl. 1, p. 25-32, 2015.

DANTAS, H. **A representação política da pessoa com deficiência nos parlamentos municipais de São Paulo**. [S.l.: s.n.], [20--].

DE MARIO, C. Os determinantes sociais da saúde e a justiça em saúde. In.: DE MARIO, C. G. (Org.). **As contribuições das Ciências Sociais ao campo da saúde**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 39-57.

DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. C. O Direito à participação política das pessoas com deficiência. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 159-180, nov. 2017.

DINIZ, D.; BARNES, C. Deficiência e políticas sociais: entrevista com Colin Barnes. **SER Social**, Brasília, v. 15, n. 32, p. 237-251, 2013.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FLORES, M. H. **Participación política de organizaciones civiles de discapacidad en espacios institucionalizados en la Ciudad de México**: los casos del INDEPEDI y del PDHDF. 2017. 283f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas e Sociais) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2017.

FUNG, A. Associations and democracy: between theories, hopes, and realities. **Annual Review of Sociology**, California, v. 29, p. 515-539, 2003.

GARCIA, V. G.; MAIA, A. G. Características da participação das pessoas com deficiência e/ou limitação funcional no mercado de trabalho brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, p. 395-418, 2014.

GONZÁLEZ, M. L.; GONZÁLEZ, R. Discapacidad y participación electoral. *In*: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America**. Sweden: IDEA, 2007. p. 198-223.

GULDVIK, I.; LESJØ, J. H. Disability, social groups, and political citizenship. **Disability & Society**, [S.l.], v. 29, n. 4, p. 516-529, 2014.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: resultados preliminares da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_preliminares\\_amostra/default\\_resultados\\_preliminares\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares_amostra/default_resultados_preliminares_amostra.shtm). Acesso em: 25 maio 2019.

IBGE. **Censo demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INEP. **Resumo técnico**: Censo da Educação Básica 2018. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

INEP. **Resumo técnico**: Censo da Educação Superior 2016. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

KINGSTON, L. N. Political participation as a disability rights issue. **Disability and Health Journal**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 259-261, 2014.

LANNA JÚNIOR, M. C. M. (comp.). **História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: BRASIL em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 159-178, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. Gênero e representação política nos conselhos gestores no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 789-822, 2016.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. Associativismo e conselhos gestores no Brasil. In: MARTELLI, C.; JARDIM, M. A.; GIMENES, E. (org.). **Participação política e democracia no Brasil contemporâneo**. Araraquara: Cultura Acadêmica, 2018. v. 1, p. 207-233.

MELLO, A. G.; NUERNBERG, A. H.; BLOCK, P. Não é o corpo que nos *discapacita*, mas sim a sociedade: a interdisciplinaridade e o surgimento dos estudos sobre deficiência no Brasil e no mundo. In: SCHIMANSKI, E.; CAVALCANTE, F. G. (org.). **Pesquisa e extensão**: experiências e perspectivas interdisciplinares. Ponta Grossa: Ed. da UEPG, 2014. p. 91-118.

MILBRATH, L. W. **Political participation**. Chicago: Rand McNally, 1965.

MONTEIRO, A. R. **Pessoas com deficiência**: a trajetória de um tema na agenda pública. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PEREIRA, S. O. **Para não ser o etcetera**. Cruz das Almas, BA: Ed. da UFRB, 2018.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PRIESTLEY, M.; STICKINGS, M.; LOJA, E.; GRAMMENOS, S.; LAWSON, A.; WADDINGTON, L.; FRIDRIKSDOTTIR, B. The political participation of disabled people in europe: rights, accessibility and activism. **Electoral Studies**, [S.l.], v. 42, p. 1-9, 2016.

PUTNAM, R. D. **El declive del capital social**. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2003.

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

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

ROJO, E. L.; GONZÁLEZ, E.; GARCÍA, Y. L.; CHÁVEZ, N. M. “Yo elijo”: participación política y derecho a la ciudadanía de las personas con discapacidad. **Política y Cultura**, [S.l.], n.44, p.137-156, 2015.

SANTOS, T. T.; BARROS, A. T. Representação política das pessoas com deficiência na Câmara dos Deputados: a percepção dos representados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 26, p. 223-271, 2018.

SASSAKI, R. K. Na inclusão escolar ou laboral, ninguém será deixado para trás. **Revista Reação**, São Paulo, ano 21, n.126, p.14-16, jan./fev. 2019.

SCHAEFER, M. I. **Conselho Municipal de direitos da pessoa com deficiência de Florianópolis**: limites e possibilidades. 2016. 58p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SCHUR, L.; ADYA, M. Sidelined or mainstreamed? political participation and attitudes of people with disabilities in the United States. **Social Science Quarterly**, Austin, v. 94, n. 3, p. 811-839, 2012.

SCOTT, J. W. O enigma da igualdade. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.13, n.1, p. 11-30, 2005.

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

VIRENDRAKUMAR, B.; JOLLEY, E.; BADU, E.; SCHMIDT, E. Disability inclusive elections in Africa: a systematic review of published and unpublished literature. **Disability & Society**, [S.L.], v. 33, n. 4, p. 509-538, 2018.

WALDSCHMIDT, A.; SÉPULCHRE, M. Citizenship: reflections on a relevant but ambivalent concept for persons with disabilities. **Disability & Society**, [S.L.], v. 34, n. 3, p. 421-448, 2019.

WARREN, M. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.67, p. 139-190, 2006.

## ATIVISMO INSTITUCIONAL FEMINISTA: CAVANDO OPORTUNIDADES NA BUROCRACIA ESTATAL<sup>1</sup>

Milena Cristina BELANÇON

O período da redemocratização brasileira, que tem seu ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988, foi marcado pelo crescimento de novas formas de participação política. Nesse cenário, a participação dos movimentos sociais deu coro à luta por Democracia, e assim, com a mudança de regime político a relação entre os movimentos sociais e o Estado adquiriu um novo status.

Entre as novas formas de participação, destacaram-se as instituições participativas (Conselhos, Orçamentos Participativos e as Conferências). Dessa forma, na década de 1990, os estudos dedicados aos movimentos sociais e sua relação com o Estado se debruçaram sobre as instituições participativas. Nos anos 2000 nota-se maior pluralidade de temáticas nesse campo de estudo, principalmente pela ocasião da “Onda Rosa”, onde os países da América Latina viveram experiências de governos mais à esquerda do que tradicionalmente se encontrava. Com isso novos fenômenos decorrentes da relação entre movimento social e Estado passaram a ser objeto de análise, uma vez que essas instâncias se aproximaram e desembocaram em novos repertórios de interação. Entre estes, encontramos o ativismo institucional, repertório que ganhou grande espaço na agenda da militância e dos estudiosos do tema nesse período.

As mudanças decorrentes desse período foram impulsionadas pela demanda por horizontalidade e participação, que constituiu pauta unificadora dos movimentos sociais durante o período ditatorial (FELTRAN, 2006). Nesse contexto, muitos militantes, que encontravam-se organizados

---

<sup>1</sup> Este capítulo decorre de discussões presentes na dissertação de mestrado *Ondas e ressacas do Feminismo de Estado no Brasil: ativismo institucional em contexto de mudança*, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Agradeço à orientação de Carla Almeida e às contribuições da banca, composta por Éder Rodrigo Gimenes, Luciana Tatagiba e Maria Lígia Ganacin Granado Elias.

em movimentos pró-democracia, se destacaram na luta política e passaram a ocupar funções dentro do Estado. A esta participação “intraestatal” a bibliografia deu o nome de “ativismo institucional”, definido por Domitilla Cayres (2015, p. 62) como o ativismo que se refere “[...] 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.”

Desse modo, o ativismo institucional constituiu-se como possibilidade de ação dos movimentos sociais em um contexto favorável, de abertura política. Nesse sentido, Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2014) exploram o ativismo institucional como um repertório de interação entre Estado e sociedade, apontando o quanto as relações, que antes eram vistas pelo ponto de vista do conflito<sup>2</sup>, podem extrapolar esse postulado e se constituir via parceria e cooperação entre essas instâncias.

O ativismo institucional foi alvo de divergências e disputas dentro dos movimentos, uma vez que a aproximação do Estado significava, para muitos, cooptação e perda de autonomia política. Essa dinâmica pode ser bem ilustrada pelo movimento feminista, haja vista que este fundou suas bases no conflito com o Estado, porém, a partir da redemocratização encontrou a oportunidade de cavar espaços na burocracia e pautar a agenda feminista também por dentro do Estado, no que a bibliografia chama de feminismo de Estado e/ou feminismo estatal (BANASZAK, 2005; BOHN, 2010).

O período da redemocratização brasileira é fundamental para se compreender os caminhos do movimento feminista no país. Segundo Lia Zanotta Machado (2016), “[...] àquele momento [da redemocratização], a pressão e o contexto político eram favoráveis aos avanços dos direitos das mulheres, como se incluídos estivessem na conquista da democracia e do ‘progresso social’, muito embora resistências fizessem lugar.” Na sequência, os anos 90 ficaram marcados pela configuração de novas tendências dos movimentos feministas latino-americanos, que, segundo Sonia Alvarez (2000), foram constituídas, entre outros fatores, pela proliferação de espaços e lugares em que feministas atuam e também pela absorção de discursos e agendas feministas por instituições dominantes (incluindo o Estado e órgãos internacionais). Segundo a autora, essa descentralização foi saudável, mas desencadeou também contradições profundas, gerando novos conflitos relacionados aos lugares, alvos e objetivos apropriados da política feminista.

Estas incursões ao Estado foram ainda mais notáveis na esfera federal durante os governos petistas (2003 – 2016). Tal aproximação entre Estado e

---

<sup>2</sup> Como proposto pela Teoria dos Processos Políticos, confira Tarrow (2009) e Tilly (2013).

movimentos sociais nesse período deveu-se, entre outros, ao fato do Partido dos Trabalhadores (PT) ser composto, em grande parte, por militantes organizados em diversos movimentos sociais, inclusive o feminista. Além disso, historicamente, partidos alinhados à esquerda têm sido mais receptivos às pautas feministas (BOHN, 2010). Dessa forma, os governos petistas foram constituídos, desde sua base, por um ideal inclusivo aos movimentos sociais na gestão (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CAYRES, 2015; FELTRAN, 2006).

A partir desses marcos, buscamos neste texto sugerir possibilidades de avaliação desse repertório, utilizando categorias de análise já bastante conhecidas pela bibliografia de movimentos sociais, como, oportunidades políticas (TARROW, 2009; TILLY, 2013), capacidades estatais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018) e encaixe institucional (GURZA LAVALLE *et al.*, [2017]).

Desse modo, a proposta deste capítulo é apresentar um panorama do ativismo institucional feminista brasileiro e indicar alguns conceitos que podem auxiliar a análise desse repertório de interação. Para tanto, dividimos o capítulo em duas sessões além desta introdução e notas conclusivas. A princípio, apresentamos um histórico da institucionalização de pautas feministas no Brasil no decorrer das mudanças de contexto político e, na sessão seguinte, nos detemos nas discussões dos conceitos que podem ser úteis para analisar a relação entre movimentos sociais e Estado, no que se refere aos processos de institucionalização de demandas.

## **Ativismo institucional feminista e contexto político**

O acolhimento da pauta de gênero como um problema social na agenda pública foi resultado de diferentes fatores, tais como: compromissos jurídicos dos Estados e governos junto aos movimentos sociais; mobilização das organizações de mulheres e de movimentos feministas; influência de órgãos internacionais preocupados com a temática, entre outras formas de pressão, que exigiram uma resposta por parte das instituições estatais. Desse modo, a institucionalização de políticas para mulheres no Brasil tomou força e ganhou destaque pela atuação de uma série de dispositivos institucionais, com o intuito de fortalecer as políticas públicas da área.

Para Marlise Matos e Clarisse Paradis (2013, p. 2),

A institucionalização do enfoque de gênero nas políticas seria um passo indicativo de avanços em prol de um processo de mudança sociocultural e política mais democratizante, sobretudo porque coloca

em evidência o papel do Estado na promoção de uma redistribuição de oportunidades mais efetiva e também na promoção de maior justiça social.

Desse modo, notamos a importância das políticas com enfoque de gênero serem articuladas dentro do Estado para além de instâncias eleitorais, até porque ainda hoje este é um locus de difícil acesso para as mulheres.

Tendo em vista a importância da institucionalização de políticas públicas de mulheres, temos como marco a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ainda no processo de abertura política, mais especificamente em 1985. O CNDM foi um desdobramento das lutas pela saúde da mulher, que junto aos movimentos de mulheres e feministas, obtiveram atuação marcante ao dar visibilidade a um conjunto de reivindicações relativas ao processo de exclusão destas (ABERS; TATAGIBA, 2015).

O CNDM liderou campanhas, como a “Constituinte sem mulher fica pela metade”, que marcou o período de redemocratização, e culminou na apresentação da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes<sup>3</sup>, que indicava de forma completa e abrangente as demandas das mulheres para o documento. Segundo Céli Jardim Pinto (2003), a bancada feminina, mesmo com sua heterogeneidade, apresentou 30 emendas sobre os direitos das mulheres, englobando praticamente todas as reivindicações do movimento feminista.

Muitas dessas pautas foram acolhidas na Constituição de 1988 (BLAY; AVELAR, 2017; JARDIM PINTO, 2003) e operaram como instrumentos de institucionalização das políticas para mulheres. Porém, de partida já é possível notar a seletividade do Estado e a dificuldade de inclusão de demandas feministas neste, com o fato de que a pauta dos direitos sexuais e reprodutivos foi um dos principais itens não acatados na Constituição, o que a bibliografia trata exaustivamente como a grande lacuna dessa conquista.

Apesar dos avanços, é importante frisar que a institucionalização da agenda feminista sempre foi muito dependente do perfil ideológico do governo. Segundo Céli Jardim Pinto (2003, p. 79),

[...] no momento da Constituinte, o CNDM teve um importante papel, mas isso não lhe garantiu a consolidação de um espaço no apa-

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf). Acesso em: 14 jan. 2020.

rato estatal. O rápido declínio do CNDM quando os ventos políticos não lhe estavam mais favoráveis é indicativo da precariedade desse tipo de inclusão de movimentos sociais no aparato estatal.

Explicita-se assim o quanto o contexto político, e consequentemente a vontade política do governo é um fator extremamente importante para a vida dessas instituições de políticas para mulheres, para as quais o sucesso e a efetivação de tais mecanismos estão mais atrelados às políticas de governo do que de Estado propriamente.

Nesse sentido, como já foi apontado, consideramos que a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003, significou um momento importante para o ativismo institucional feminista no que se refere à institucionalização de demandas. Afim de obter uma visualização da construção de instrumentos de políticas para mulheres, podemos observar o Quadro 1, abaixo.

**Quadro 1** – Série histórica da institucionalização de instrumentos de políticas para Mulheres

Ano	Ação
1983	Criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo
1985	Criação do Conselho Nacional de Defesa da Mulher (CNDM)
2002	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher <sup>4</sup>
2003	Criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM)
2004	1ª Conferência de Políticas para Mulheres (CNPM)
2005 a 2007	Vigência do I PNPM (Plano Nacional de Política para Mulheres)
2006	Criação da Lei nº 11340 (Lei Maria da Penha)
2007	2ª CNPM
2008 a 2011	Vigência do II PNPM
2011	3ª CNPM
2013 a 2015	Vigência do III PNPM
2016	4ª CNPM

Fonte: (ALMEIDA; BELANÇON; CHAVES, 2019, p.188).

Podemos observar o quanto a chegada do PT à Presidência mobilizou uma rede de instrumentos de políticas públicas para mulheres, que o Brasil ainda não havia experimentado. Instrumentos estes que mantinham –

<sup>4</sup> A secretaria foi criada vinculada ao Ministério de Justiça e segundo Schumacher (2018) sua competência e estrutura não foram definidas pela lei que a instituiu.

ou, buscavam – articulação entre si, como podemos conferir no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Segundo Ângela Fontes e Lourdes Marcondes (2006, p.3):

Em julho de 2004 realizou-se em Brasília a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. [...] O processo de construção da Conferência envolveu cerca de 120 mil mulheres que participaram das plenárias estaduais, municipais e regionais realizadas em todo o país. [...] As propostas da Conferência subsidiaram a elaboração do Plano Nacional que passa a orientar as políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal e a nortear as realizadas pelos governos estaduais e municipais.

Portanto, a proposta da estrutura de políticas para as mulheres seria: atuação dos Conselhos de Políticas para Mulheres (CPM) e Organismos de Política para Mulheres (OPM) que promoveriam as Conferências, desde o nível municipal, regional e estadual, chegando até a Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM), onde as propostas elencadas e discutidas no processo, guiavam a elaboração do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

Sabendo que a verticalização também foi uma pauta importante nesse momento, atentando para a necessidade em se distribuir tais instrumentos de políticas para mulheres pelos municípios, onde as mulheres têm de fato o acesso à política pública, Carla Almeida, Milena Belançon, e Karen Chaves (2019) em pesquisa sobre a expansão e efetividade dos Organismos e Conselhos Gestores de Políticas para mulheres nos municípios brasileiros, apontam que a partir de 2003 o crescimento quantitativo dessas instâncias é notável, ainda que sua cobertura no território nacional permaneça muito baixa, obtendo em 2013 um total de 18% dos municípios com CPM e 28% com OPM. Os picos de criação de CPMs, por exemplo, se deram nos anos de 2009 e 2011, os quais as autoras associam aos esforços praticados em busca da descentralização das políticas para mulheres.

É nítido que a existência de um OPM não significa que naquele local haja uma gestão feminista, porém, em pesquisa sobre o perfil das delegadas presentes na 3ª (2011) e 4ª (2016) Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, Almeida *et al.* (2018) apontam que 82,3% e 82,4%, respectivamente, se declaravam como feministas. Esses dados indicam assim o quanto essas instâncias constituem local de acesso de mulheres feministas. Acompanhando esse mesmo grupo, Marlise Matos e Ian Prates (2018, p. 166-167) afirmam que,

[...] De fato, as delegadas das CNPMs se distinguem da população em geral e também das mulheres brasileiras em geral, perfazendo um círculo subjetivo-valorativo-cultural bem mais homogêneo e fortemente mais destradicionalizado em relação às percepções de gênero e raça. Elas parecem operar, talvez, como um subconjunto de agentes que tem sido responsável por processos identificados, e já em curso no Brasil, de reformulação nos valores tradicionais de gênero e raça.

Desse modo, os autores enfatizam a importância das deliberações tomadas nas CNPMs nas disputas e tensionamentos da normatividade social patriarcal e racista brasileira (MATOS; PRATES, 2018, p. 167).

Sobre os resultados dessas lutas Anelise Gutterres, Adriana Vianna e Silvia Aguião (2014, p. 234) afirmam que:

[...] Dos momentos iniciais de articulação dos movimentos de mulheres e feministas nos anos 70 até o presente, é possível indicar que algumas questões consolidaram-se no campo dos direitos e políticas das mulheres. Entre elas, destacamos o reconhecimento, questionamento e enfrentamento da violência de gênero em seus diversos designativos – violência contra a mulher, violência doméstica etc. – pensada como fenômeno complexo e atravessado por dinâmicas de classe, condição social etc. Esse campo temático tem sido objeto de diversas formas de institucionalização, sendo a mais recente delas representada pela Lei Maria da Penha e todo um conjunto de políticas e aparatos a ela ligados.

Portanto, está nítido que as conquistas de direitos e políticas para mulheres no Estado brasileiro foi influenciada pelos movimentos sociais, incluindo a atuação do ativismo institucional feminista, principalmente por meio dos Organismos de Políticas para as Mulheres e dos Conselhos de Políticas para Mulheres.

Nota-se ainda que um dos maiores desafios da institucionalização das pautas feministas está na forte dependência das mudanças de governo. Débora Gonzalez (2018) salienta que essas mudanças representam um ponto crucial para determinar a continuidade dos organismos de políticas para mulheres, bem como para a orientação de seus princípios e ações. Para a autora, o posicionamento do mecanismo na estrutura do Estado aponta também o seu grau de hierarquia no Estado, que diz respeito à autonomia do órgão, sua capacidade técnica e financeira, etc. Ainda segundo Gonzalez (2018, p. 11):

[...] No Brasil, por exemplo, a Secretaria Nacional de Políticas para as mulheres (SPM), criada em 2003 como uma secretaria especial ligada à Presidência da República, transforma-se, em 2011, em um Ministério, alcançando assim o mais alto nível na estrutura estatal; em 2015 integra-se aos ministérios de Igualdade Racial e Direitos Humanos e, em 2016, é sub-locada como uma secretaria ligada ao ministério da justiça, passando a identificar-se como um mecanismo com o mais baixo nível hierárquico.

O ano de 2016 marcou a política brasileira por uma crise democrática que culminou no controverso impeachment de Dilma Rousseff. Esse período indicou também uma nova guinada no que diz respeito às políticas para mulheres, com o fim dos governos petistas e o advento de governos conservadores e comprometidos com a institucionalização de demandas antifeministas. Notamos o Estado fechando-se às negociações com os movimentos sociais e às pautas das minorias sociais.

Dessa forma, a partir de 2016, o OPM Federal passou por diversas mudanças, indicando grande instabilidade, e a partir de 2019, com a nova gestão da República, passou a se chamar Ministério de Estado da Mulher, Família e Direitos Humanos. Esta última mudança indicou uma transformação radical de perspectivas se comparada à SPM criada em 2003. Essas mudanças são notadas por diversos fatores, entre eles, o posicionamento ideológico do novo Governo Federal e seus ataques aos movimentos feministas desde a campanha eleitoral. Entendemos que ao chamar a “Família” para compor o título do Ministério, indica-se certa reação às mudanças e avanços da sociedade brasileira, ocorridas até então. Associar as mulheres ao lar, à família e aos cuidados, é uma forma de recolher as mulheres ao âmbito privado mais uma vez, e além disso é um meio de sinalizar que tipo de política pública o Ministério se dispõe a fazer: voltadas à família, ou seja, a mulher é vista sobretudo no âmbito dessa unidade grupal e não como um indivíduo portador de direitos. Com isso podemos notar que o caráter do Ministério é bastante diferente daquele reivindicado em sua criação. E desse modo, demonstra o quanto há luta política e disputas em torno das questões de gênero e políticas para mulheres no Estado, o que explanaremos melhor no item seguinte.

### **Oportunidade que se cava: Feminismo no Estado**

Como forma de instrumentalizar a análise sobre o feminismo institucional, Ann Banaszak (2005, p. 154) sugeriu que seria necessária uma

perspectiva teórica que incorpore uma compreensão tanto dos movimentos quanto do Estado como entidades diversas, que podem ter múltiplos pontos de intersecção. Tal perspectiva deve reconhecer a intersecção entre Estado e movimentos, e analisar seus efeitos no desenvolvimento e nas táticas do movimento, bem como seus resultados. Fazendo coro a essa perspectiva, Adrian Gurza Lavalle e colaboradores (2017) pontuam que “precisamos de categorias que permitam observar os MSs (Movimentos Sociais) em interação com as instituições do Estado e detectar as gradações de permanência e de influência dos atores sociais nos processos decisórios e seus efeitos” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, p. 15).

Compreendemos essa necessidade, ao analisar a política brasileira para mulheres, por constatar que os OPMs foram produtores e produtos do ativismo institucional feminista. Isso porque a atuação das feministas no Estado<sup>5</sup> auxiliou o surgimento de órgãos específicos de políticas para mulheres, o que, por sua vez, também aumentou a demanda por feministas no Estado, pois muitas vezes eram procuradas mulheres dos movimentos sociais para ocuparem tais cargos. Conforme atesta o trabalho de Pinheiro (2015, p. 182),

[...] a criação da SPM e dos novos OPMs municipais e estaduais e a constituição dessa nova agenda de políticas públicas para as mulheres trouxe como consequência a demanda estatal por mais profissionais com conhecimento e experiência na execução de políticas que trouxessem em seu conteúdo o atendimento às demandas e às perspectivas das mulheres e feministas. Nessas circunstâncias, várias ativistas foram chamadas a trabalhar nestes espaços, por dentro do Estado, já que eram as principais especialistas acerca das políticas que elas tanto desejaram ver executadas.

Esse legado da SPM demonstra a criação de capacidades estatais que possibilitam a inserção de novas atrizes em tal realidade. Segundo Alexandre Gomide, Ana Pereira e Raphael Machado (2018), as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito, de modo geral, ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Neste trabalho, utilizamos o conceito de capacidades estatais para nos referirmos aos “instrumentos” disponíveis para a construção de uma política. Esses instrumentos podem ser entendidos como recursos administrativos, humanos e orçamentários, ou seja, ministérios, gabinetes, corpos magistrados, meios

---

<sup>5</sup> A estas feministas a bibliografia chamou de *femocratas* (BANASZAK, 2005; BOHN, 2010).

de coerção, secretarias, câmaras, assembleias, etc. Tais capacidades podem facilitar ou dificultar as interações com atores civis, e tendem a aumentar ou bloquear suas chances de acesso ao Estado e à cristalização de suas demandas e interesses. É importante enfatizar que a construção destas capacidades é relacional, uma vez que, segundo Gurza Lavalle *et al.* (2017, p. 32),

[...] a capacidade estatal tanto molda as chances e estratégias de acesso e sucesso de interesses e demandas das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e dos Movimentos Sociais (MSs), como é moldada e incrementada pela interação desses últimos atores com instituições e atores do Estado.

Desse modo, podemos observar que a criação da SPM incrementou a relação do movimento social com o Estado, ao mesmo tempo que foi moldada a partir de tal relação. Pensando em como o contexto político impacta as possibilidades do repertório de interação, é relevante também fazer a análise a partir das “oportunidades políticas”. De forma geral, o conceito segue tratando da relação entre movimento e Estado, enfocando em questões mais contextuais para se compreender o que o Estado oferece para o movimento social em se tratando de conveniências e cerceamentos. Isso foi o que Sidney e colaboradores mostraram, ao indicar que as oportunidades políticas tratavam do quanto a configuração do sistema político pode incentivar ou restringir ações coletivas.

Porém, Banaszak (2005) aponta a possibilidade do caminho inverso, ou seja, o movimento social moldar as oportunidades políticas. Como elencamos acima, sobre o conceito de capacidade estatal ser relacional, aqui a autora também demonstra a agência dos movimentos uma vez inseridos na burocracia, indicando o quanto essas fronteiras são borradas. Nesse mesmo sentido, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor e Maria Albuquerque (2017) reconhecem que as oportunidades políticas contextuais impactam na *permeabilidade do Estado*, ou seja, o quão poroso o Estado está para receber os movimentos sociais. Porém, destacam que “[...] uma vez desencadeada a mobilização, as características amplas do sistema político deixam de descrever e explicar o desenrolar da ação coletiva, e o próprio movimento acaba produzindo novas oportunidades.” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 370). Desse modo, fazemos coro ao posicionamento de Rebecca Abers, Marcelo Silva e Luciana Tatagiba (2018), que apontam o caráter relacional desse conceito, em oposição àqueles que tratavam o contexto como um cenário inerentemente externo aos movimentos.

Os autores partem de uma proposta onde argumentam que,

[...] ao invés de se relacionarem com uma estrutura de oportunidades políticas externa, os movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos. (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p.25).

Nesse sentido, achamos relevante analisar a ação ativista institucional enquanto fruto de um contexto que é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras. Ainda segundo os autores, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representou uma mudança no regime, que ampliou o acesso ao governo por parte de movimentos mais próximos à coalizão governante. O que, de fato, aconteceu com o movimento feminista, que pôde contar com diversas feministas – ou mulheres simpáticas ao feminismo, ainda que não declaradas - ocupando o cargo de Ministra da SPM e também outras funções de suma importância dentro da Secretaria.

Porém, no caso das políticas para mulheres, notamos que ao mesmo tempo que esta consolidou-se através de Organismos, leis, Conselhos Gestores, etc., há atualmente uma perseguição muito grande ao seu caráter feminista, tornando-se um caso bastante particular e interessante para pesquisas. Para tanto, recorreremos ao conceito de “encaixe institucional”, sugerido por Gurza Lavallo *et al.* (2017). O conceito trata dos espaços e entradas cavados por atores sociais no Estado, tornando-o poroso a seus interesses e valores, constituindo assim um acesso mais solidificado ao Estado e aos processos decisórios, com atuação prolongada no tempo.

Dessa forma, podemos analisar a estrutura de políticas para mulheres como “encaixes”, já que, segundo os autores, encaixes “são sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, p.19).

Segundo os autores, a construção desses encaixes pode:

[...] (a) fortalecer as capacidades sociais através da complexificação organizacional das OSCs e MSs (mediante a gestão de programas e projetos governamentais, e a ocupação de cargos por militantes, por exemplo); (b) criar ou ampliar as capacidades estatais (mediante inovação ou experimentação sociais em instrumentos de políticas, órgãos e burocracias); (c) constituir as condições para a formação de redes de recrutamento e redes de apoiadores, de articulações e coalizões de defesa

de causas, e até mesmo para a emergência de novas organizações que funcionam com articuladoras de redes (encontros, fóruns, comissões, conferências, conselhos e grupos de trabalho). (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, p.25-26).

Levando em conta a proposição dos autores e, ao observar os resultados da interação feminista com o Estado, podemos aferir que a SPM promoveu fortalecimento das capacidades sociais. Isso porque por meio da secretaria houve aproximação, tanto da sociedade quanto dos movimentos sociais, das políticas públicas para mulheres, uma vez que a gestão foi bastante participativa por meio da rede que apresentamos no tópico anterior.

Houve ainda a criação e ampliação das capacidades estatais, vista pela criação de diversos órgãos e instrumentos próprios para o setor. E também constituíram-se redes, que incluíam diversos movimentos sociais, órgãos governamentais, ONGs feministas e a sociedade civil. Exemplos disso são, a realização das Conferências de Políticas para Mulheres, a ênfase dada à transversalidade na implementação de políticas públicas e a própria atuação das feministas no Estado. Devemos notar que todos esses fatores operam ao mesmo tempo e um integra o outro de forma que devem ser analisados em conjunto.

Os autores concluem, portanto, que o encaixe é ao mesmo tempo “o resultado de processos de interação e uma criatura ou artefato institucional que adquire densidade própria” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2017, p.20). Desse modo, destacam que uma vez criado o encaixe, ele se torna independente de seus criadores, o que temos visto atualmente com a estrutura institucional de Políticas para Mulheres e abordaremos melhor na conclusão deste capítulo.

Gonzalez (2018, p. 4), levando em conta a influência do contexto político e disputas internas ao funcionamento dos organismos de políticas para mulheres (OPMs), sugere analisar estes de uma “[...] perspectiva relacional e conjuntural, não como parte de uma maquinaria burocrático-estatal homogênea e fixa, mas antes em seu caráter dinâmico e complexo, como arenas de/em disputas.” E a autora ainda acrescenta que,

[...] arenas *de* disputa por serem espaços para conflitos e negociações constantes em torno de significados, orientações, orçamentos, prioridades, formas de gestão, etc., e todos os demais aspectos que envolvem construir e fazer políticas públicas para as mulheres, para além da dicotomia Estado/sociedade. Arenas *em* disputa, pois suas possibilidades de ação, poder de decisão e sua própria existência não estão dados

tão somente com a sua criação enquanto organismo estatal; dependem primordialmente de correlações de forças, vontade política, recursos, pressão social e negociações constantes. (GONZALEZ, 2018, p.4).

Desse modo, como destacamos ao longo deste capítulo, interpretamos, assim como a autora, a estrutura institucional de política para mulheres como arenas de/em disputas, que, segundo nossas análises, desde o fim dos governos petistas, passam por tensões ainda maiores. As eleições de 2018 concretizaram essas disputas e mostraram as disparidades de poder em jogo, onde o Ministério das Mulheres foi logo no início do mandato colocado nas mãos de uma pastora evangélica, a Ministra Damares Alves. A gestora tem, desde antes de assumir o Ministério, dado declarações polêmicas e extremamente contrárias à agenda feminista, promovendo inclusive eventos que buscam “revelar” o feminismo (FURLANETO, 2019), aterrorizando a população e desvelando cada vez mais o acirramento das disputas em torno do que é ser mulher e dos rumos das políticas públicas para mulheres.

Com todas essas ameaças aos direitos das mulheres, observamos o quanto a institucionalização do feminismo foi, e ainda é, um ponto crucial no contexto político e isso não é novo. Abers e Tatagiba (2015, p. 76, tradução nossa) apontaram o quanto as relações foram tensas no Governo Dilma (PT), que segundo elas, foi um “período no qual grupos conservadores cada vez mais poderosos associados com o lobby religioso antiaborto, colocaram grandes constrangimentos ao que as feministas podiam fazer”.

Porém, a partir do fim dos governos petistas, essas disputas se acirram ainda mais, e a realidade atual é de desmonte e constrangimento à atuação das feministas. Dados do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam que de 2015 a 2019 houve redução de 80% da dotação orçamentária do OPM Federal (BRASIL, 2019). Sobre os OPMs, dados da edição de 2018 da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) apontaram que estes diminuíram desde 2013 (ano em que ocorreu a penúltima edição da pesquisa), passando de uma cobertura de 28% do total dos municípios brasileiros para 19,9%. E ainda, segundo dados do Portal da Transparência, até Agosto de 2019 a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres não havia destinado nenhuma verba do orçamento previsto para manutenção ou construção de Casas da Mulher Brasileira. Projeto que faz parte de um programa lançado por decreto em 2013 pela então presidenta, Dilma Rousseff (PT), com o nome de “Mulher: Viver Sem Violência”.

## Considerações Finais

O ativismo institucional feminista auxiliou a constituição de uma estrutura de institucionalização de Políticas para Mulheres no Brasil. Este repertório está intimamente ligado com questões de contexto político e posicionamento ideológico de cada governo, porém, ao longo deste capítulo descrevemos o quanto ele próprio também foi capaz de criar suas oportunidades e se fazer presente na estrutura estatal.

Nota-se que o ativismo institucional é mote de debates tanto internamente aos movimentos quanto externamente, em sua relação com o Estado propriamente. Para além dos percalços dentro do movimento feminista, em busca das melhores formas de ação coletiva, notamos grandes reações à construção desse encaixe na estrutura estatal brasileira. Desde bancadas no Congresso Nacional com posicionamentos declaradamente antifeministas, que estão constituídas desde os governos petistas, até projetos de lei que “caçam” as conquistas das feministas em termos de políticas públicas para mulheres.

Entendemos que por ser uma política recente, que não teve tempo de maturar-se na estrutura do Estado e na cultura dos governos, a política para mulheres guarda forte dependência do OPM Federal. Desse modo, as mudanças ocorridas a nível federal impactam fortemente os subníveis da federação. Com isso, podemos notar que, no Brasil, o período dos governos petistas (2003-2016) atuou como um marco histórico para o Feminismo de Estado, o que pode ser explicado por vários fatores, entre eles, o PT ser um partido alinhado à esquerda no espectro político ideológico, e conter muitas feministas em seu corpo, inclusive mulheres que há pouco tempo estavam presentes na luta contra a ditadura, e passaram cada vez mais a entender e defender que não existe democracia sem a participação das mulheres.

Da mesma forma, a rede que vinha sendo construída verticalmente (com a difusão de OPMs pelos níveis da federação) e horizontalmente (com os Conselhos, Conferências e Planos), foi interrompida. Não podemos dizer como seria precisamente a configuração dessa rede e seus efetivos ganhos para o feminismo, caso sua construção não tivesse sido interrompida. Mas podemos perceber com este trabalho, o quanto mudanças conjunturais são cruciais para o alcance da institucionalização das demandas feministas, principalmente, num Estado em que o aparato das políticas de bem-estar e de proteção aos direitos não tem um histórico solidificado.

As mudanças no contexto político brasileiro ocorridas desde 2016 nos indicam que as mudanças socioculturais e políticas não se efetivaram, como os movimentos sociais que lutaram pela democracia esperavam.

Aparentemente o ativismo institucional feminista encerra um ciclo, ao mesmo tempo notamos os movimentos feministas aquecidos e pulverizados, o Estado com sua guinada conservadora encolhe a participação dos movimentos, e assim se propagam as ondas e ressacas do movimento feminista. A virada no contexto político brasileiro e os impactos na atuação dos movimentos feministas ainda estão sendo sentidos.

As discussões teóricas feitas até aqui apontam a necessidade de se contextualizar os momentos políticos, levando em conta o posicionamento dos partidos políticos e a trajetória dos movimentos sociais para compreender os repertórios de interação, mas observando também o quanto a ação dos movimentos gera impactos no Estado. Percebemos que o movimento feminista obteve muitos ganhos e também novas tensões ao aproximar-se da esfera institucional, as resistências estão presentes e as arenas em disputa.

Se, antes, havia o exemplo da SPM para legitimar a necessidade de políticas públicas de gênero nos subníveis da federação, hoje o exemplo dado pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos caminha numa direção oposta ao que foi até então construído, gerando um ambiente ainda mais hostil ao movimento feminista. Nesse sentido, o conceito de encaixe institucional balizou nossa compreensão sobre a cristalização de mecanismos de políticas oriundos de movimentos sociais no Estado. O encaixe institucional também nos auxiliou na compreensão de que depois de criado, este torna-se independente para responder a outros interesses que não os de seus criadores. Dessa forma, evidenciamos que o OPM Federal atualmente passou por esse processo de desapropriação.

Portanto, as oportunidades políticas são colocadas em evidência mais uma vez com a saída do PT do governo federal, já que a troca de governo e a polarização da sociedade apontam um período de mudança na relação entre o movimento feminista e o Estado. Sugerimos que se o movimento feminista contemporâneo eclodiu durante a ditadura militar, em completo embate ao Estado, e posteriormente pôde se “encaixar” a este, a relação volta a ser mais uma vez de oposição.

Assim, podemos concluir que o contexto impacta diretamente no repertório de interação que aqui tratamos. Ainda que exista agência dos movimentos sociais – e nesse caso específico do movimento feminista –, há sobretudo constrangimentos demonstrados pelo desmonte das políticas públicas para as mulheres a partir da mudança conjuntural recente.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.
- ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15–46, 2018.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the brazilian bureaucracy. In: ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. (org.). **Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America**. New York: Routledge, 2015. p. 73–101.
- ALMEIDA, C.; BELANÇON, M.; CHAVES, K. Institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos organismos, conselhos e serviços especializados para mulheres nos municípios. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 24, n. 3, p. 184-199, 2019.
- ALMEIDA, H. N. de *et al.* As Mulheres das políticas para as mulheres: apresentando o panorama da 3ª e 4ª Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. In: MATOS, M.; ALVAREZ, S. (org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil?** expressões feministas nas conferências nacionais de políticas para as mulheres. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 2. p. 25–55.
- ALVAREZ, S. A 'globalização' dos feminismos Latino-Americanos: tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000. p. 383-426.
- BANASZAK, L. A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, D. S.; JENNESS, V.; INGRAM, H. M. (org.). **Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. p. 149-176.
- BLAY, E. A.; AVELAR, L. (org.). **50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo: EDUSP, 2017.
- BOHN, S. 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, 2010.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2766/2019 - Plenário**. Relatório de auditoria (RA). Processo 005.335/2018-3. Relatora: Min. Ana Arraes, 20 de novembro de 2019. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2351255%22>. Acesso em: 4 fev. 2020.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. do C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 360, 2017.

CAYRES, D. C. **Ativismo institucional no coração da secretaria-geral da Presidência da República**: a secretaria nacional de articulação social no governo Dilma Rousseff (2011-2014). 2015. 211f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FELTRAN, G. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006. p. 371–416.

FONTES, Â. M. M.; MARCONDES, L. M. A. (org.). **Plano nacional de políticas para as mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: [http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM\\_verso%20compacta.pdf](http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM_verso%20compacta.pdf). Acesso em: 16 jun. 2019.

FURLANETO, A. Ministério da Mulher organiza evento com palestra sobre as ‘armadilhas do feminismo’. **O Globo**, [Rio de Janeiro], 26 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministerio-da-mulher-organiza-evento-com-palestra-sobre-as-armadilhas-do-feminismo-23552270>. Acesso em: 14 ago. 2020.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. p. 87–104.

GONZALEZ, D. DE F. Os mecanismos institucionais de políticas para as mulheres na América Latina: arenas de/em disputas. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (LASA), 36., 2018, Barcelona. **Anais [...]**. Barcelona: [s.n.], 2018.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: Centro de Estudo da Metrópole, 2017. (Série Textos para Discussão CEM, n. 19).

GUTTERRES, A.; VIANNA, A.; AGUIÃO, S. Percursos, tensões e possibilidades da participação de movimentos de mulheres e feminista nas políticas governamentais. *In*: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. de (ed.). **Movimentos sociais e esfera pública**: o mundo da participação. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 213–237.

JARDIM PINTO, C. R. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MACHADO, L. Z. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado: contextos e incertezas. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 47, e16471, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cpa/n47/1809-4449-cpa-18094449201600470001.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MATOS, M.; PARADIS, C. G. Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na região. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Caxambú. **Anais [...]**. Caxambú: ANPOCS, 2013.

MATOS, M.; PRATES, I. A Percepção das relações de gênero e raça das delegadas em perspectiva comparada nacional e entre elas e entre as duas conferências. *In*: MATOS, M.; ALVAREZ, S. E. (org.). **Quem são as mulheres das políticas para mulheres?** expressões feministas nas conferências nacionais de políticas para as mulheres. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 2. p. 135–170.

PINHEIRO, M. B. **Sobre a relação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil (2003-2014)**. 2015. 242f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

SCHUMAHER, S. Os movimentos feministas ontem em hoje no Brasil: desafios da sua institucionalização. *In*: MATOS, M.; ALVAREZ, S. E. (org.). **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil:** expressões feministas nas conferências nacionais de políticas para as mulheres. Porto Alegre: Zouk, 2018. v. 2. p. 21-56.

TARROW, S. **O poder em movimento:** movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

# DAS REDES ÀS RUAS: COMO A INTERNET TEM MODIFICADO A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Vinícius de Souza STURARI

A década iniciada em 2010 é marcada por diversas manifestações ao redor de todo o mundo. “Desde 2011 y hasta la fecha no pasa una temporada sin que movilizaciones masivas de ciudadanos reclamando más democracia en países de varios continentes tomen la escena pública”<sup>1</sup> (PLEYERS, 2018, p. 15). Pleyers (2018) e Castells (2013) apontaram a crise financeira internacional de 2007/2008 como um dos fatores que levou pessoas às ruas a partir de 2008, em manifestações que trazem um novo padrão de participação, especialmente devido à internet, principal instrumento pelo qual ocorre a divulgação e organização dos atos.

Apesar da organização das manifestações e discussões se darem através das redes, foi nas ruas que as pessoas foram se manifestar, afinal, conforme afirma Nogueira (2013, p. 56) “[...] movimentos animados por redes não precisam ser prisioneiros do universo virtual. Podem agir no mundo concreto [...]”, sem contar que é nas ruas que eles se legitimam e lutam por espaço, além de reivindicarem politicamente seus direitos e suas demandas (CASTELLS, 2013).

As manifestações foram usadas durante muitos anos como símbolo e mecanismo de luta e reivindicação de direitos, muitas vezes organizadas por partidos ou sindicatos de trabalhadores, e promoveram muitas mudanças e conquistas ao longo dos séculos. Mas a partir de 2011 diferentes atores e padrões começaram a emergir. A internet possibilitou que a própria população e movimentos sociais organizados de maneira diferente dos tradicionais (sem lideranças, horizontais, com decisões tomadas em assembleias) modificassem a cultura participativa e o cenário político ao redor do globo.

---

<sup>1</sup> “Desde 2011 e até agora não se passou uma temporada sem que manifestações massivas de cidadãos pedindo mais democracia em países de vários continentes tomem a cena pública.” (PLEYERS, 2018, p. 15, tradução nossa).

Para compreender melhor esse fenômeno, abordamos de maneira breve o histórico da internet, a fim de caracterizar sua transformação desde que foi inventada e o papel que ocupa na sociedade atualmente. O tópico seguinte se debruça nas manifestações recentes no mundo e principalmente no Brasil, tratando das Jornadas de Junho de 2013 e das manifestações de 2015 e 2016 pelo Impeachment, fazendo também um breve panorama sobre o que foram essas manifestações, como aconteceram e o papel da internet nos atos. A parte final apresenta algumas considerações sobre o que foi explanado e traça alguns caminhos e possibilidades para uma agenda de pesquisa futura. Salientamos que a intenção desse trabalho é mais descritiva sobre o papel da internet e sua ligação com as manifestações, não tecendo análises profundas sobre o tema.

## Das redes

O uso da internet tem se tornado objeto dos mais variados estudos. Sua invenção e principalmente sua difusão por todo o mundo modificou drasticamente a maneira como vivemos e interagimos uns com os outros. Castells (2003) aponta para a formação de uma “sociedade em rede”, com relações interpessoais e outras interações, como o comércio, sendo feitas de maneira virtual, online.

A internet foi criada como uma rede de comunicação entre pesquisadores, tendo como origem a Arpanet, “uma rede de computadores montada pela *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) [...] A ARPA foi formada em 1958 pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos com a missão de mobilizar recursos de pesquisa.” (CASTELLS, 2003, p.13), principalmente na corrida armamentista e aeroespacial entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria. Posteriormente, a Arpanet conseguiu se conectar a outras redes de computadores.

O Governo estadunidense então, com receio em relação à segurança dessa rede militar, criou uma outra rede para as ações militares, deixando a Arpanet apenas para pesquisa. Isso permitiu a expansão das conexões e o desenvolvimento da Arpanet para uma lógica aberta, com o advento da Internet cujo princípio é o domínio público, por meio do qual os desenvolvedores de computador possibilitam acesso livre dos aparelhos à internet .

Pensada e criada então para a comunicação, hoje a internet permeia os mais diversos campos de nosso cotidiano. Fazemos compras, buscamos informações e notícias sobre acontecimentos locais e internacionais, nos comunicamos rápida e facilmente com pessoas a distâncias enormes, enfim, vivemos em um mundo cada vez mais conectado e dependente dentro de

uma realidade virtual. Não é à toa que a internet se tornou um instrumento de participação política, e que conforme afirma Hashimoto (2019 p. 16) “[...] a *internet*, de modo mais específico, as mídias sociais, estão se tornando novos canais ou instrumentos pela qual [sic] as pessoas passaram a ter um espaço para se manifestarem [...]”, já que na maioria das vezes passamos mais tempo online do que off-line, ou como afirma Keen<sup>2</sup> (2012, p.50), ao citar a fala de um personagem do Filme *A rede social*: “primeiro vivemos em aldeias, depois em cidades; agora vivemos cada vez mais on-line.”

Diferentemente das mídias tradicionais, nas quais existe uma hierarquia de comunicação e o conteúdo é criado e divulgado por quem controla essas mídias (a exemplo do rádio, televisão), na internet quem cria o conteúdo são os próprios usuários, criando uma certa horizontalidade do conteúdo que circula na rede. Além disso, alguns autores observam que a internet também proporciona a criação de uma ágora virtual, ou uma esfera pública conectada (MARTINO, 2015), na qual o debate é promovido e a participação pode ser inclusiva e até mesmo anônima.

Se, no passado, o custo de ser ouvido na Esfera Pública era consideravelmente alto, o que praticamente impedia o cidadão comum de participar com voz ativa dos debates públicos na mídia, a internet permite que novas vozes entrem em circulação, aumentando potencialmente a capacidade da sociedade civil de se manifestar. (MARTINO, 2015, p. 112).

Martino (2015) traz esse conceito de Esfera Pública conectada do pesquisador norte-americano Yochai Benkler. A participação on-line evita ainda diversos custos, não só para o cidadão como também para as instituições. Gastos com deslocamento, materiais como papéis, canetas, impressões, etc, geram um dilema institucional, pois quanto maior a instituição, maior seus custos para se manter, coisa que a internet ajuda a driblar (SHIRKY, 2012). Dessa maneira, qualquer pessoa, em qualquer lugar e a qualquer momento pode expressar suas preferências, ou seja, “[...] ter uma opinião sobre um assunto nunca foi um problema, e a Esfera Pública conectada permite que essa opinião seja potencialmente ouvida [...]” (MARTINO, 2015, p. 113).

A internet proporciona um ambiente livre para discussões, ao tornar possível que todos seus usuários participem de maneira horizontal e até mesmo anônima. Tais facilidades proporcionadas pela internet, princi-

---

<sup>2</sup> Sr. Keen é um importante empresário do Vale do Silício, região do estado da Califórnia que abriga as principais empresas de tecnologia.

palmente pelas redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, vem modificando a maneira de se fazer política. Podemos perceber a criação de plataformas online como os portais de transparência digital (ALCANTARA, 2019), em que é possível ter acesso às informações da administração pública de maneira a facilitar a *accountability* por parte dos cidadãos. Trazemos também o exemplo do Dialoga Brasil, plataforma criada pelo governo federal e lançada em julho de 2015, que tem a finalidade de promover a participação digital dos cidadãos em programas sociais, com a finalidade de que estes proponham melhorias em cada tema e programa de governo (ROCCO, 2018, p. 59).

Além de ações do governo, a participação de maneira não institucional também é muito utilizada, tal como fóruns e outros espaços para discussão. As redes sociais proporcionaram ainda a criação de movimentos de rede, definidos por Castells (2003, 2013) principalmente como movimentos surgidos e organizados na internet.

Várias das manifestações que aconteceram recentemente pelo mundo foram organizadas por esses movimentos, inclusive as ocorridas no Brasil. Tais eventos possuem características semelhantes, embora com pautas e reivindicações locais, mas que se encaixam em um contexto global, tendo como principais pontos de convergência, os pedidos por melhorias no sistema político e econômico.

## Às ruas

Características semelhantes perpassam as manifestações ocorridas recentemente em diversas partes do mundo. Após a crise do sistema financeiro internacional de 2008 e atrelados às crises dos sistemas políticos vigentes, alguns países europeus e do mundo árabe vivenciaram insurgências populares que se alastraram para outros países ao redor do mundo. Na Islândia, por exemplo, ocorreram manifestações por conta da crise financeira instaurada no país (CASTELLS, 2013). Na mesma época, houve manifestações no Egito que deram origem a uma onda de protestos em outros países, acarretando o que ficou conhecida como a Primavera Árabe, tendo como foco o pedido por democracia e mudanças nos sistemas políticos. Estados Unidos, Espanha, Rússia, Turquia, Chile, dentre outros países, também viram suas ruas tomadas por cidadãos demonstrando sua insatisfação com a situação política e econômica (CASTELLS, 2003; GOHN, 2014; BRINGEL; PLAYERS, 2017).

Castells (2013) apontou como prelúdio de todos esses protestos, o ato de autoimolação de Mohamed Bouazizi na Tunísia, em dezembro de 2010.

O autor afirmou que, após ter sua banca apreendida diversas vezes pela polícia local, por se recusar a pagar propina, o comerciante ateou fogo em si, em um ato de protesto.

O primo de Mohamed, Ali, registrou o protesto e distribuiu o vídeo pela internet. Houve outros suicídios e tentativas de suicídios simbólicos que alimentaram a ira e estimularam a coragem da juventude. Em poucos dias, começaram a ocorrer demonstrações espontâneas por todo o país, iniciando-se nas províncias e depois se espalhando para a capital, no começo de janeiro, apesar da repressão selvagem da polícia, que matou pelo menos 147 pessoas e feriu outras centenas. (CASTELLS, 2013, p.28-29).

A partir desse momento, as manifestações se espalham pelo mundo árabe e aos outros continentes. As ondas de protestos tiveram tanta visibilidade que, em 2011, a revista *Time* elegeu como personalidade do ano o “Manifestante” (KEEN, 2012; FILLIULE; TARTAKOWSKY, 2015). Fillieule e Tartakowsky (2015, p. 23) ainda complementam, sobre a matéria da Revista *Time*: “*Cuando un vendedor de frutas tunecino se inmoló prendiéndose fuego, nadie habría podido prever que eso detonaría la caída de dictadores e iniciaría una ola global de protestas, escribe la revista.*”<sup>3</sup>. No Brasil, houve a partir de 2013 um ciclo de protestos que continuou de forma intensa até 2016, apesar de alguns pesquisadores considerarem estes períodos como dois ciclos distintos.

Marco Aurélio Nogueira (2013, p. 31) afirmou que as grandes manifestações de 2013 foram uma surpresa, “[...] dada a sensação de ‘paz social’ que havia no ar e a força política do Partido dos Trabalhadores - PT, que ocupa a presidência da República há mais de 10 anos”. A popularidade da então presidente, Dilma Rousseff, era segundo o *Ibope*<sup>4</sup> de 79% de aprovação no mês de março de 2013, com a presença de um certo otimismo em diversos setores e o crescimento da confiança na presidente. Mas o furacão de junho foi implacável e instaurou o início de uma crise política que abalou fortemente o governo nos anos posteriores, fazendo com que sua popularidade caísse para apenas 30% de aprovação de seu governo segundo pesquisa *Datafolha* em 29 de junho de 2013<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> “Quando um vendedor de frutas tunisiense se imolou ateando-se fogo, nada poderia prever que isso detonaria a queda de ditadores e iniciaria uma onda global de protestos.” (FILLIEULE; TARTAKOWSKY, 2015, p. 23, tradução nossa).

<sup>4</sup> Campanerut (2013).

<sup>5</sup> DE CAMPEÃ... (2015).

O detonador do ciclo brasileiro de protestos em 2013 foi o aumento de vinte centavos na tarifa do transporte coletivo na cidade de São Paulo. O Movimento Passe Livre (MPL), coletivo que luta pelo direito ao transporte público, organizou algumas manifestações na cidade, com movimentações em estações de metrô e pontos centrais do município, levando entre duas e cinco mil pessoas às ruas nos quatro primeiros atos (SINGER, 2013; SECCO, 2013). No quarto ato, “uma desastrada e selvagem ação policial de repressão ao movimento dramatizou o quadro, gerou grande solidariedade e levou ainda mais gente às ruas.” (NOGUEIRA, 2013, p. 31). A solidariedade aos manifestantes foi tamanha, que, conforme apontou Alonso (2017, p 52), “no dia 13, 6,5 mil pessoas tinham ido à rua em São Paulo. No dia 17, diz o *Datafolha*, compareceram 65 mil.”

A partir desse ponto, temos uma diversificação de pautas e demandas, promovendo uma disputa de narrativas e significados dos protestos, além de se propagarem por diversas cidades no país, mesmo aquelas que não possuíam coletivos organizados do MPL. Conforme Bringel (2017, p. 148), “*una de las características más emblemáticas de junio de 2013 fue su capilaridad en todo el territorio nacional.*”<sup>6</sup>

Alonso (2017) diferencia três repertórios de confronto presentes no ciclo de protestos entre 2013 e 2016: o repertório socialista, o repertório patriota e o repertório autonomista, este último uma “novidade” de 2013, por sua origem em

[...] movimentos por justiça global [...] nele se combinam estilo de vida alternativo (anti-hierarquia de gênero, compartilhamento de espaços e objetos), organização descentralizada, deliberação por consenso e ações performáticas e diretas (tática black bloc), contra símbolos dos poderes financeiro e político (anticapitalismo, antiestatismo). (ALONSO, 2017, p. 49).

Nesse repertório autonomista se enquadram os movimentos sociais definidos por Castells (2013) como movimentos em rede, exatamente por possuírem essas características de descentralização, sem hierarquias ou representantes, com decisões tomadas de forma horizontal em assembleias, etc., características marcantes do MPL, por exemplo.

Sendo assim, o repertório autonomista é o mais evidente no cenário das chamadas Jornadas de Junho, no Brasil. Essa segunda fase dos protestos foi marcada pela pluralidade de demandas, o que Singer (2013) definiu como

---

<sup>6</sup> “Uma das características mais emblemáticas de junho de 2013 foi sua capilaridade em todo território nacional.” (BRINGEL, 2017, p. 148, tradução nossa).

“cada pessoa um cartaz”, ou seja, manifestações que congregaram as mais diversas reivindicações.

Mesmo com a crescente de participantes e difusa pauta, algumas são repetidas e se tornam uma grande voz, de quem é contra os mega eventos esportivos que ocorrerão no país, demandando um grande investimento de dinheiro público, quando muitos serviços públicos sofrem corte ou falta de verbas e são sucateados. (STURARI, 2018, p. 343).

Diante das várias manifestações seguidas, o prefeito da cidade de São Paulo e o governador do estado, Fernando Haddad e Geraldo Alckmin respectivamente, decidiram revogar o aumento da tarifa do transporte público, o que fez o MPL sair de cena e as manifestações acabaram por diminuir, até sobraem poucas e esparsas pelo país, principalmente em cidades em que ocorreriam os mega eventos, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Ondas de manifestações no Brasil voltaram a tomar corpo em 2014 por conta da realização da Copa do Mundo no país. Mas principalmente entre 2015 e 2016 quando houve uma maior frequência, no momento em que os movimentos Vem pra Rua e Movimento Brasil Livre (MBL) se tornam os principais atores nas manifestações contra a corrupção e a favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff, reeleita em outubro de 2014. Escândalos de corrupção revelados pela operação Lava-Jato da Polícia Federal, levaram novamente milhares de pessoas às ruas, desta vez com um predomínio do repertório patriota (ALONSO, 2017), que figurava já nas manifestações finais do ciclo de protestos em 2013, conforme apontou o jornalista Leonardo Sakamoto (2013, p. 97): “[...] parte usava o verde-amarelo, lembrando os divertidos e emocionantes dias com os amigos em que se podem ver os jogos da Copa do Mundo.”

Após a saída do MPL, novos movimentos entram em cena. O MBL já estava presente ao fim das manifestações de 2013, quando o repertório patriota começou a ganhar força. Além dele, o Movimento Vem pra Rua, criado em 2014, também se mostrou um ator importante nas manifestações subsequentes, entre 2015 e 2016, sendo inclusive expoente do que já se convencionou chamar de “nova direita”.

Em uma busca rápida nas redes sociais e meios de comunicação desses movimentos, é possível encontrar suas principais bandeiras e causas, assim como as definições de suas características. Em sua página no *Facebook*<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.facebook.com/pg/mblivre/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/mblivre/about/?ref=page_internal). Acesso em: 20 ago. 2019.

o MBL se define como entidade sem fins lucrativos e cuja finalidade é mobilizar os cidadãos na luta por uma sociedade mais justa, próspera e livre. Tem como bandeiras a república e a democracia, a liberdade de expressão e de imprensa, o livre mercado, redução do Estado e da burocracia. O *Movimento Vem pra Rua*, fundado em 2014 por dois empresários, Rogério Chequer e Colin Butterfield, se define<sup>8</sup> como um movimento suprapartidário, democrático e plural, e que surgiu espontaneamente por meio de organização da sociedade civil, sendo suas bandeiras a luta contra a corrupção e a construção de um Estado eficiente e não inchado.

Com uma pauta anti-corrupção, a partir de 2014 esses movimentos entraram em cena convocando as pessoas às ruas novamente, e em pouco tempo conseguiram fazer com que as manifestações dessa nova onda, iniciadas também na cidade de São Paulo, se espalhassem por diversas cidades em todo o território nacional. Elementos como uma crise no sistema representativo e o crescimento de um sentimento antipetista podem ser considerados alguns dos fatores pelos quais esses movimentos conseguiram a adesão de tantas pessoas às manifestações de rua. Esses elementos também contribuíram com o crescimento dessa nova direita.

As novas manifestações carregam algumas marcas, como o já citado sentimento antipetista, que cresce como expressão de uma batalha entre as classes sociais brasileiras (SOUZA, 2016; TELLES, 2016; SILVA, 2018). Além disso, os escândalos de corrupção no governo, principalmente os revelados pela Operação Lava Jato, contribuíram com o fortalecimento desse sentimento, a ponto de transformar o combate à corrupção, capitaneado por cartazes contra o governo, a pauta principal das manifestações.

O repertório nacionalista já estava presente nas últimas manifestações de junho de 2013, mas ganhou força com as ideias desses movimentos, incorporando características da direita, de acordo com Messenberg (2017, p. 622-623)

A direita – como aponta Bobbio (1995) – move-se por outros ideais que envolvem: o individualismo, a supremacia da propriedade privada e da livre iniciativa, a intuição, a primazia do sagrado, a valorização da ordem e da tradição, o elogio da nobreza e do heroísmo, a intolerância à diversidade étnica, cultural e sexual, o militarismo e a defesa da segurança nacional, o crescimento econômico em detrimento da preservação ambiental e dos interesses imediatos dos trabalhadores, o

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.vempraru.net/o-movimento/#vem-pra-rua>. Acesso em: 20 ago. 2019.

anticomunismo e a identificação permanente com as classes superiores da sociedade.

Essas características apontadas por Messenberg são encontradas dentro das manifestações brasileiras a partir de 2014, como quando manifestantes colocaram o Juiz Sérgio Moro, que julgava os casos da Operação Lava Jato, como herói da nação na luta contra a corrupção, ao mesmo tempo que empresários e importantes atores econômicos, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), apoiavam e promoviam as manifestações. Manifestantes ainda demonstraram o medo do Brasil se tornar uma Venezuela, alegando que o PT tentava implantar o comunismo no país, dentre outras características. Santos e Silva (2018) apontaram ainda para o papel da mídia nessa construção retórica da crise e a grande visibilidade dada aos casos de corrupção, promovendo o grande sentimento de instabilidade política que contribuiu com as manifestações.

Esses novos atores, então, puderam aproveitar o contexto político e econômico do país e convocar novas manifestações. Inicialmente a pauta de luta contra a corrupção estava atrelada às manifestações com a finalidade de impedir a reeleição da presidente Dilma Rousseff, e aconteceram dias antes do primeiro turno das eleições de 2014, contando ainda com o apoio dos partidos políticos pertencentes à oposição ao governo, como o do candidato rival à presidência pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Aécio Neves, dentre outros membros do partido.

Os fundadores do Vem pra Rua escreveram um livro no qual fizeram um relato da história do movimento e das manifestações, intitulado *Vem Pra Rua: a história do movimento popular que mobilizou o Brasil*. Nesse trabalho, os autores relataram que, após as primeiras manifestações, personalidades importantes demonstraram apoio e contribuíram para o crescimento do número de pessoas nas ruas e do movimento Como um todo (CHEQUER; BUTTERFIELD, 2016).

Destacando a importância da internet e das redes sociais para o movimento, os autores afirmaram que as redes sociais foram o melhor canal para a organização das manifestações, uma vez que permitiram que ocorresse o “efeito cascata”: criavam-se eventos e cada um convidava sua rede de amigos, que passava a convidar outras redes e assim por diante. Para os autores e fundadores do movimento, essa estratégia se construiu após uma tentativa frustrada de protesto na qual apareceram poucas pessoas. Foi, então, que criaram um evento no *Facebook*: “assim então surge a página do movimento no *Facebook* e um evento, marcado para o dia 16 de outubro de 2014, às 18 horas no Largo da Batata, em São Paulo.” (STURARI, 2018, p. 346).

Outras manifestações ocorrem nos dias 22 e 25 de outubro daquele ano, e apesar de todo esforço do movimento, Dilma Rousseff foi reeleita no dia 26 de outubro.

As manifestações seguintes trouxeram a pauta da luta contra a corrupção, com saídas em 15 de novembro e 06 de dezembro daquele ano de 2014. No ano seguinte ocorrem manifestações em 15 de março e 16 de agosto. Sobre as manifestações de 15 de março:

Segundo os jornais Folha de S. Paulo e El País, a manifestação em São Paulo contou com cerca de 210 mil manifestantes, além de ocorrerem outras manifestações espalhadas por todos os 26 estados e o Distrito Federal, em pelo menos 152 municípios, incluindo todas as capitais. (STURARI, 2018, p. 348).

As manifestações de 16 de agosto também foram grandes e carregaram, além da pauta contra a corrupção, o apoio a um pedido de impeachment da presidente Dilma, que acabou sendo protocolado pelos juristas Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo e aceito pelo então Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, em 02 de dezembro de 2015. Ocorreram ainda outras manifestações com pautas semelhantes em 13 de dezembro de 2015 e em 13 de março de 2016. Além disso, é possível encontrar na página do movimento no *Facebook* outros eventos de atos em apoio à Lava Jato, entre os anos de 2017 e 2019.

## **Algumas considerações**

A internet foi criada para servir como meio de comunicação. Hoje, vivemos em um mundo cada vez mais conectado, no qual as pessoas passam cada vez mais tempo em redes sociais, aplicativos dos mais diversos e vivem cada vez mais em função do virtual. Sendo uma alternativa horizontal de comunicação, diferente dos meios de massa do século passado, a internet abriu novas possibilidades de participação.

Usada para comunicação e divulgação dos atos, a internet foi o principal mecanismo das manifestações recentes pelo mundo, pois, conforme afirmou Pleyers (2018, p. 79) “*Las movilizaciones de los últimos años serían distintas sin la explosión del número de usuarios de internet [...]*”<sup>9</sup>. Passar mais tempo na rede e com cada vez mais pessoas conectadas (4,1 bilhões em todo o

---

<sup>9</sup> “As mobilizações dos últimos anos seriam diferentes sem a explosão do número de usuários da internet.” (PLEYERS, 2018, p. 79, tradução nossa).

mundo)<sup>10</sup>, fez mudar nosso comportamento em todas as áreas de nossas vidas, inclusive em questões relacionadas à política.

A internet possibilitou uma visibilidade global das manifestações, além da facilidade em sua organização, promovendo uma onda de protestos em vários países, com reivindicações e demandas locais, dentro de cada contexto social. Como reflexo dos movimentos globais, ocorreram também manifestações no Brasil a partir de junho de 2013 e continuadas entre 2014 e 2016, e com poucas manifestações, bem pontuais, organizadas pelo Vem pra Rua, ocorrendo ainda entre 2017 e 2019.

Além das manifestações organizadas por esses novos movimentos, lembramos ainda a greve dos caminhoneiros que parou o país entre maio e junho de 2018. Tendo como pauta o descontentamento com a alta nos preços do combustível e outros fatores relacionados com os custos dessa atividade, como a diminuição do valor do frete. A categoria se mobilizou através de grupos de *Whatsapp*. “Em 2016, 66% dos caminhoneiros usavam internet pelos smartphones, segundo os dados mais recentes, da CNT, mas a penetração cresceu desde então.”<sup>11</sup> Os caminhoneiros paralizaram as estradas, chegando a 557 pontos de bloqueios no dia 28 de maio de 2018.<sup>12</sup> A greve durou cerca de 10 dias e acarretou diversas consequências, inclusive afetando outros meios de transporte como o cancelamento de vôos em diversos aeroportos por falta de combustível para os aviões.

A importância da internet é bem perceptível nessas novas manifestações, conforme os próprios movimentos organizadores salientam. Cabe também entender, além do papel da internet, quem são esses novos atores que emergiram no cenário político brasileiro e mundial, esses novos movimentos sociais, suas formas de organizações e de mobilização. Eles se organizam através das redes sociais e possuem características comuns, como um viés autonomista.

Em muitos casos, como o brasileiro, pode-se perceber também um vínculo entre esses movimentos e a emergência de uma nova direita, que utiliza de repertórios patrióticos nas manifestações, tendo a luta contra a corrupção como pauta central. Essa nova direita, marcada por movimentos como o MBL e o Vem pra Rua principalmente, soube utilizar a rede a seu favor, conforme apontou Silveira (2015), e promover suas ideias. Como ressaltamos anteriormente, um forte sentimento antipetista marcou essas manifestações.

---

<sup>10</sup> INTERNET... (2018).

<sup>11</sup> ENTENDA... (2018).

<sup>12</sup> Portinari (2018).

Destacamos ainda a campanha de Jair Messias Bolsonaro, que pegou carona nas manifestações e nas pautas defendidas pelos movimentos, levantando-as como bandeiras de seu programa de governo durante sua campanha, que se deu majoritariamente através de redes sociais. Com um discurso patriota, contra a corrupção, antipetista, à favor da família tradicional e da fé cristã, assim como de um Estado mínimo, o candidato fez uso das redes como *Facebook* e *Whatsapp* como principais meios de campanha.

Os slogans “Mais Brasil, Menos Brasília”<sup>13</sup> (fonte de divergência sobre sua autoria) e “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” (que a Infantaria Paraquedista do Exército usa como brado e foi apropriado pelo presidenciável) demonstram exatamente essas características dos campos semânticos mobilizados por essa nova direita (MESSEMBERG, 2017). Além disso, seu teor crítico aos governos anteriores (identificados como a “velha política”) e à corrupção podem ser vistos em um dos vídeos postados antes do início de sua campanha, que gerou um processo no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) por, segundo o MPE (Ministério Público Estadual), o parlamentar fazer “clara menção à pretensa candidatura”. Nesse vídeo “[...] o presidenciável diz que ‘2018 está muito longe, vamos para a rua a partir de agora. A presença de todos ajudará para mostrar que nós não estamos a favor dessa ‘canalhada’ que está no poder.’” (SANTANA, 2019, p. 7).

A campanha de Bolsonaro demonstrou a importância da internet nos processos políticos, assim como também ocorreu com a campanha do BREXIT, plebiscito que marcou a decisão popular pela saída do Reino Unido da União Europeia. Marcou também a campanha de Donald Trump para presidência dos Estados Unidos em 2016. Ambos os casos foram parte de um escândalo envolvendo a empresa Cambridge Analytica, que inclusive teve um documentário sobre o caso feito pela Netflix, chamado *Privacidade Hackeada*. O documentário demonstra como a empresa fez uso de dados de usuários do *Facebook* para manipular a campanha eleitoral e garantir a vitória de Donald Trump.

Entender a mudança do cenário político, levando em consideração elementos da chamada crise do sistema representativo, são cruciais para o debate atual acerca da participação e das manifestações, assim como os usos da internet na política.

Além disso, dados importantes já demonstraram que apesar de se manifestarem em coletivo, nas ruas, as pessoas acabam participando de maneira individual e a maioria não simpatiza com partidos políticos, e nem mesmo

---

<sup>13</sup> Rizério (2018).

com os movimentos organizadores das manifestações (STURARI, 2017; TATAGIBA; GALVÃO, 2019), que podem ter como causa a crise de representação, desconfiança nas instituições etc. Assim, as possibilidades de novas agendas de pesquisa dentro do tema são muito distintas e abrangentes, havendo ainda muito a explorar.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, L. **Políticas de e-transparência**: uma análise do índice de transparência das capitais brasileiras presentes no ranking nacional do Ministério Público Federal. 2019. 131f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2019.

ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. esp., p. 49-58, jun. 2017.

BRINGEL, B. Crisis política y polarización em Brasil: de las protestas de 2013 al golpe de 2016. In: BRINGEL, B.; PLEYERS, G. (Org.). **Protesta e indignación global**: los movimientos sociales en el nuevo orden mundial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2017. p. 141-154.

BRINGEL, B.; PLEYERS, G. (Org.). **Protesta e indignación global**: los movimientos sociales en el nuevo orden mundial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2017.

CAMPANERUT, C. Dilma é aprovada por 79% e supera Lula e FHC, diz CNI/Ibope. **UOL**, [S.l.], 19 mar. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>. Acesso em: 04 jul. 2019.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CHEQUER, R.; BUTTERFIELD, C. **Vem pra rua**: a história do movimento popular que mobilizou o Brasil. São Paulo: Matrix, 2016.

DE CAMPEÃ de popularidade a 62% de rejeição: Seis momentos-chave no governo Dilma. **BBC News**, [S.l.], 18 mar. 2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318\\_dilma\\_aprovacao\\_reprovacao\\_cc](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc). Acesso em: 04 jul. 2019.

ENTENDA a crise dos caminhoneiros: combustível em alta e falta de fiscalização de novo piso dos fretes provocam insatisfação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/entenda-a-crise-dos-caminhoneiros.shtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

FILLIEULE, O.; TARTAKOWSKY, D. **La manifestación**: cuando la acción colectiva toma las calles. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

GOHN, M. da G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

HASHIMOTO, F. H. N. **A internet e a democracia brasileira**: as jornadas de junho de 2013 no estado do Paraná. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Londrina, 2019.

INTERNET é usada por 4,1 bilhões de pessoas em todo o mundo, aponta estudo. **Tecmundo**, 17 out. 2018. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/internet/135281-internet-usada-4-bilhoes-pessoas-mundo-aponta-estudo.htm>. Acesso em: 05 jul. 2019.

KEEN, A. **Vertigem digital**: por que as redes sociais estão nos dividindo, diminuindo e desorientando. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

MARTINO, L. M. S. **Teoria das mídias digitais**: linguagens, ambientes, redes. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

MESSENBURG, D. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 3, set./dez. 2017.

NOGUEIRA, M. A. **As ruas e a democracia**: ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

PLEYERS, G. **Movimientos sociales en el siglo XXI**: perspectivas y herramientas analíticas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018.

PORTINARI, N. Greve dos caminhoneiros: entenda a cronologia da paralisação dos caminhoneiros no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/entenda-a-cronologia-da-paralisacao-dos-caminhoneiros-no-brasil.shtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

RIZÉRIO, L. “Mais Brasil, menos Brasília”: sobre o que é o slogan que já se tornou o mais disputado da eleição. **InfoMoney**, [S.l.], 24 ago. 2018. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/mais-brasil-menos-brasilia-sobre-o-que-e-o-slogan-que-ja-se-tornou-o-mais-disputado-da-eleicao/>. Acesso em: 26 set. 2019.

ROCCO, A. T. de. Democracia e participação política: o diálogo Brasil e as novas possibilidades da ciberdemocracia brasileira. **Revista Idealizando**, Recife, v. 2, n. 2, p. 48-64, 2018.

SAKAMOTO, L. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior. 2013. p. 95-100.

SANTANA, P. H. B. Miatização da política em tempos de redes sociais digitais: a suposta campanha precoce de Jair Bolsonaro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISAS EM MIIATIIZAÇÃO E PROCESSOS SOCIAIS, 3., 2019, [S.L.]. Anais [...]. São Leopoldo: Unisinos, ago. 2019. v. 1. Disponível em: <http://miatiacom.org/anais/index.php/seminario-miatizacao-artigos>. Acesso em: 26 set. 2019.

SANTOS, A. A. dos, SILVA, R. da. A construção da desconfiança e a crise da democracia: mídia e política no Brasil contemporâneo. **Revista Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 25, p. 63-85, jul./dez. 2018.

SECCO, L. As jornadas de junho. In: MARICATO, E. *et al.* **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior. 2013. p.71-78.

SHIRKY, C. **Lá vem todo mundo**: o poder de organizar sem organizações. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

SILVA, E. D. da. As bases da nova direita: estudo de caso do Movimento Brasil Livre na cidade de São Paulo (2013-2016). **Conversas e Controvérsias**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 75-95, jan.-jun. 2018.

SILVEIRA, S. A. da. Direita nas redes sociais online. In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Org.). **Direita, volver!**: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 213-230.

SINGER, A. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos**, São Paulo, v.97, p.23-40, nov. 2013.

SOUZA, C. A. de. Antipetismo e ciclos de protestos no Brasil: uma análise das manifestações ocorridas em 2015. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 8, n. 3, p. 35-51, maio 2016.

STURARI, V. de S. Vem pra Rua: protagonismo do movimento e organização dos protestos recentes. In: SEMINÁRIO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DA UFSC, 1., 2018, Florianópolis. **Anais** [...].Florianópolis: UFSC, 2018. p. 339-356.

STURARI, V. de S. **Os movimentos de rede e sua atuação**: principais atores nas manifestações recentes e o papel da internet nos acontecimentos. 2017. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2017.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan.-abr. 2019.

TELLES, H. A direita vai às ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, n. 19, p. 97-125, 2016.



## AUTORES

**Anahí Guedes de Mello** é doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos sobre Deficiência (NED) do Departamento de Psicologia da UFSC, e pesquisadora associada da Anis - Instituto de Bioética. Tem experiência em estudos sobre deficiência de matriz feminista (Feminist Disability Studies), desenvolvendo pesquisas sobre os temas: modelo social da deficiência no Brasil; gênero; sexualidade e deficiência; políticas públicas e deficiência; violências contra mulheres com deficiência; teoria crip; método etnográfico e sua relação com os sentidos; e acessibilidade na comunicação. E-mail: anahigm75@gmail.com

**Andre Moralis Caramori** é graduando em Ciências Sociais na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/Araraquara), membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Participação e Democracia (GEPPADE/CNPq). E-mail: a.caramori@gmail.com

**Carla Almeida** é professora associada da Universidade Estadual de Maringá, UEM/PR e atua no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas desta universidade. Possui o título de doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP (2006), tendo desenvolvido estágio pós-doutoral no Programa de Sociologia e Política da UFSC (2015). Tem experiência na área de Ciência Política e desenvolve pesquisas sobre os temas: instituições participativas; democracia e participação; gênero e política. E-mail: carlaalm@uol.com.br

**Carla Giani Martelli** é cientista social, docente e pesquisadora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, campus de Araraquara. É professora da graduação e da pós-graduação no Curso de Ciências Sociais. Desde 2017 coordena o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da mesma instituição. É líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/CNPQ). Tem como temas de pesquisa democracia, participação política, políticas públicas e temas correlatos. E-mail: carla.martelli@unesp.br

**Cíntia Pinheiro Ribeiro de Souza** é doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Pós-doutoranda vinculada à Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Desenvolve pesquisas sobre estudos eleitorais e partidários, financiamento de campanhas e comportamento eleitoral. E-mail: cprsouza@gmail.com.

**Deivid Filippin Marcolino** é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho - UNESP Araraquara. Pesquisador bolsista no programa Bolsa de Apoio Acadêmico e Extensão III (BAAE III) e iniciação científica CAPES no Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD) - Edital 071/2013. É membro pesquisador do Instituto Paulista de Cidades Criativas e Identidades Culturais (IPCCIC). E-mail: deividmarcolino@hotmail.com

**Gabriel Prichoa Scapini** é bacharel em Ciência Sociais pela UFSC e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política desta universidade. Foi bolsista PIBIC junto ao NPMS/UFSC e bolsista PIBIC/CAPES pelo Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD). Tem desenvolvido estudos com interesse em temas como teoria democrática; participação política; instituições participativas; pensamento político brasileiro; história das ideias; e teoria política moderna e contemporânea. E-mail: gabriel.scapini@outlook.com

**Julian Borba** é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do CNPq. Desenvolve pesquisas sobre partidos, eleições, comportamento eleitoral no Brasil, movimentos sociais e dinâmicas institucionais das políticas públicas. E-mail: borbajulian@yahoo.com.br

**Karina Lilia Pasquariello Mariano** é professora associada na Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/ Campus Araraquara, na qual coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e o Observatório de Regionalismo (OdR), que integram a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). É bolsista produtividade do CNPq e desde 1992 é pesquisadora da Equipe de Relações Internacionais do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), a qual coordena desde 2016. E-mail: karina.mariano@unesp.br

**Liege Torresan Moreira** é graduada e mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM/PR). Desenvolve estudos sobre a qualidade da representação política nas democracias contemporâneas. Participa do Núcleo de Pesquisa em Participação Políticas (NUPPOL/UEM) e do Núcleo de Estudos Interdisciplinares Afro-brasileiro (NEIAB-UEM), desenvolvendo estudos voltados às relações raciais, educação e aplicação da Lei 10.639/2003. E-mail: liegetorresan@gmail.com

**Lígia Helena Hahn Lüchmann** é professora titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC e vinculada à Linha de Pesquisa “Movimentos sociais, participação e democracia”, coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política desta Universidade. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, com estágio de pós-doutorado pela University of British Columbia, com interesse nos seguintes temas: associativismo; sociedade civil; teorias da democracia; participação e novos formatos de representação política. E-mail: ligia@cfh.ufsc.br

**Ludmila Braga Vidal** é mestranda em Ciências Políticas no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP/FCLAR) e integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE). E-mail: mila.cvidal@gmail.com

**Márcia Inês Schaefer** é mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2019) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política (UFSC). Licenciada (2017) e Bacharela (2016) em Ciências Sociais pela UFSC. Vinculada ao Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais- NPMS do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da UFSC. Principais temáticas de interesse: associativismo; participação; representação política; democracia e direitos da pessoa com deficiência. E-mail: marciainesschaefer@gmail.com

**Maria Isabel Trivilin** é formada no curso Técnico Integrado em Informática - UTFPR Campus Campo Mourão. Acadêmica de Ciências Sociais na Universidade Estadual de Maringá (UEM) e bolsista de Iniciação Científica do PROCAD 2018-2019. E-mail: beltrivilin@hotmail.com

**Milena Cristina Belançon** é mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (2020) e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição (2017). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL/UEM). Desenvolve pesquisas sobre participação política, principalmente em temas afetos a gênero e movimentos sociais. E-mail: milenabelancon@gmail.com

**Rafael da Silva** é doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Desenvolve pesquisas sobre democracia, cultura política, comportamento e instituições políticas. E-mail: eu\_fael@yahoo.com.br.

**Rony Coelho** é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atuou como Visiting Research Fellow no Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex (UK), através de bolsa concedida pela CAPES pelo programa de pós-doutorado no exterior. No projeto “Procad-Participação Política” esteve à frente do desenvolvimento das bases de dados Muncics-IPs e Estadics-IPs. Tem desenvolvido pesquisas sobre a participação institucional na cidade de São Paulo e seu processo de descentralização. Também tem trabalhado com o tema das capacidades estatais nos municípios brasileiros e com pesquisas sobre os conselhos gestores no país. E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br.

**Simone Pereira da Costa Dourado** é doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Trabalha com as seguintes linhas de pesquisa: Estudos Geracionais; Participação Política e Políticas Públicas. E-mail: simone.dourado890@gmail.com.

**Vinícius de Souza Sturari** é mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2020) e Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2018). Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE). Participou do projeto PROCAD intitulado “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988-2013)” entre 2016 e 2019, com missões discentes realizadas nas Universidade Federal de Santa Catarina (2016) e Universidade Estadual de Maringá

(2018). Interesses de pesquisa em Participação Política e Democracia, com trabalhos sobre as Manifestações de 2013 e de 2015 no Brasil, Movimentos Sociais, Instituições Participativas e formas de participação institucional, Políticas Públicas e Internet. Atualmente pesquisa sobre os Movimentos de Rede, sua atuação no ciclo de protestos aberto com as Jornadas de Junho e participação online. E-mail: v.sturari@gmail.com

**Yan de Souza Carreirão** é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do CNPq. Desenvolve pesquisas sobre eleições, partidos e sistema partidário, opinião pública e representação. E-mail: yacarreira@uol.com.br.



## SOBRE O VOLUME

Série Temas em Sociologia nº 16

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 10,4 x 17,4 cm

Tipologia: Garamond 10/12 pt

Primeira edição: 2022

Para adquirir esta obra:

STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão

Laboratório Editorial

Rodovia Araraquara-Jaú, km 01

14800-901 – Araraquara

Fone: (16) 3334-6275

E-mail: [laboratorioeditorial.fclar@unesp.br](mailto:laboratorioeditorial.fclar@unesp.br)

Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

