

2011

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 3 - N. 04
Dezembro de 2011
ISSN: 2176-4883



DOSSIÊ

**A SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL:
REFLEXÕES E PERSPECTIVAS**

Carla Almeida
Fernando Filgueiras
Cristiana Losekann
Marcelo Kunrath
Lígia Lückmann

Opinião
Gabriel Guerra

Resenha
Érica Anita e Paulo Victor

Periódico Eletrônico do Grupo de
Pesquisa "Opinião Pública, Marketing
Político e Comportamento Eleitoral"



Universidade Federal de Minas Gerais

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627
Campus Pampulha CEP: 31.270-901
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel: (31) 3409-3823

GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE

Aquilles Magide – UFPE

Bruno Dallari – UFPR

Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA

Dalmir Francisco – UFMG

Denise Paiva Ferreira – UFG

Gustavo Venturi Júnior – USP

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Heloisa Dias Bezerra – UFG

Julian Borba – UFSC

Luciana Fernandes Veiga – UFPR

Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ

Luiz Cláudio Lourenço – UFBA

Malco Braga Camargos – PUC-MINAS

Marcus Figueiredo – IESP/UERJ

Mathieu Turgeon – UnB

Rubens de Toledo Júnior – UFBA

Pedro Santos Mundim – UFG

Silvana Krause – UFRGS

Yan de Souza Carreirão – UFPR

Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

Equipe Técnica:

Érica Anita Baptista

Aryanne de Oliveira Araújo

Paulo Victor Melo

Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas
e Econômicas – IPESPE

Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política – DCP

Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo Horizonte

Minas Gerais – Brasil – CEP: 31.270-901

+ (55) 31 3409 3823

Email: marketing-politico@uol.com.br

Twitter: [@OpPublica](https://twitter.com/OpPublica)

As opiniões expressas nos artigos são de
inteira responsabilidade dos autores

EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Ano III, Número IV, Dezembro de 2011.

SUMÁRIO

Editorial	5-7
Dossiê: “A sociedade civil no Brasil: reflexões e perspectivas”	
• Sociedade civil, diversificação de atores e de modalidades de ação	8-13
Carla Almeida	
• Sociedade civil e controle social da corrupção	14-28
Fernando Filgueiras	
• Sociedade civil no Brasil hoje: condições da autonomia e “civildade”	29-36
Cristiana Losekann	
• Sociedade civil no Brasil: institucionalização e/ou contestação	37-43
Marcelo Kunrath	
• Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo	44-51
Lígia Lüchmann	

Opinião

- **Democracia e participação: o “caso USP” e a sociedade civil** 52-56
Gabriel Guerra

Resenha

- **Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais** 57-62
Érica Anita Baptista e Paulo Victor Melo

Colaboradores desta edição 63-64

EDITORIAL

A sociedade civil no Brasil: reflexões e perspectivas

O conceito de sociedade civil é controverso e marcado por uma ascensão entusiástica no final da década de 90 do século passado, bem como por um declínio no final da mesma década, quando um conjunto de críticas à sua capacidade explicativa foi levantada. Passadas mais de duas décadas, o debate em torno deste conceito, bem como os desdobramentos gerados para as análises subsequentes sobre participação, merecem ser retomados em uma conjuntura nacional e internacional caracterizada por vários protestos, manifestações e participação institucionalizada. Na última década, o Brasil assistiu à chegada da esquerda ao poder, no Brasil. Em face a isso e às mudanças políticas ocorridas, pode-se questionar se teria havido também, alterações na sociedade civil. Este é o propósito da quarta edição do periódico *Em Debate* de 2011, ou seja, repensar as possíveis transformações da sociedade civil e seu impacto nas democracias contemporâneas.

Carla Almeida, professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM), lembra os avanços das mobilizações e dos movimentos sociais no processo de democratização no Brasil, no sentido de projetar as demandas da sociedade civil nos debates contemporâneos. Nesse caminho, a autora levanta duas importantes discussões, ao chamar atenção para dois traços da sociedade civil brasileira: os atores “em jogo” e a modalidades de ação disponíveis.

Fernando Filgueiras, professor e chefe do departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, salienta a necessidade em se discutir a corrupção, tema que vem pautando a agenda pública brasileira desde meados de 1980. O autor retoma a conceituação a partir de sua abordagem como um fenômeno político e não apenas econômico. Esbarra-se em importantes questões como os problemas do sistema tradicional de representação e o sentimento de desconfiança dos cidadãos, frente aos frequentes casos de corrupção no Estado.

Cristiana Losekann, professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), destaca a importância em se discutir a capacidade real de autonomia da sociedade civil no contexto atual, marcada pela sua imbricação em relação ao Estado. Além de propor uma revisão do conceito e a discussão do caráter “civil” no contexto brasileiro.

Marcelo Kunrath, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, argumenta que a sociedade civil vem passando por um processo de institucionalização. O autor discute a situação de desmobilização e acomodação que são percebidos nesse processo, no entanto, ele vislumbra possibilidades de atuação de organizações sociais de caráter contestatório que podem surgir nesse contexto.

Lígia Lüchmann, professora da Universidade Federal de Santa Catarina, retrata a importância da vida associativa para a democracia e destaca o avanço do Brasil nesse aspecto, a partir da presença de um quadro associativo fortificado nas últimas décadas o que permitiu, entre outros, ganhos nas abordagens conceituais acerca do que se compreende enquanto sociedade civil. A autora propõe, ainda, uma discussão no que se refere à heterogeneidade no campo associativo.

Na seção *Opinião*, Gabriel Guerra, mestrando de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, aborda a noção de participação enquanto incremento da democracia. No entanto, ele lembra que participar envolve mobilizar e gerar conflitos, o que resulta em custos. E retomando o “caso USP”, o autor mostra que os custos podem afastar as pessoas desses movimentos.

Na seção *Resenha*, Érica Anita Baptista e Paulo Victor Melo, ambos integrantes do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, analisam o livro “Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais”, organizado por Antônio Lavareda e Helcimara Telles. A obra reúne artigos de mais de 30 especialistas que se dedicaram a analisar as eleições municipais em 12 capitais brasileiras em 2008, abordando as

estratégias de campanha e as questões conjunturais que envolveram o processo eleitoral, em busca dos aspectos que explicam as escolhas dos eleitores.

SOCIEDADE CIVIL, DIVERSIFICAÇÃO DE ATORES E DE MODALIDADES DE AÇÃO

Civil society, diversification of the actors and the modalities of the action

Carla Cecília Rodrigues Almeida

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

✉ carlaalm@uol.com.br

Resumo: *O artigo considera os avanços das mobilizações e dos movimentos sociais no sentido de projetar as demandas da sociedade civil nos debates contemporâneos. Nesse caminho, a autora levanta duas discussões, ao chamar atenção para dois traços da sociedade civil brasileira: os atores “em jogo” e a modalidades de ação disponíveis.*

Palavras-chaves: *sociedade civil; participação; representação política.*

Abstract: *The article considers the progress of mobilization and social movements in order to project the demands of civil society in contemporary debates. In this way, the author raises two arguments, to draw attention to two features of Brazilian civil society: the actors "in play" and modes of action available.*

Key words: *civil society; participation; political representation.*

As mobilizações e os movimentos sociais que marcaram o processo de democratização no Brasil, as demandas por direitos vocalizados por eles e as inovações institucionais que ajudaram a construir, disponibilizando novos tipos de acesso ao sistema político, contribuíram significativamente para projetar a *sociedade civil* nos debates contemporâneos sobre a democracia. Hoje, passado o período daquela efervescência participativa, o regime que ela concorreu para produzir apresenta um regular funcionamento das instituições tradicionais da democracia e

uma razoável normalização das rotinas das novas instituições, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.¹ Nos termos do modelo poliárquico bidimensional de Robert Dahl (1997), trata-se de um regime que promove a *inclusão* e possibilita a *contestação política* por meios conhecidos e por meios inéditos.

Desejo chamar a atenção para dois importantes traços da sociedade civil brasileira nesse contexto, ambos relacionados à sua *diversificação*: os atores “em jogo” e a modalidades de ação disponíveis. No diálogo com o campo mais amplo de estudos sobre sociedade civil, pontuo a seguir algumas lacunas e tendências analíticas relacionadas àqueles traços.

Diversificação de atores

Os movimentos sociais que emergiram no processo de democratização provocaram uma diversificação dos temas e problemas presentes na esfera pública, entre eles, os movimentos indígenas, de mulheres, a favor dos direitos das crianças e adolescentes, dos direitos homossexuais etc. Em que pese a distância entre o que demandavam ou demandam esses movimentos e as conquistas obtidas por eles até agora, o fato é que a institucionalidade que resultou da transição de regime, com suas inovações, foi capaz de absorver, em graus variados, temas e problemas vocalizados por eles.

A inserção dessas demandas na esfera pública e nos próprios centros decisórios de políticas foi acompanhada pela (re)organização de grupos que criticam o que consideram as consequências fragmentadoras das demandas pelo reconhecimento dos direitos daqueles movimentos. Face ao que enxergam “ameaças fragmentadoras”, muitos desses grupos reclamam uma revitalização dos valores integradores da família, da religião e da nação. A Frente Parlamentar Evangélica, uma das associações civis criadas nesse novo contexto, é um exemplo da (re)organização desses grupos, que não é fenômeno exclusivo do Brasil.

¹ Estes não apenas se consolidaram em áreas sociais como Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente, como vem se espraiando para outras, como meio ambiente, políticas urbanas, cultura etc.

O trabalho de Glasius (2005) alerta para sua ocorrência em outro contexto. Ele mostra que a entrada de reivindicações feministas nos fóruns das ONU provocou uma reação de “grupos religiosos pró-vida” que demandaram também voz ativa como *sociedade civil* naquelas instâncias para tratar de situações que envolviam violência contra mulheres, sexualidade e aborto. A autora sublinha, assim, que não foram apenas os movimentos feministas e de mulheres que construíram redes transnacionais para influir, como *sociedade civil*, nas instâncias de poder supranacionais, mas também seus oponentes que, inclusive, contam com uma forte estrutura de apoio de instituições religiosas. Entretanto, como alerta Glasius, e esse é o ponto que desejo enfatizar, tais grupos não têm recebido dos estudiosos a mesma atenção que eles conferem aos movimentos feministas.

No Brasil, dispomos de uma bibliografia razoável sobre as mudanças nas trajetórias e no perfil de atuação de um conjunto de movimentos em face das novas oportunidades abertas de participação. Porém, embora vários trabalhos tenham diagnosticado o importante peso de grupos religiosos no perfil associativo do país (AVRITZER, 1999; GANANÇA, 2006), não temos muitos estudos de caso sobre o tema. Em comparação com outros movimentos, ainda sabemos muito pouco sobre o associativismo religioso, suas ramificações internas e, principalmente, os impactos da democratização na sua trajetória mais recente.

O reconhecimento da diversidade intrínseca à sociedade civil, no Brasil e fora dele, ganhou razoável consenso em face das críticas endereçadas às concepções que lhe conferiam um caráter essencialmente virtuoso no debate dos anos 90. Atualmente, alguns autores pontuam que os estudos sobre esse assunto precisam avançar para além daquele reconhecimento e construir ferramentas e teorias que permitam explorar seus distintos efeitos para a democracia (LÜCHMANN, 2011). Considero que esse avanço depende de uma compreensão mais apurada dos grupos que até aqui foram pouco estudados pelos que se preocupam com as relações entre sociedade civil e democracia, até porque muitas vezes esses grupos são excluídos *a*

priori da própria ideia de sociedade civil. A inserção dessa preocupação no horizonte das escolhas de pesquisas é fundamental num momento em que a diversificação das preferências e interesses nas sociedades contemporâneas e as possibilidades de sua convivência e expressão institucional são temas centrais nos debates sobre a democracia.

Diversificação das modalidades de ação

Num ambiente em que vigoram, ao lado das instituições tradicionais da democracia, inovações institucionais que pluralizam as portas de acesso ao sistema político, o leque de opção de modalidades de ação política se amplia. O resultado tende a ser uma paisagem mais diversificada de estratégias políticas postas em prática por parte das organizações da sociedade civil dependendo, evidentemente, dos recursos que elas conseguem mobilizar e das escolhas que fazem.

Assim, por exemplo, o protesto e a participação institucionalizada estão, a princípio, disponíveis e podem ser acionados inclusive pelos mesmos atores em contextos e relações de forças variadas. Ou seja, a disponibilidade da segunda não exclui o primeiro do horizonte das escolhas consideradas. Inclusive porque, como apontam Abers, Serafim e Tatagiba (2011) sobre os movimentos do campo no período recente brasileiro, o protesto pode ser acionado pelas organizações como estratégia de abertura de negociações com o Estado ou mesmo como estratégia integrante do ciclo daquelas negociações como recurso para garantir maior “poder de fogo” diante do interlocutor.

Adicionando a este contexto o progresso das tecnologias da informação/comunicação e a criação/fortalecimento de instâncias de poder globalizadas, fatores que impactam os modos de organização da sociedade civil, temos um cenário em que podem vigorar no mesmo espaço e tempo diferentes facetas relacionais, cada uma delas enfatizadas por distintos modelos de análise: **sociedade civil** contra o/em suporte ao/apartado do/para além do/em diálogo

com o/em parceria com o **Estado**.² Diante disso, alguns autores alertam para a necessidade de construir olhares que sejam capazes de considerar a vigência simultânea de distintas modalidades de ação e de suas correspondentes facetas relacionais entre Estado e sociedade civil, superando as clivagens de modelos isolados, que iluminam parcialmente o fenômeno da participação nas sociedades contemporâneas (PERUZZOTI, 2008).

Por outro lado, para alguns autores, as inovações institucionais que vigoram hoje em vários países da América Latina, das quais são exemplares os Conselhos Gestores no Brasil, evidenciam o surgimento de um novo tipo de representação política, exercido *via* sociedade civil (GURZA LAVALLE e INSUZA VERA, 2010). Eles consideram que a compreensão adequada daquelas inovações e de suas possibilidades futuras exige reconhecer que elas expressam a pluralização da representação política nas democracias contemporâneas.

É no contexto desse panorama de diversificação das modalidades de ação da sociedade civil, na qual suas organizações podem desempenhar funções representativas, que surge um conjunto de críticas às abordagens que antagonizam participação e representação política. Vários autores vêm mostrando a inadequação dessas abordagens para a compreensão seja do funcionamento das instituições tradicionais de representação (URBINATI, 2006), seja dos arranjos institucionais que incluem atores da sociedade civil nos centros decisórios de políticas públicas (GURZA LAVALLE e INSUZA VERA, 2010; PERUZZOTTI e SELEE, 2009). Nesta perspectiva, a participação de indivíduos em organizações da sociedade civil e a destas em arranjos institucionalizados são vistos não como modalidades de ação alternativas ou paralelas à representação política, mas como elementos constitutivos da própria engrenagem dos governos representativos, que lhes conferem uma configuração mais plural e descentralizada.

² De acordo com Chambers e Kopstein (2006), essas abordagens relacionais expressam os seis modelos teóricos de sociedade civil presentes no debate contemporâneo. Ainda que não sejam necessariamente excludentes entre si, cada um deles, ao conceituar sociedade civil e analisar sua relação com a ordem política, privilegia um tipo de associativo e arena de atuação.

A despeito de suas variadas ou distintas ênfases, essas abordagens sugerem a construção de um olhar que privilegie a fluidez das relações entre Estado e sociedade civil, os diversos modos pelos quais seus agentes interagem e se condicionam mutuamente, em distintos espaços e temporalidades. É esse olhar descentralizado dos processos que podem servir de base para a legitimidade democrática que torna ainda mais urgente o conhecimento das especificidades dos distintos atores da sociedade civil que neles atuam.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, I.; TATAGIBA, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Trabalho apresentado no *35º Encontro Anual da ANPOCS*. Outubro de 2011.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. São Paulo, 1999. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org.br>>. Acesso em: 02 nov. 2010.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil Society and the State. In DRYZEK, J; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (eds.) *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York: Oxford University Press, 2006.
- DAHL, R. Poliarquia – Participação e Oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.
- GANANÇA, A. C. *Associativismo no Brasil. Características e limites para a construção de uma institucionalidade democrática participativa*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política, UNB, 2006.
- GLASIUS, M. Who is the real civil society? Women's groups versus pro-family groups at the International Criminal Court. In: HOWELL, J.; MULLIGAN, D. (eds). *Gender and civil society: transcending boundaries*. London and New York: Routledge, 2005.
- GURZA LAVALLE, A. e ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, E; GURZA LAVALLE, A. (orgs). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.
- LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo em suas relações com a democracia. Trabalho apresentado no *XV Congresso Brasileiro de Sociologia*, Curitiba, UFPR, julho de 2011.
- PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. (eds) *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- PERUZZOTTI, H. Representative democracy as mediated politics: Rethinking the links between representation and participation. In: *Conferência Rethinking Representation: A North-South Dialogue*, 2008. Belaggio, 2008. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/bellagio.html>. Acesso em: 08 jul. 2011.
- URBINATI, N. *Representative Democracy: principles & genealogy*. Chicago Press, 2006.

SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL DA CORRUPÇÃO

Civil society and social control of corruption

Fernando Filgueiras

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

✉ ffilgueiras@fafich.ufmg.br

Resumo: O artigo aborda as perspectivas conceituais do tema da corrupção enquanto fenômeno político e seus impactos na sociedade civil. O autor destaca o sentimento de desconfiança dos cidadãos em virtude da corrupção no debate público e salienta os problemas do sistema tradicional de representação, o que faz surgir novos desenhos institucionais abrindo caminho a outras modalidades de representação política.

Palavras-chaves: sociedade civil; corrupção; representação política.

Abstract: The article discusses the conceptual perspectives of the issue of corruption as a political phenomenon and its impacts on civil society. The author emphasizes the feeling of distrust among citizens on grounds of corruption in public debate and highlights the problems of the traditional system of representation, which gives rise to new institutional designs paving the way for other forms of political representation.

Key words: civil society; corruption; political representation.

Desde meados da década de 1980, o tema da corrupção tem pautado exaustivamente a agenda pública no Brasil.

De acordo com Rose-Ackerman (1999), a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. A análise da corrupção, nesse sentido,

demanda o entendimento da organização institucional e das possíveis falhas decorridas da ação do Estado. A emergência dessa concepção do conceito da corrupção decorre do contexto das reformas de Estado dos anos de 1980 e 1990, em que o seu combate ocorreria pela diminuição do papel das burocracias e pela introdução das reformas gerenciais. Nesse sentido, o conceito de corrupção está relacionado a uma concepção de reforma balizada na redução dos pontos de veto, na descentralização administrativa e no aprofundamento das reformas políticas (ROSE-ACKERMAN, 1999).

O conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como fenômeno político, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (FILGUEIRAS, 2008). Por ser um conceito normativamente dependente, ele está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e princípios que estruturam a vida pública e, por consequência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos discursivos, como é o caso do campo da representação política, o campo jurídico, o mercado e a mídia. Estes campos absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção conforme essa disputa por valores. Essa disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e o modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção. Dessa maneira, a corrupção não representa apenas custo econômico, mas também a degeneração de regras e procedimentos fundamentais da democracia. No que tange à representação política, nesse sentido, a corrupção ocorre não apenas pela malversação de recursos econômicos públicos, mas também pela degeneração institucional e pelo desrespeito a regras estruturadoras da vida pública (FILGUEIRAS, 2008).

No âmbito político, a corrupção significa a existência de falhas do sistema de representação, tendo em vista uma concepção pouco inclusiva da cidadania como

ator político relevante (WARREN, 2004). A corrupção representaria, nesse sentido, uma falha das instituições para incluir os cidadãos nos processos decisórios das políticas públicas. Para Warren, a inclusão é o indivíduo ter o poder através do voto e utilizá-lo com o objetivo de assegurar que seus interesses e valores sejam fundamentais à sua relação com os seus representantes. A corrupção, dessa forma, ocorre na dimensão da representação e tem como sentido a idéia de que existe um fosso entre representante e representado. O representado não consegue incluir seus interesses para o representante quando o seu voto é ineficaz, quando ele não tem conhecimento suficiente para reforçar sua relação com seu representante ou quando os interesses presentes na esfera pública relacionam-se com os problemas de ação coletiva (WARREN, 2004).

A consequência dessa presença maciça da corrupção no debate público é a erosão da confiança dos cidadãos nas instituições políticas e a constituição de um processo de crescente deslegitimação das instituições tradicionais de representação política, dentre elas os partidos políticos e os legislativos. Nesse período de transição para a democracia, no Brasil, apesar de hoje haver um sistema multipartidário estável, um sistema eleitoral que assegure eleições limpas e regulares e um sistema político que tem produzido governabilidade, parece-nos que as instituições ainda têm dificuldades para obter apoio na sociedade. A grande desconfiança da cidadania brasileira em relação a políticos e a burocratas cria um grande distanciamento entre o Estado e a sociedade. Apesar disso, as mudanças no sistema político brasileiro, proporcionadas desde 1988, permitiram criar um significado para a democracia brasileira em torno de liberdades fundamentais e da construção da igualdade. E esse significado, de acordo com Moisés, é pautado pela idéia de que hoje os brasileiros consideram a corrupção um problema sério, rejeitam o retorno dos militares ao poder, interessam-se pela política e desconfiam dos políticos (MOISÉS, 2010).

De fato, a corrupção tem sido objeto de bastante atenção dos brasileiros, compondo um quadro de avaliação crítica de práticas que são realizadas no âmbito do Estado (FILGUEIRAS, 2009). Mas o interessante desse processo é que apesar da sociedade hoje estar mais atenta à corrupção e exigir dos governos maior probidade, isso não tem sido um elemento de quebra do regime democrático, como o foi no passado, quando governos autoritários conseguiam apoio da sociedade com a promessa de acabar com a corrupção (CARVALHO, 2008).

Importante observar o fato de a sociedade considerar a corrupção um problema sério e isso representar um dos elementos mais importantes para a construção de uma cultura política democrática. Em pesquisa de opinião pública realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG, nota-se que 75% dos brasileiros consideram a corrupção um problema grave ou muito grave. A corrupção no Brasil tem sido cada vez mais desvelada ao público por meio de uma sucessão de escândalos que têm varrido os governos brasileiros. O caso PC Farias (1992), o caso Sudam e Sudene, os escândalo das privatizações, o mensalão (2005) e, agora, em 2012, os escândalos que têm varrido o governo Dilma atestam para o fato de que a corrupção está sendo desvelada e transparecida ao público, de maneira a reforçar, por um lado, a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições tradicionais da representação política, e, por outro lado, um processo errático de enfrentamento da corrupção.

Em meio a esse processo de alargamento da visibilidade da corrupção, o processo de democratização no Brasil tem fomentado cada vez mais a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas. A representação política no Brasil, da mesma forma que na experiência de outras democracias, tem passado por transformações no que diz respeito aos processos de autorização e de *accountability* que decorrem da atividade de representar. A democratização brasileira tem fomentado a participação da sociedade civil por meio de instituições que assumem um caráter híbrido nas democracias. De um lado, a sociedade civil

assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assumem o papel de controladores das políticas públicas. No que tange a esse último aspecto, o discurso público brasileiro tem apontado a possibilidade de a sociedade civil assumir o papel de controladora da corrupção, cabendo às instituições nas quais ela se faça presente a incumbência de auxiliar no processo de desenvolvimento institucional e o papel de fomentar a *accountability* por fora do Estado. O aprimoramento da *accountability* societal tem se apresentado no discurso brasileiro como remédio para o aprofundamento e desvelamento da corrupção no Brasil. Frente a isso, a hipótese de aprofundamento da *accountability* societal afirma que a representação da sociedade civil em órgãos colegiados, conselhos e conferências pode ser um remédio fundamental para o combate à corrupção.³

Como resposta a esse processo de crise de legitimação das instituições tradicionais de representação, expandiram-se os espaços de participação das diferentes organizações e associações que compõem a sociedade civil (AVRITZER, 2007). A ampliação desses espaços de participação, especialmente na dimensão do poder executivo, já permite falar em novas modalidades de representação política que ocorrem, de forma geral, em órgãos colegiados, em que as organizações da sociedade civil e representantes dos governos partilham o poder de forma que representem interesses e façam a intermediação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas (AVRITZER, 2007; LAVALLE, CASTELLO, 2008). A inovação da representação política, nesse sentido, procura ampliar a participação da sociedade nos processos de decisão sobre as políticas públicas e o papel delas no controle dessas políticas. A reorganização da representação, portanto, passa pelo aprofundamento da idéia de

³ *Accountability* societal é um conceito que procura discutir o papel da sociedade civil no controle das políticas públicas e no processo decisório das políticas. Refere-se, sobretudo, ao processo de responsabilização de políticos e burocratas realizado pela sociedade civil.

accountability como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade.

O argumento é o de que a crise do sistema tradicional de representação, no âmbito das democracias contemporâneas, possibilitou o empoderamento da sociedade civil e a constituição de novos desenhos institucionais que permitam outras modalidades de representação política. Estas novas instituições, dentre as quais se destacam os conselhos de políticas públicas, as conferências, as audiências públicas e os orçamentos participativos, surgiriam de modelos institucionais híbridos, que absorveriam tanto a representação realizada na esfera do Estado, quanto a representação exercida por organizações e grupos da sociedade civil que passariam a ter o papel de intermediação de interesses na arena política. Nesse sentido, as democracias contemporâneas estariam constituindo novos modelos institucionais de partilha e de exercício direto da representação, compondo um quadro mais alargado do processo democrático em direção à sociedade civil (AVRITZER, 2008).

As organizações da sociedade civil exercem um papel de representação à medida em que elas tornam presentes os interesses dos cidadãos nas diferentes arenas em que eles se fazem ausentes. Representar, nesse sentido, é o ato de se fazer presente, exercer a autorização concedida para perseguir os interesses daquele que é representado (PITKIN, 1972). De acordo com Pitkin, o fundamental do conceito de representação é conseguir compreender, de um lado, o processo de autorização dos representados para o representante, para que ele possa agir no sentido de seus interesses. De outro lado, o processo de representação se configura na capacidade dos representados exercerem controle sobre a ação dos representantes (PITKIN, 1972). O fato é que a crise do sistema de representação por meio exclusivo dos sistemas partidário e eleitorais deflagrou um processo de modificação no sistema de legitimidade dos sistemas políticos democráticos, em que ela pode ocorrer por diferentes gramáticas que especificam processos distintos

de legitimação. Para Rosanvallon (2009), a legitimidade das democracias contemporâneas ocorre por processos de imparcialidade, reflexividade e proximidade. No caso das organizações civis, a legitimidade de sua atuação de representante dos interesses da sociedade ocorre por conta de um suposto processo reflexivo dos interesses.⁴

O processo de constituição da autorização do representante tem sido objeto de amplas pesquisas acadêmicas no Brasil, suscitando um debate a respeito do papel da sociedade civil na formação e acompanhamento das políticas públicas. Esse debate tem sido pautado por discussões acerca da legitimidade da representação exercida pela sociedade civil. Críticos dessa idéia apontam para o fato de que esse processo representativo surge no interior das arenas tradicionais, tais como os partidos políticos. O papel representativo exercido pela sociedade civil é originado da posição, principalmente, de partidos de esquerda, que fomentam estas organizações em busca de poder político. Nesse sentido, o processo da representação política, como no caso da cidade de São Paulo, seria subordinado aos poderes executivos federal, estadual e municipal e estariam distante de um processo autêntico de autorização por parte da sociedade (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2005). Por outro lado, autores que defendem esse processo representativo da sociedade civil apontam para o fato de que a representação exercida pelas diferentes organizações não pode ser confundida com a idéia de monopólio territorial da representação. A representação proporcionada pela sociedade civil, como indica Avritzer (2007), é exercida por um processo de afinidade dos interesses, tendo em vista um processo de *advocacy* que não se confunde e nem reclama monopólio territorial.⁵ Para Avritzer (2007), a representação exercida pela sociedade civil pauta-se em um processo virtual, em

⁴ Processo reflexivo dos interesses refere-se ao fato de que os novos experimentos representativos baseiam-se em forte participação da sociedade civil, assumindo um critério deliberativo como o fundamental para a consolidação da representação política.

⁵ *Advocacy* baseia-se em um processo de representação virtual, tendo em vista a defesa de interesses específicos, presentes na esfera pública. Refere-se a um modelo de representação que fomenta o processo deliberativo pela relação entre representantes e representados pelo domínio da opinião e da formação da opinião.

que a afinidade não necessita um processo de autorização pautado em procedimentos específicos.

Segundo Warren (2005), as reformas contra a corrupção devem estar voltadas para o aumento do processo de participação política e para o aprimoramento institucional da representação. Com a finalidade de fortalecer a representação e criar um sistema de controle da corrupção, o ideal é reconfigurar o sistema de representação de forma a absorver a participação da sociedade civil. Uma concepção política do conceito de corrupção demanda o fato de que ela deve ser pensada a partir do sistema de controle, tendo em vista um desenho institucional adequado da *accountability*. O aprimoramento da *accountability* exige o alargamento do conceito de representação em direção a uma concepção não-territorial. Warren e Urbinati (2008) partem da premissa que as demandas de representação são segmentadas e que o julgamento político daí derivado se encontra mais disperso em espaços sociais mais amplos. Existe, segundo os autores, uma variedade de bens e interesses representados e de mecanismos de autorização e *accountability*. A autorização não se circunscreve ao processo eleitoral e a *accountability* não está centrada apenas na dimensão do Estado.

A representação não depende da existência de representantes eleitos. Ela pode ocorrer além da arena eleitoral por meio de agentes que se auto-autorizam por meio da *advocacy* via discurso público e em organizações responsáveis pela tomada de decisão coletiva (AVRITZER, 2007). Portanto, organizações não-governamentais, comitês e conselhos representam diferentes preferências, identidades e valores que se estabelecem em uma relação entre representante e representado. Uma vez que exercem a representação, cabe a estes representantes o papel de organizações voltadas para a implementação da *accountability*. Uma concepção de *accountability* societal, nesse sentido, é informada por uma concepção mais aberta e ampla do conceito de representação, tendo em vista uma esfera pública plural, composta por associações, movimentos políticos e opiniões.

No que tange à corrupção, uma concepção política de seu conceito deve dar conta do fato de que ela representa uma ação não pública, que fere o princípio da representação (WARREN, 2005). Assim, o segredo é característica fundamental da corrupção e promove o processo de exclusão da cidadania em relação às decisões públicas. Porém, as democracias contemporâneas têm promovido um processo de maior combate à corrupção associado a uma crescente disponibilidade de informações ao público por meio de instituições como controladorias, auditorias e governo eletrônico. Essa maior disponibilidade de informações ao público empodera os cidadãos e proporciona elementos concretos para um maior enfrentamento da corrupção. Quando Warren (2005) afirma que o problema do controle circunscreve-se à maior transparência e abertura, o controle da corrupção se torna uma questão de inclusão da cidadania, favorecendo a confiança pública. As técnicas horizontais do controle público são fundamentais para o fortalecimento das instituições de *accountability*. Mas é fundamental que os cidadãos possam participar em pé de igualdade nos processos de decisão e avaliação de políticas públicas.

Assim, segundo Warren (2005), o enfrentamento da corrupção exige o aprimoramento das instituições de controle, o qual exige, por sua vez, o aprimoramento da representação. Nesta assertiva, a sociedade civil, por meio das organizações e associações, teria um papel fundamental no controle da corrupção por meio de uma concepção de *accountability* societal. O papel da sociedade civil é fundamental para a maior disponibilidade de informação pública que permita, por conseguinte, o desenvolvimento dos indivíduos, a constituição de esferas públicas de julgamento político e a influência nas decisões governamentais. A representação exercida pela sociedade civil, segundo Warren, tem um papel preponderante no fortalecimento das instituições de *accountability*, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições democráticas.

No caso brasileiro, há uma especulação recente a respeito do papel da sociedade civil no controle da corrupção. Este papel passa pela competência fiscalizadora que boa parte dos conselhos de políticas públicas exerce nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas. Os conselhos de políticas públicas são instâncias deliberativas ou consultivas estabelecidas para auxiliar a fomentar as políticas públicas. Os conselhos de políticas públicas adotam um formato deliberativo sobre a gestão das políticas, tendo em vista a um aparelho institucional híbrido que congrega a representação do governo e a representação da sociedade civil. Este novo formato institucional deu aos conselhos capacidade para produzir decisões vinculantes sobre os objetivos e as estratégias a serem adotadas para a formulação das políticas públicas. Em alguns casos, como no Conselho Nacional de Saúde, os conselhos passaram a ter competência para aprovar o orçamento Federal da área da política, e competência para exercer controle público sobre a ação do Estado. A Constituição de 1988 proporcionou a emergência dos conselhos de políticas públicas como espaços públicos para o debate de temas de interesse da sociedade, como para a ampliação e democratização da gestão do Estado (DAGNINO, 2002).

Desde 1988 os conselhos têm assumido um importante papel para o aprimoramento da *accountability* societal. Como instâncias deliberativas das políticas públicas, os conselhos têm assumido a competência legal para exercer o papel de controle público, seja na aplicação de recursos para a efetivação das políticas, seja por meio do controle *a posteriori* das políticas, por meio de processos de avaliação balizados em resultados e na obediência aos procedimentos estabelecidos. Dessa forma, os conselhos assumiram um papel fundamental no controle público das políticas, sendo, além de fórum deliberativo, fórum de *accountability*. O papel dos representantes do governo e dos representantes da sociedade civil nos conselhos é garantir que as políticas atendam aos objetivos estipulados e que os recursos destinados sejam de fato empregados. Os conselhos de políticas públicas

assumiram um papel central de representação política, tendo em vista as suas duas faces: o processo de autorização e o fomento da *accountability*.

Em resposta a esse problema da falta de eficácia dos controles públicos no Brasil, tem sido esperado que a sociedade civil possa contribuir no controle direto da corrupção. Por meio dos conselhos de políticas públicas, tem sido atribuído à sociedade civil um papel fiscalizador, capaz de impedir a alta incidência de corrupção nas políticas públicas. O objetivo é ampliar as bases de eficiência na aplicação dos recursos por meio de uma ação fiscalizadora que os conselhos podem exercer nas políticas. Nas políticas sociais, por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social assumiu um papel fiscalizador sobre as entidades filantrópicas de assistência por meio da certificação delas, o que as possibilita ou não receber recursos públicos. O Ministério da Educação, por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, instituiu que os municípios brasileiros, para receberem recursos para a merenda escolar, deveriam criar um Conselho Municipal da Merenda Escolar, com o objetivo de assegurar que a merenda tenha qualidade nutricional e que os recursos não sejam desviados para outras finalidades. Da mesma forma, os Conselhos Municipais do Bolsa Família devem assegurar que os recursos sejam destinados às famílias carentes e que sejam bem empregados.

O Estado brasileiro, principalmente durante os dois mandatos do presidente Lula, tem fomentado essa participação da sociedade civil, por meio dos conselhos, no controle da corrupção. A idéia de reforçar o controle da corrupção com a maior participação da sociedade tem se mostrado uma posição ideológica importante. Está previsto para o ano de 2012 a primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social — Consocial —, que terá rodadas nos estados em março de 2012 e reunirá, no âmbito federal, diversas entidades representantes da sociedade civil e membros do governo para debater diretrizes e programas para fomentar a *accountability* societal. O importante nesta conferência, que será realizada em 2012, é que ela será a primeira experiência de constituição de um fórum para

debater o papel da sociedade civil no controle da corrupção. Ela tem os seguintes objetivos, expressos em seu documento de origem:

- 1 - debater e propor ações da sociedade civil no acompanhamento e controle da gestão pública e o fortalecimento da interação entre sociedade e governo;
- 2 - promover, incentivar e divulgar o debate e o desenvolvimento de novas ideias e conceitos sobre a participação social no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 3 - propor mecanismos de transparência e acesso a informações e dados públicos a ser implementados pelos órgãos e entidades públicas e fomentar o uso dessas informações e dados pela sociedade;
- 4 - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação no acompanhamento e controle da gestão pública;
- 5 - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento e controle da gestão pública, que utilizem, inclusive, ferramentas e tecnologias de informação;
- 6 - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade para o acompanhamento da gestão pública; e
- 7 - debater e propor medidas de prevenção e combate à corrupção que envolvam o trabalho de governos, empresas e sociedade civil⁶.

Frente a estes objetivos, serão realizadas rodadas preparatórias nos estados da Federação e a reunião em 2012 para estabelecer as diretrizes relacionadas à transparência e ao combate à corrupção. Importante observar que esta conferência não partiu da sociedade civil, mas do Estado, especialmente com a organização e atuação da Controladoria Geral da União (CGU). Mas o que esperar da atuação da sociedade civil no enfrentamento da corrupção?

O atual contexto de agravamento e rotinização de escândalos de corrupção no Brasil tem suscitado esse papel para a sociedade civil, o qual, por meio de instituições que assegurem sua representação no Estado, poderia diminuir a incidência da malversação de recursos públicos e o descumprimento de normas fundamentais do ordenamento democrático. No caso brasileiro, é usual o discurso

⁶ Informações extraídas do site da 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (Consocial), organizada pela Controladoria Geral da União. Ver <http://www.cgu.gov.br/consocial/conferencia/objetivos.asp>

de que o empoderamento da sociedade civil poderia diminuir a incidência da corrupção nas instituições representativas. Contudo, a percepção dos conselheiros sobre a corrupção e o modo como encaram o seu papel para o enfrentamento dela ainda não é claro. Em pesquisa de *survey* realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público com uma amostra de 335 conselheiros nacionais de políticas públicas, constata-se que apesar de 55% da amostra considerar que os conselhos devem atuar no enfrentamento da corrupção e que em torno de 75% demonstra que existe uma preocupação com o risco de corrupção no interior dos conselhos, não há instrumentos efetivos para que os conselhos exerçam tal papel.

Os conselheiros priorizam o controle sobre as políticas públicas de maneira a estabelecer estratégias para o seu fomento e processos mais sólidos de avaliação dos seus resultados. O controle da corrupção não é um horizonte efetivo do controle exercido pelos conselhos de políticas públicas, porquanto sua posição sobre esse tema não é alimentada por uma prática interna voltada para esse papel, mas para o fato de ser uma instituição deliberativa voltada para o estabelecimento das finalidades e objetivos das políticas públicas, bem como de avaliação de seus resultados frente ao público-alvo das políticas e não dos processos contábeis e jurídicos, normalmente envolvidos no controle da corrupção.

O debate sobre o controle da corrupção no Brasil não pode querer delegar à representação da sociedade civil o papel de controle da corrupção. Essa estratégia pode incorrer em erro se não perceber que a representação da sociedade civil tem limites estruturais importantes e que isso fugiria do propósito original para o qual os conselhos foram criados. A constituição de um compromisso formal de combate à corrupção por parte dos conselhos pode contribuir fortemente para a sua burocratização, desvirtuando a finalidade para a qual eles foram constituídos e, também, criando os mesmos dilemas da representação política por meio de partidos e sistemas eleitorais, tendo em vista os limites da atividade de representação e o modo como ela é exercida no Brasil. A *accountability* societal é

apenas uma das faces do controle por meio das instituições políticas. A estratégia de fortalecê-la é importante no Brasil, mas precisa estar associada a uma estratégia maior de aprimoramento das demais instituições de controle, tanto na dimensão burocrática, quanto na dimensão judicial (FILGUEIRAS, AVRITZER, 2010). Nesse sentido, o fomento da *accountability* na democracia brasileira, com o objetivo de diminuir a incidência da corrupção nas instituições políticas, passa pela inclusão e criação de instâncias deliberativas das políticas públicas — as quais os conselhos cumprem bem —, pelo aprofundamento da reforma do Estado e pela reforma do Judiciário. É necessário, na experiência democrática brasileira, partir da idéia que as instituições de controle devem ser integradas em torno de uma estratégia de reforço e instrumentalização do Estado para enfrentar a corrupção e puni-la. Para tanto, é necessário rever o fluxo dos processos das instituições de *accountability* com a finalidade de estabelecer dentro do aparelho estatal uma cultura pública mais eficiente e pautada no valor do interesse público.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, 2008, pp. 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.
- CARVALHO, José Murilo de. “Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira”, in: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton (orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, in: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. “Corrupção e controles democráticos no Brasil”, In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, (coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, vol. I). 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, 2009, pp. 386-421.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.
- LAVALLE, Adrian G.; CASTELLO, Graziela. 2008. Sociedade, representação e a dupla face da *accountability*: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, vol. 21, nº 52, pp. 67 a 86.

- LAVALLE, Adrian G., HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n° 60, 2006, pp. 43-66.
- MOISÉS, José Álvaro. Os significados da democracia segundo os brasileiros. *Opinião Pública*, vol. 16, n° 2, 2010, pp. 269-309.
- PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California Press, 1972.
- ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique*. Impartialité, réflexivité, proximité. Paris: Seuil, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- WARREN, Mark; URBINATI, Nadia. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, n° 11.
- WARREN, Mark. Controlling corruption through democratic empowerment: market-style accountability reconsidered. Paper delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia. 2006.
- WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas e Sociales*, vol. 47, n° 193, 2005, pp. 109-141.
- WARREN, Mark. What does corruption mean in democracy? *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, 2004, pp. 328-343.

SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL HOJE: CONDIÇÕES DA AUTONOMIA E “CIVILIDADE”

Civil society in Brazil today: conditions of the autonomy and “civility”

Cristiana Losekann

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

✉ cristianalosekann@gmail.com

Resumo: O artigo discute dois temas relevantes no debate acadêmico acerca da sociedade civil no Brasil, a saber, sua capacidade de autonomia no contexto atual marcado pela alta imbricação desta em relação ao Estado. Debate, também, a necessidade de revisão do conceito e a discussão sobre o caráter “civil” no contexto brasileiro.

Palavras-chaves: sociedade civil; Estado; autonomia.

Abstract: The article discusses two important issues in the academic debate about civil society in Brazil, namely their capacity for autonomy in the current context marked by high overlap in relation to this state. Debate also the need to review the concept and discussion of the character “civil” in the Brazilian context.

Key words: civil society; Estado; autonomy.

Recentemente, a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, a proximidade histórica entre as propostas da esquerda e as lutas de movimentos sociais, sindicatos e diversas mobilizações da sociedade civil, somada à tradição participativa do PT (partido dos trabalhadores), reativou a preocupação acerca dos limites entre Estado e sociedade civil em uma conjuntura de evidente e alta imbricação entre atores das duas esferas. *Estaria a autonomia da sociedade civil ameaçada por essa proximidade?*

Sustentaremos que a resposta a essa questão é negativa e que a explicação está na ampliação do nível de organização e complexificação de nossa sociedade civil atual e no grau de saber e de experiência desta acerca do jogo democrático. Isso não implica, é claro, que se tenha eliminado toda e qualquer ambigüidade nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil em nosso país. Afirmamos é que as lutas constituídas na sociedade civil estão extrapolando os limites da esfera privada e inserindo novos sujeitos e discussões na agenda política e, por isso, tornando-a mais democrática. Assim, não se trata de uma sociedade que garanta, simplesmente, *estabilidade* da democracia, mas sim que possibilite a constituição de participantes ativos, plurais e dinâmicos, envolvidos na afirmação de suas perspectivas de vida, mas, também, cientes da necessidade de tomada de decisão e, portanto, dispostos a construir propostas coletivas. Assim, a autonomia ocorre através de um processo relacional e dinâmico entre uma sociedade civil heterogênea em aberta relação com um Estado também heterogêneo.

Embora tenhamos em vista as críticas que denunciam o caráter utópico do conceito de sociedade civil, sustentamos neste artigo a posição de que este conceito é relevante apesar da necessidade de serem revistos alguns de seus atributos de justificação teórica. Ressaltamos, assim, dois pontos fundamentais de revisão conceitual: o primeiro diz respeito à noção de *autonomia* que implicaria na necessidade de uma separação clara da sociedade civil em relação ao Estado (COHEN e ARATO, 2000); o segundo ponto trata do sentido da “civilidade” e introduz, na presente análise, uma outra questão acerca da constituição interna à própria sociedade civil, ou seja, de quem é considerado dentro deste conjunto.

Na primeira sessão, respondendo à questão inicial do artigo, traremos argumentos para afirmar que a relevância da sociedade civil independe das exigências formuladas em boa parte dos pressupostos normativos, mormente, a reivindicação de uma autonomia rígida. Na segunda sessão, enfrentaremos o problema da adjetivação “civil” admitindo que o processo civilizador ao qual esta se

refere tomou contornos diversos no mundo, lançando-nos o desafio de construir uma redefinição a partir dos contextos concretos nos quais vivemos. Portanto, sugere-se, uma libertação⁷ de um apriorístico e imperativo contorno normativo ocidental e europeu para o conceito de sociedade civil⁸. A partir dessas duas propostas levantaremos argumentos para a afirmação de que nossa sociedade civil é autônoma, complexa e que, sim, trata-se de um conceito relevante desde que permita uma adaptação à realidade brasileira incluindo grupos que ficam comumente de fora.

O que faz e como se estrutura a sociedade civil – as condições da autonomia

A conjuntura que hoje se apresenta, evidencia a existência de diversos espaços de participação onde a sociedade civil está presente. Referimo-nos às diferentes experiências dos orçamentos participativos municipais; dos conselhos setoriais⁹ em todos os níveis da federação em diversas áreas; das conferências que debatem e propõem políticas públicas em todos os níveis da federação; das audiências públicas previstas na constituição federal, em leis federais e em leis orgânicas. São muitas as iniciativas de ampliação da participação já bastante pesquisadas. Entretanto, queremos destacar um tipo específico de mecanismo de participação que tem sido ampliado e tem adquirido novas formas na última década, contribuindo para a autonomia dessa esfera.

Trata-se de iniciativas caracterizadas especialmente pelo caráter de fiscalização, controle, responsabilização do Estado e de acesso à justiça. Assim, chamamos a atenção para as *ouvidorias públicas*; iniciativas de legislação de controle como, *Ficha Limpa*; a criação e ampliação de organizações atuantes em funções de

⁷ Libertação não implica neste caso em negação completa, total. Se, é possível admitir a relevância e uso do conceito certamente é porque não está eliminada toda a pertinência dos modelos teóricos desenvolvidos nos contextos originários específicos.

⁸ Essa discussão tem ganhado relevância, sobretudo, nos “estudos pós-coloniais”. Para ter acesso a uma boa argumentação ver: Scherer-Warren (2010). Para uma análise desse tema em relação à violência ver: Ballestrin (2010).

⁹ Segundo Avritzer (2008), em 2008 havia uma estimativa de 10.000 conselhos setoriais no Brasil. Segundo o IBGE em 1999 havia 23.987 conselhos municipais no Brasil (FARIA, 2010).

fiscalização como, *Transparência Brasil*; outras na defesa de direitos como, *Terra de Direitos*; a *ação popular* e a *ação civil pública* (garantidas desde a década de 1980, mas em processo de modificação na conjuntura atual¹⁰) – ambas usadas de forma contundente em conflitos socioambientais e nas demandas de direitos do consumidor. Além disso, a atuação do Ministério Público na mediação de conflitos tem também oferecido, em muitos casos (existem diferenças regionais importantes), espaços às demandas da sociedade civil expressas na forma de representações de denúncias.

O que percebemos, portanto, é que a relação entre Estado e sociedade civil não é determinada por uma única via explicativa. Ao contrário, passadas três décadas de exercício da democracia, os sujeitos da sociedade civil parecem ter percebido que o próprio Estado é heterogêneo. Perceberam que as instituições democráticas oferecem mecanismos de pesos e contrapesos que podem ser acionados. Assim, as demandas de participação não estão endereçadas apenas ao executivo, embora este ainda se constitua como a principal instância estatal na relação com a sociedade civil. Demandas também têm sido endereçadas ao judiciário, muitas delas com a expectativa de revisar decisões legislativas e do executivo. Além disso, é demandada ao judiciário a efetivação de direitos e a garantia de publicização em decisões de grande relevância e impacto coletivo¹¹.

Não bastasse isso, é preciso entender, ainda, a heterogeneidade presente no próprio poder executivo que no governo Lula torna-se bastante evidente e já conta com algumas análises (Cf. ABERS *et al.*, 2011). Esta heterogeneidade se expressa

¹⁰ O projeto da nova lei da Ação Civil Pública Lei nº 5.139/2009, de autoria do poder executivo, formulado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, propõe importantes mudanças que implicam em ampliação dos direitos coletivos e na abertura para a participação de novos atores sociais na proposição da Ação, retirando a exclusividade do MP existente em muitos casos. Hoje uma mobilização de movimentos sociais, organizações, etc. fazem campanha junto ao legislativo para que o referido PL seja votado com prioridade. Para informações sobre a lei ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg238-090413.htm Informações sobre a atuação de organizações civis na defesa da lei ver: <http://revistaafrias.com.br/archives/17035>.

¹¹ Este é o caso das demandas de participação de organizações da sociedade civil junto ao MP para a garantia de publicização das decisões sobre transgênicos produzidas na CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança), além de ações judiciais que demandam bloqueio e revisão de decisões tomadas pela CTNBio. Esta comissão não prevê a representação da sociedade civil.

numa tensão constante entre diversos setores, autarquias e ministérios; e as organizações civis e movimentos sociais parecem ter aprendido a lidar, também, com as diferentes forças em jogo no governo. Ademais, antes mesmo desse governo, a complexificação e democratização das estruturas representativas e burocráticas do Estado já vinham desarticulando e desmanchando a lógica estamental que nos era peculiar. Assim, o Estado não pode ser pensado como um bloco “monolítico” sob comando de um estamento burocrático que responde aos interesses de uma única classe. É fácil perceber ligações e alianças entre partes da burocracia e da sociedade civil motivadas pelas mesmas bandeiras, como é o caso do INCRA e do MST (ROSA, 2008). Também é fácil observar a transferência de quadros de organizações civis, sindicatos e movimentos para ministérios, como é o caso do Ministério do Meio Ambiente. Difícil é afirmar que essas alianças ou ligações informais implicam, necessariamente, em uma perda de autonomia da sociedade civil.

A complexificação interna à sociedade civil, somada às novas institucionalidades de controle, permitem a emergência de uma postura crítica e autocrítica em muitos grupos. Se, algumas organizações estão mais imbricadas à proposta de um setor do governo, outras emergem questionando esta ligação e reclamando autonomia. A própria pluralização de espaços de participação – cada um com regras específicas de recrutamento –, tem fomentado a formação de novos grupos no conjunto da sociedade civil e viabilizado uma dinâmica de alinhamentos e tensões. A internacionalização e formação de redes transnacionais que criaram o tipo “ONG” também continuam sendo mecanismos importantes de apoio às organizações nacionais no sentido de viabilizar a crítica e pressão em conjunturas específicas¹².

¹² Este foi o caso da rede estabelecida entre a comunidade, lideranças e associações locais do Espírito Santo com organizações internacionais (Conectas e Justiça Global). Através desta rede foi possível, em 2006, realizar denúncia de maus-tratos e torturas nos presídios deste estado ao Subcomitê para Prevenção da Tortura da ONU. A internacionalização deste conflito pressionou o governo federal e local para se sensibilizarem às causas demandadas pelas organizações locais. Para uma boa discussão sobre o tema ver: Ballestin (2010).

Em relação ao seu formato¹³, a sociedade civil, é amplamente reconhecida por sua ampliação numérica e qualitativa desde a década de 1980. Hoje percebemos a existência de: ONGs pequenas, médias, grandes, locais, nacionais ou internacionais; associações comunitárias; organizações ligadas a igrejas; núcleos de extensão ligados a universidades; campanhas mobilizadas por temas específicos; coletivos ligados à imprensa; grupos de mobilização esporádica; movimentos sociais; coletivos de grupos autóctones; redes de organizações; setores dos sindicatos; coletivos de *ativistas*¹⁴; cooperativas e propostas alternativas de desenvolvimento econômico; grupos de advogados; organizações e redes virtuais; ações de protestos e atos públicos de manifestação da opinião e crítica; entre outros. Uma análise profunda e relacional dessas distintas formações da sociedade civil nos permitiria (não há espaço para isso neste artigo) chegar à constatação de que existem em nossa sociedade civil, atualmente, muitas formas de atuação independentes e autônomas e em plena relação com o Estado. O mesmo poderia ser dito em relação ao mercado. São notáveis as propostas de organizações econômicas alternativas à lógica lucrativa do mercado capitalista, um bom exemplo é *Circuito Fora do Eixo*¹⁵.

“Tupi, or not Tupi that is the question”¹⁶ – quem participa da sociedade civil?

Finalmente, queremos sugerir que a questão da “civildade” da sociedade brasileira merece, ainda, reforços de análise. Inicialmente pensou-se que o projeto da modernidade no Brasil teria falhado em função da existência de padrões culturais antagônicos aos necessários para o bom funcionamento das instituições modernas. Souza (2003) tem defendido, diferentemente, que a subcidadania

¹³ Para fins desta argumentação nos interessa a complexificação em termo de *formas* de organização e não em função do quantitativo das organizações. Para informações sobre o quantitativo de organizações ver: Avritzer (2008).

¹⁴ Mescla de artistas e ativistas.

¹⁵ Para mais informações: <<http://foradoeixo.org.br/institucional>>

¹⁶ Referência ao Manifesto Antropofágico de Oswald Andrade.

brasileira é efeito justamente do sucesso do projeto moderno entre nós – é conseqüência dele. O problema é que essa divisão entre cidadania e subcidadania simplifica demais a complexidade da nossa sociedade civil. Por outro lado, suas críticas ao “hibridismo” e às análises culturalistas não são suficientes para eliminar o forte argumento de que existem aspectos em nossa sociedade que não são, nem “modernos”, nem “pré-modernos”, mas, também não correspondem às interpretações do tipo “centro” e “periferia”.

Nesse sentido, um conjunto de estudos chamados, pós-coloniais, tem denunciado os limites do conceito de sociedade civil para analisar contextos dos chamados países “não exemplares”. Em que pese o risco que esse tipo de proposta carrega, de cristalizar uma identidade nacional, fixando elementos que são contingentes e não necessários, ainda sim – oferece a vantagem de não desqualificar pura e simplesmente o nosso contexto em detrimento dos conceitos importados, sugerindo que a prática é que se encontra equivocada. Ao contrário, essas abordagens valorizam as experiências locais e sugerem que é possível através de outros formatos realizar ideais de justiça e emancipação.

Talvez seja promissor inspirar-se na metáfora do modernismo antropofágico brasileiro e “deglutir” o conceito de sociedade civil, digerindo-o sem perder o cerne normativo que o torna um conceito relevante. Ganhamos mais, então, se o operacionalizarmos rompendo com a dicotomia modernos/tradicionais. Nossa sociedade abriga muita diversidade cultural, o que torna esta distinção causadora de muitas exclusões e deixa populações autóctones e grupos específicos fora desse importante conjunto de interlocução com o Estado, ou essencializados por leis que os homogeneízam e os limitam ao “tradicional” – desconsiderando as hibridizações existentes. Assim, para garantirem direitos esses grupos precisam congelar (às vezes até reativar) práticas e características culturais¹⁷. Um reflexo disso é a justificação de uma série de iniciativas de desenvolvimento (algo bem moderno) em favor do

¹⁷ Para um bom debate sobre o tema ver: (CREADO *et al*, 2008).

“interesse público” e em oposição ao que são considerados interesses específicos e privados (tradicionais) – o caso da usina hidrelétrica de Belo Monte e seu impacto nas populações indígenas locais é exemplar nesse sentido.

Concluindo, autonomia é necessária, mas pode existir de modo diferente daquele projetado nas teorias normativas, e o elemento “civil” precisa ser repensado de forma a encontrarmos um civil nosso – equivalente àquele ocidental europeu, mas que não seja excludente de boa parte da população. Portanto, não se trata de uma sociedade civil desiderata, mas apenas de admitir conceitualmente aquilo que já é possível de ser pensado a partir das práticas em operação no nosso contexto.

Referências

- ABERS, R., TATAGIBA, L., SERAFIM, L. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. Trabalho apresentado no GT4 do 35º encontro da ANPOCS. Caxambú, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, June, 2008.
- BALLESTRIN, Luciana. *Associativismo transnacional: uma proposta analítico-conceitual*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 35, fev. 2010.
- _____. *Com quantas armas se faz uma Sociedade "Civil"? Controles sobre Armas de Fogo na Governança Global, Brasil e Portugal (1995-2010)*. Tese de doutorado em Ciência política, UFMG, Belo Horizonte, 2010.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de cultura económica, 2001.
- CREADO, Eliana Santos Junqueira et al. *Entre "tradicionais" e "modernos": negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira*. Ambient. soc., Campinas, v.11, n. 2, 2008.
- FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, June 2010.
- ROSA, Marcelo. Estado e ações coletivas na África do Sul e no Brasil: por uma sociologia contemporânea dos países não exemplares. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 20, Dec. 2008.
- SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina. *Ciências Sociais*, Unisinos, v. 46, p. 10-17, 2010
- SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: INSTITUCIONALIZAÇÃO E/OU CONTESTAÇÃO

Civil society in Brazil: Institutionalization and/ or grievances

Marcelo Kunrath Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
✉ mksilva@ufrgs.br

Resumo: O presente trabalho pretende argumentar o processo de institucionalização da sociedade civil brasileira nas últimas décadas. O autor discute não apenas a situação de desmobilização e acomodação que são percebidos nesse processo, como também lança o olhar a possibilidades de atuação de organizações e movimentos sociais de caráter contestatório que podem surgir nesse contexto.

Palavras-chaves: sociedade civil; institucionalização; desmobilização.

Abstract: This work intends to argue the process of institutionalization of Brazilian civil society in recent decades. The author discusses not only the situation of demobilization and accommodation that are perceived in this process, but also introduces the possibility of looking at the performance of organizations and social movements contestatory character that can arise in this context.

Key words: civil society; institutionalization; demobilization.

Introdução

Recentemente, em novembro de 2011, 51 militantes das organizações Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Trabalhadores Desempregados, Via Campesina e Consulta Popular divulgaram uma carta-aberta anunciando sua saída destas organizações e apresentando um conjunto de críticas às mesmas. Perpassando estas críticas, observa-se um forte questionamento do “abandono das lutas de enfrentamento” por parte das organizações e movimentos

sociais em anos recentes, especialmente após o início da gestão petista no Governo Federal, em 2003. Como salienta o documento:

Ao abandonar as lutas de enfrentamento, embora sigamos fazendo mobilizações, nossas lutas passaram a servir para movimentar a massa dentro dos limites da ordem e para ampliar projetos assistencialistas dos governos, legitimando-os e fortalecendo-os. Agora o que as organizações necessitam é de administradores, técnicos e burocratas; e não de militantes que exponham as contradições e impulsionem a luta.

Esse evento expressa e sintetiza um complexo processo que marca a sociedade civil brasileira nas duas últimas décadas e que, de forma geral, pode ser conceituado como um expressivo processo de institucionalização. A compreensão de tal processo, no entanto, exige duas ressalvas que, muitas vezes, não têm sido observadas nas interpretações dos seus agentes e analistas: de um lado, a necessidade de romper com um tratamento unificado da sociedade civil brasileira (aqui compreendida enquanto a rede associativa constituída por organizações e movimentos sociais), na medida em que esta se caracteriza por significativa e crescente heterogeneidade; de outro, a necessidade de romper com a tradicional identificação, presente na literatura de movimentos sociais na década de 1980, de institucionalização com cooptação e/ou abandono de repertórios de ação contestatórios.

O objetivo do presente artigo, assim, é destacar alguns aspectos desta institucionalização da sociedade civil brasileira, ao mesmo tempo em que argumenta-se que, em certos casos, tal processo, ao contrário de atuar como um mecanismo de desmobilização e acomodação, tem aberto oportunidades importantes para a atuação de organizações e movimentos sociais de caráter contestatório¹⁸.

As novas oportunidades de acesso institucional

¹⁸ A tentativa de apresentar uma síntese de um processo complexo em poucas páginas é sempre um risco, ainda mais se levarmos em conta a significativa diversidade regional brasileira. Tendo presente este risco, desde já o autor se desculpa pelas inevitáveis simplificações e omissões do presente artigo.

Uma característica nova que emerge do processo de redemocratização brasileiro e que, em parte, foi uma das causas da expansão e diversificação do associativismo no país¹⁹, é a ampliação das oportunidades de acesso institucional. A partir da demanda de organizações e movimentos sociais, mas também das iniciativas de governos orientados por um ideário de incorporação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão governamental, observa-se um crescimento de diversas alternativas de participação institucional das organizações sociais brasileiras.

Em primeiro lugar, com forte visibilidade e objeto de grande atenção de pesquisadores e ativistas preocupados com o aprofundamento da democracia, encontra-se a massiva expansão de canais institucionais abertos à participação social (Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Direitos, Conferências Setoriais de Políticas Públicas, Orçamentos Participativos) em praticamente todos os setores e níveis do Estado brasileiro.

Um segundo mecanismo de acesso institucional para a sociedade civil encontra-se na crescente presença de políticas públicas que demandam o envolvimento das organizações sociais na sua implementação. Neste sentido, importantes políticas públicas em áreas tão diversas como moradia popular, segurança alimentar, qualificação profissional e prevenção a AIDS, entre várias outras, são executadas com uma intensa participação de organizações sociais.

A importância desta participação social na execução de políticas públicas é, em parte, responsável pelo significativo crescimento dos recursos repassados pelo Estado brasileiro para organizações sociais. Segundo dados do Portal da Transparência do Governo Federal²⁰, os gastos com transferências de recursos para entidades sem fins lucrativos cresceram de R\$ 1.923.784.323,61 em 2004 para R\$

¹⁹ De acordo com as pesquisas periódicas que vem sendo realizadas pelo projeto de mapeamento das Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (realizado pelo IBGE, IPEA, ABONG e GIFES), em apenas nove anos (1996-2005) o número de entidades mapeadas cresceu de 107.332 para 338.168, o que significa um crescimento de 235% em menos de uma década.

²⁰ Ver: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

5.510.950.354,21 em 2010; ou seja, um crescimento de quase 300% em apenas seis anos. Se somarmos a estes valores os recursos transferidos às organizações sociais pelos governos estaduais e municipais, identifica-se que o Estado brasileiro tem se constituído no principal financiador do associativismo do país²¹.

Por fim, mas não menos importante, encontram-se as oportunidades de acesso institucional oportunizadas pelo ingresso de indivíduos oriundos de organizações sociais em cargos governamentais, especialmente a partir do Governo Lula, em 2003. Segundo Hochstetler (2008, p.44):

A inclusão mais sistemática das Organizações da Sociedade Civil [OSCs] veio na forma como o Governo Lula compôs a administração nacional. Líderes de OSCs de todos os tipos agora trabalham dentro do governo em questões que eles anteriormente tentavam influenciar de fora. Líderes da CUT se viram no lado do governo nas negociações salariais em nove Ministérios, 53 Secretarias e centenas de posições de segundo e terceiro escalões (...). Outros exemplos incluem o primeiro Presidente do Incra, que tinha fortes ligações com o Movimento dos Sem-Terra, e a Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, que cresceu em comunidades de seringueiros na Amazônia e tinha anos de credibilidade como uma ativista ambiental e legisladora. Este é um padrão de recrutamento familiar das primeiras administrações do PT (...). Eles [ativistas das OSCs] estão perto dos centros de poder e são capazes de tomar decisões, mas também se encontram limitados por constrangimentos orçamentários e burocráticos que frequentemente os afastam daqueles que ainda estão fora do Estado.

A eleição do PT à Presidência da República abriu aos militantes do partido, tal como ocorre com qualquer outro partido, a oportunidade de ocupar parte dos Cargos em Comissão ou de Confiança (tradicionalmente denominados CCs) disponíveis para indicação partidária. Como uma parcela significativa dos militantes petistas possui fortes vínculos com organizações sociais (sendo, muitos deles, ativistas destas organizações), isto significou o ingresso no Governo Federal de um grande número de membros de organizações sociais como ONGs, sindicatos e movimentos sociais. Estes indivíduos, como seria óbvio, tendem a atuar como mediadores e, em muitos casos, como representantes dos interesses de suas organizações e movimentos nos processos de formulação e decisão sobre as políticas públicas.

²¹ Este processo ganhou grande visibilidade recentemente com as denúncias de fraudes em convênios dos Ministérios do Esporte e do Trabalho com ONGs, as quais levaram à substituição dos respectivos Ministros.

A institucionalização da sociedade civil brasileira

Um dos resultados desta significativa ampliação das oportunidades de acesso institucional destacada acima foi um expressivo processo de institucionalização das organizações sociais brasileiras. De um lado, estas organizações passaram a direcionar grande parte de sua atuação para o aproveitamento daquelas oportunidades. Assim, um grande contingente de ativistas passou a dedicar um tempo crescente de sua atuação associativa para exercer atividades de representação em Conselhos, de operacionalização de políticas públicas e/ou de cumprimento das tarefas dos postos governamentais assumidos.

De outro lado, estas mesmas organizações tiveram que se modificar para atender às novas condições que a inserção institucional passava a demandar. A participação em Conselhos e Conferências de Políticas Públicas, por exemplo, passou a exigir um processo de qualificação que viabilizasse uma intervenção propositiva nestes espaços. A operacionalização de políticas públicas, por sua vez, implicou na necessidade de enquadramento das organizações às exigências legais e burocráticas demandadas pelo Estado. O acesso aos recursos governamentais gerou uma maior submissão aos órgãos de controle dos gastos públicos, além da adequação aos mecanismos de elaboração de projetos, prestação de contas e avaliação de resultados.

Mas a institucionalização significou, também, um deslocamento de uma parte importante dos conflitos e da contestação para o interior dos espaços institucionais. Neste sentido, muitas organizações passaram a utilizar os canais (formais e informais) disponibilizados pelo acesso institucional para expressar suas demandas e propostas, confrontar seus adversários e construir alianças. Em um contexto de governos formados por coalizões políticas carentes de unidade

programática²², uma parte importante das disputas passa a se dar no interior do próprio Estado, entre as diferentes forças políticas que compõem as coalizões e ocupam distintos setores do governo. Com isto, gera-se um quadro complexo no qual certos setores do governo tendem a ser muito mais permeáveis aos interesses de certas organizações e movimentos (que, inclusive, podem ter membros ocupando cargos nestes setores) enquanto outros são identificados como adversários.

Institucionalização significa cooptação ou desmobilização?

Contrariamente a uma longa tradição que identifica institucionalização com cooptação e desmobilização, o processo político brasileiro tem mostrado um quadro bem mais complexo. É certo que, para uma parte significativa do associativismo brasileiro, o processo de institucionalização tem gerado, efetivamente, uma forte dependência de recursos e oportunidades definidas pelos governos e suas políticas. Ao mesmo tempo, no entanto, observa-se que muitas organizações e movimentos têm aproveitado as oportunidades de acesso institucional para o seu fortalecimento e de suas lutas e, em alguns casos, têm obtido conquistas que seriam pouco prováveis se estes movimentos estivessem fora dos espaços institucionais.

Diversas organizações e movimentos sociais, por sua vez, têm combinado de maneira variável o aproveitamento das oportunidades de acesso institucional e a manutenção de ações de contestação por fora dos canais institucionais. Neste sentido, merece destaque o MST, o qual tem participado ativamente na implantação de uma série de políticas públicas (muitas das quais originadas das demandas e lutas do próprio movimento) direcionadas aos agricultores sem-terra acampados e

²² Esta é uma característica do sistema político brasileiro pós-redemocratização e que é sintetizada pela expressão “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988). Isto é claramente ilustrado pela coalizão partidária de sustentação do Governo Lula, que incluiu: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido da República (PR), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV), Partido Progressista (PP) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

assentados, ao mesmo tempo em que continua a utilizar diversos repertórios de contestação (marchas, ocupações de terras e prédios públicos, fechamento de estradas etc.) para manifestar suas posições e/ou confrontar seus adversários. Além disto, seria pouco provável que o MST tivesse a capacidade de atuação que possui em um país de dimensões continentais como Brasil e, ainda, no exterior, se não fossem os recursos públicos que o movimento acessa através de diversas modalidades de convênios, parcerias e transferências.

As complexas formas de relacionamento entre sociedade civil e Estado no Brasil contemporâneo, apresentadas de forma simplificada neste artigo, colocam, de um lado, um desafio teórico para os pesquisadores, na medida em que desafiam modelos estabelecidos e demandam novos referenciais de análise. De outro lado, colocam também um desafio político para organizações e movimentos sociais, em especial àqueles que se colocam como objetivo a construção de uma sociedade justa e sustentável, que precisam reestruturar seus marcos interpretativos e suas práticas frente a este novo contexto.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão – o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-38.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Organized civil society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter R.; POWER, Tomothy J. (eds.). *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.

ASSOCIATIVISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Associativism and democracy in contemporary Brazil

Lígia Helena Hahn Lüchmann
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

✉ ligia@cfh.ufsc.br

Resumo: O presente artigo trata a importância da vida associativa para a democracia e mostra como o Brasil avançou nesse sentido, apresentando um quadro associativo fortalecido nas últimas décadas o que permitiu, entre outros, ganhos nas abordagens conceituais acerca do que se compreende enquanto sociedade civil. A autora propõe, ainda, uma discussão com relação à heterogeneidade no campo associativo.

Palavras-chaves: associativismo; sociedade civil; democracia.

Abstract: This article discusses the importance of associational life for democracy and shows how Brazil has advanced in this direction, with a membership strengthened in recent decades which allowed, among other things, gains in conceptual approaches about what is understood as civil society. The author also proposes a discussion regarding the heterogeneity in the associative field.

Key words: associativism; civil society; democracy.

Diferentes perspectivas teóricas ressaltam benefícios democráticos das práticas associativas, como a defesa dos grupos mais vulneráveis e excluídos, o caráter pedagógico no sentido da promoção de processos de educação política, a promoção de relações de confiança, cooperação e espírito público, as denúncias de relações de poder, ou ainda a participação na elaboração e controle de políticas públicas. Mark Warren (2001) aponta para a emergência de um consenso no interior da teoria democrática acerca da concepção Tocquevilliana da importância da vida associativa para a democracia, pelo fato de as associações serem vistas, entre outros, como cultivadoras de virtudes cívicas consideradas cruciais para uma

sociedade democrática. Além disso, as associações permitem ampliar os domínios das práticas democráticas para diversas esferas da vida social, se constituindo em meios alternativos para dar voz aos desfavorecidos em função das condições desiguais de distribuição de dinheiro e poder. (WARREN, 2001; FUNG, 2003; COHEN, 1999).

No caso brasileiro, pode-se afirmar, olhando a literatura sobre o tema nas últimas décadas, que o país testemunhou a emergência de um quadro associativo vigoroso e diversificado. O acúmulo de pesquisas sobre essa temática propiciou a sistematização de alguns balanços mais abrangentes²³ que apresentam as diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país, ressaltando o surgimento de um novo associativismo (AVRITZER, 1997) durante os anos de 1970 que rompe com os padrões tradicionais – caracterizados pela homogeneidade e pela baixa densidade – na constituição de um processo de pluralização, de aumento “no ritmo, no número e nos tipos de associações existentes” (AVRITZER, 1997, p. 168). Os anos de 1980 marcam um pico na constituição de diversas associações e movimentos sociais que desencadeiam diferentes mobilizações e reivindicações, como as questões urbanas, de gênero, de sexualidade, ambientais, culminando com articulações mais gerais, como as de defesa de uma Constituição pautada por princípios de participação e de justiça social.

A década de 1990 vai trazer novas características nas práticas associativas do país. Por um lado, como analisado em Scherer-Warren e Lüchmann (2004), o ímpeto do processo de globalização e a realização de inúmeras Conferências Mundiais das Nações Unidas²⁴ veio ampliando a interlocução entre os movimentos sociais e colocando novos desafios analíticos em função das articulações de vários

²³ Doimo (1995), Gohn (1997), Avritzer (1997). Sobre os Movimentos Sociais Urbanos ver Kowarick (1987) e Machado da Silva (1986).

²⁴ Conferências: Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92); Direitos Humanos (Viena/93); População e Desenvolvimento (Cairo/94); Desenvolvimento Social (Copenhague/95); Mulher (Beijing/95); Hábitat II (Istambul/96). Sobre a relação entre sociedade civil e as Nações Unidas, vide Liszt Vieira (2001).

fóruns locais, regionais, nacionais e internacionais. Surgiram também outros coletivos com novas preocupações, a exemplo dos movimentos contra a violência (GOHN, 2003), e muitas novas ONGs nas várias áreas temáticas, resultantes do estímulo às parcerias entre sociedade civil e o poder público. A abordagem de redes passou a tomar corpo no interior das análises sobre os movimentos sociais, devido não apenas às características articulatórias crescentes nesse campo associativo²⁵, como às novas formas de institucionalidade e as novas sociabilidades decorrentes das lógicas de cooperação solidária que passaram a ser estimuladas entre organizações voluntárias, pastorais, etc. Por outro lado, a participação da sociedade civil nos espaços de gestão das políticas públicas, como os Conselhos Gestores, as Conferências, as experiências de Orçamento Participativo (entre outros) têm impactado e complexificado as práticas, orientações e repertórios de diversos setores do campo associativo.

Assim é que, nos anos 1990, uma importante parte dos estudos e pesquisas passam a incorporar uma perspectiva teórica sobre a importância das organizações da sociedade civil para a democracia que, de acordo com Nogueira (2003) teve como base um conjunto de fatores, entre eles: a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades contemporâneas que vêm testemunhando a diminuição do peso político da classe operária e registrando a emergência de novos sujeitos coletivos; o processo de globalização que proporcionou, entre outros, uma maior transparência e autonomia do social frente à institucionalidade política; e a suposta crise da democracia representativa com impactos negativos no “funcionamento e identidade dos partidos políticos de esquerda, já abalados pela dificuldade de reprodução dos sujeitos sociais ‘clássicos’ e pela diminuição do sentido das grandes utopias políticas” (2003, p. 188). A introdução de estruturas participativas, como os Conselhos Gestores no Brasil, por exemplo, constitui-se

²⁵ Vide os primeiros desdobramentos dessa abordagem em Doimo (1995); Scherer-Warren (1993).

como um ingrediente a mais na valorização da sociedade civil, considerada portadora legítima dos genuínos interesses sociais.²⁶

Nesse processo de incorporação do conceito de sociedade civil, ganha destaque a concepção habermasiana (COHEN e ARATO, 1992; HABERMAS, 1997) caracterizada como esfera social portadora por excelência dos potenciais de racionalidade comunicativa, constituindo-se como um conjunto de associações e movimentos sociais que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública figuram como características centrais desta concepção de sociedade civil que, identificando-se como modelo utópico auto-limitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade.

Mais recentemente, os limites dessa frente teórica vão dando o tom nos debates sobre o tema do associativismo e dos movimentos sociais. De fato, a ampliação e pluralização das ONGs e de organizações formais no estabelecimento de parcerias com o Estado e o mercado, a criação (e generalização) dos espaços de participação social na gestão de políticas públicas, as diversas relações e articulações entre associações/movimentos sociais e atores/instituições políticas e governamentais, a atuação em forma de redes, são, entre outras, constitutivas de dinâmicas que requerem o desenvolvimento de estudos que qualifiquem estas relações, estudos que, como afirmam Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2008), “não excluem nem substituem a teoria normativa, mas informam-na de modo a torná-la

²⁶ Como analisam Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p.46), a representação da sociedade civil está imbuída da ideia de que os seus atores “emergem em continuidade ou animados por uma conexão genuína com o tecido social – ou mundo da vida, como se queira. Essa continuidade pressuposta tende a dissipar a formulação de questões como em nome de quem e mediante quais mecanismos de controle e responsividade representam as organizações civis”.

menos ingênua e a favorecer sua aderência às questões trazidas pela sistematização e acumulação de conhecimento empírico do mundo” (p. 74).

Com efeito, as evidências empíricas vêm mostrando, entre outros, a heterogeneidade de objetivos, interesses e formas de organização; os vínculos e relações com o sistema político; as influências do contexto na atuação e formulação política destes sujeitos coletivos, desautorizando uma leitura que imprime uma natureza necessariamente democrática desse campo. No que diz respeito às relações com o sistema político, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para os diferentes tipos de relacionamento, sendo que a “heterogeneidade da sociedade civil e do Estado configura um mapa extraordinariamente complexo de possibilidades de colaboração e confronto” (p. 38). Goldstone (2003) analisa como os movimentos sociais apresentam, em muitos casos, fronteiras imprecisas e permeáveis com as instituições políticas. Líderes e integrantes de movimentos sociais disputam eleições, ocupam cargos em governos, apoiam – e até se tornam – partidos, configurando um mosaico com diferentes alinhamentos, estratégias e articulações. Associações e movimentos sociais, adotam, portanto, diferentes repertórios de ação política e social de acordo com as suas demandas, os espaços e aliados institucionais disponíveis, os seus objetivos.

Quanto à heterogeneidade no campo associativo, cabe aqui tecer duas observações: em primeiro lugar, os limites dos recortes teóricos, como teorias da sociedade civil e dos movimentos sociais, por exemplo, que excluem uma variedade de práticas associativas, seja por serem mais estruturadas e hierarquizadas; seja por sua configuração, digamos, menos pública, a exemplo de grupos de idosos e clubes sociais. Em segundo lugar, o alto grau de generalização acerca dos impactos democráticos das associações, sem maiores cuidados no que se refere à necessidade de se especificar, no interior desse campo complexo e plural, os diferentes tipos de associações e seus diferentes, e muitas vezes contraditórios, efeitos democráticos. Vários autores (PAXTON, 2002; STOLLE; ROCHON, 1998; BAGGETTA, 2009;

FUNG, 2003; CHAMBERS; KOPSTEIN, 2006) vêm se dedicando a desagregar os diferentes tipos de associações, com destaque para o trabalho já citado de Warren (2001). Entra aqui o reconhecimento de que muitas associações não são boas para a democracia, como determinados grupos privados, grupos racistas, de ódio, e muitos grupos de interesses poderosos que fazem jus às suspeitas de facciosismo levantadas por Madison e Rousseau em suas preocupações com o ideal do bem comum (WARREN, 2001, p. 10). Gurza Lavallo, Castello e Bichir (2008) apontam para o fato de que “pouco sabemos, por exemplo, das hierarquias internas e da capacidade de ação desiguais das organizações civis, da sua diferenciação funcional e das clivagens políticas e conflitos internos, em suma, do *modus operandi* da sociedade civil” (p. 73).

O problema de generalizar não é apenas o de apontar benefícios democráticos onde eles não existem, como alega Warren, mas o de não enxergar efeitos democráticos em associações que são descartadas a priori em função de perspectivas teóricas e ideológicas²⁷. Além disso, as “associações podem provocar efeitos democráticos similares por razões diferentes” (WARREN, 2001, p.141), ou, ao contrário, associações similares provocarem resultados diferentes. São criadas por indivíduos e setores sociais, econômicos e políticos, obedecendo interesses variados e contrastantes, seja para a reprodução ou para mudança social, para a manutenção ou para a alteração das relações de poder. Há, portanto, importantes desigualdades, conflitos e relações de poder no interior do campo associativo. Práticas associativas e participação política podem mascarar, em nome da “comunalidade”, condições e interesses antidemocráticos. (WARREN, 2001). Os riscos de manipulação e de monopolização em função de recursos vinculados a dinheiro, poder e prestígio são constitutivos desta complexidade social.

²⁷ Um exemplo interessante é o estudo de Baggetta (2009) sobre os grupos de corais nos EUA. Mesmo sendo grupos com objetivos bem específicos e distantes de estarem voltados para a criação de oportunidades cívicas, estes grupos apresentam importante potencial para tal, ao promoverem interação, experiência gerencial e conexão com outras instituições.

Frente à a variedade desse fenômeno, portanto, os potenciais benefícios democráticos das associações necessitam ser testados empiricamente, considerando-se os diferentes contextos políticos, sociais e culturais. Enfim, entender as configurações do campo associativo requer que se olhe para além das associações, ao mesmo tempo que se identifique os recursos, os atores, as propostas e as dinâmicas das práticas associativas em suas diferentes relações e articulações, se quisermos avançar nos estudos acerca dos potenciais democráticos das associações.

Referências

- AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n. 39, 1997.
- BAGGETTA, M. Civic Opportunities in associations: interpersonal interaction, governance experience and institutional relationships. *Social Forces*, Volume 88, Number 1, pp. 175-199, September 2009.
- CHAMBERS, S.; KOPSTEIN, J. Civil Society and the State. In: DRYZEK, J.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford University Press, 2006.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REGH, W. *Deliberative democracy*. Essays on reason and politics. Massachusetts. Institute of Tecnology, 1999.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: The Mit Press, 1992.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.J.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DOIMO, A.M. *A Vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- FUNG, A. Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annu. Rev. Sociol.* 29:515–39, 2003.
- GOHN, M. G. Movimentos sociais na atualidade. In: GOHN, M. G. (org) *Movimentos sociais no início do século XXI*. Antigos e novos atores sociais. RJ: Vozes, 2003.
- GOLDSTONE, J. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, J. (Ed). *States, parties and social movements*. Cambridge University Press, 2003.
- GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, CEDEC, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Atores periféricos na sociedade civil. Redes e centralidades de organizações em São Paulo. *RBCS*, v. 23, n. 68, 2008.
- HABERMAS, J. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.
- KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise de literatura. *RBCS*, v. 1, n. 3, 1987.
- MACHADO DA SILVA, L. Para repensar o paradigma dos movimentos sociais urbanos. *ANPOCS*, 10., Anais... Campos do Jordão, out.,1986.
- NOGUEIRA, M.A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *RBCS*, v. 18, n. 52, 2003.
- PAXTON, P. Social capital and democracy: an interdependent relationship. *American Sociological Review* 67(2):254-77, 2002.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola; Centro João XXIII, 1993.

LÍGIA HELENA LÜCHMANN
ASSOCIATIVISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L.H.H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Revista Política & Sociedade*, Florianópolis: UFSC, v. 3, n. 5, 2004.

STOLLE, D.; THOMAS R. R. Are All Associations Alike? Member diversity, associational type, and the creation of social capital. *American Behavioral Scientist* 42(1):47-65, 1998.

WARREN, M. *Democracy and association*. Princeton: Princeton University, 2001.

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: O “CASO USP” E A SOCIEDADE CIVIL

Democracy and participation: the “caso USP” and the civil society

Gabriel Guerra

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

✉ gabriel.guerra.duarte@gmail.com

Resumo: *A discussão aqui apresentada permeia a noção de participação da sociedade civil no incremento da democracia. O autor ressalta que participar envolve a mobilização e a geração de conflitos. Retomando o “caso USP” ele mostra que a mobilização e geração de conflitos são custos da participação o que pode distanciar as pessoas desses movimentos.*

Palavras-chaves: *sociedade civil; participação; democracia.*

Abstract: *The discussion presented here permeates the notion of civil society participation in the growth of democracy. The author stresses that participation involves mobilization and generating conflicts. Returning to the “caso USP” he shows that the mobilization and generation of conflicts are the costs of participation that can distance people from those movements.*

Key words: *civil society; participation; democracy.*

Participação. Poucas coisas estão tão atreladas a uma noção democrática de sociedade civil como a ideia de participação. É desejado que os cidadãos se organizem, se mobilizem e participem, é fundamental que eles reconheçam, usem e legitimem os canais de participação a eles oferecidos, mas, sobretudo, é saudável à democracia que eles extrapolem, reivindicuem e construam a sua própria noção de participação, mesmo que alheia aos modelos institucionalizados.

O Brasil da redemocratização em meados dos anos 1980 foi um Brasil marcado pela participação da sociedade civil. Não poderia ser diferente frente a um regime militar com 20 anos de práticas autoritárias e antidemocráticas.

As multidões que foram às ruas reuniam diversos setores da sociedade em busca de um objetivo: democracia, resumida naquele momento em princípios básicos e noções mínimas: liberdade de expressão, de livre associação e eleições diretas. As conquistas daquele período hoje são pilares da democracia e, bem ou mal, ocupam um lugar no imaginário democrático da sociedade civil.

Entretanto no Brasil, participar não é a regra, é a exceção. Não por acaso o período mais fértil e mais legitimado de participação é a eleição – um evento ritualístico e periódico, mas, evidente, vital à democracia – cujo instrumento, o voto, é notoriamente igualitário, mas reconhecidamente fraco em sua carga de participação. O que grande parte da sociedade brasileira apreendeu do período de transição democrática é que a participação tem que se dar nos contornos de uma democracia, que visa assegurá-la. Democracia dita as regras do jogo, regras essas construídas e aplicadas de forma clara e transparente, jogo esse com mecanismos e procedimentos calcados na soberania popular. Participar, portanto, é democrático. Mas participar leva a mobilizar-se, que leva a reivindicar, trazendo para dentro da democracia um corpo estranho (mas que não deveria ser): o conflito. A política se faz de muitas coisas dentre elas o conflito. Ele é inato a ordem democrática. O processo de despolitizar a política envolve renegar o papel do conflito e incorporar um status final à democracia que vivemos.

Se junta a isso também uma equivocada concepção de que esses contornos, regras e jogo da democracia são rígidos e previamente definidos, e mais do que isso, que eles são suficientes para manter funcionando o corpo democrático (por isso leia-se: Estado democrático de direito).

Os limites da democracia não são testados apenas pelas recorrentes tentações autoritárias, podem perfeitamente serem testados por tentações também democráticas. A democracia se reinventa e se revigora desde seu

berço na Grécia antiga. A participação da sociedade civil tem papel crucial nesses momentos.

Os recentes eventos que tomaram curso na Universidade de São Paulo (USP) servem como ilustração de como a sociedade civil encara a participação. Focando no processo como uma demonstração de comportamento participativo da comunidade universitária – e não como um embate entre legalidade, drogas e slogans políticos arcaicos – é possível perceber diferenças e contradições.

Em pesquisa feita pela *Folha de São Paulo*²⁸ 73% dos estudantes da USP se disseram contrários à ocupação da reitoria da universidade por um grupo de alunos como forma de reivindicar o fim do convênio da universidade com a Polícia Militar. Dentre os argumentos que endossam essa opinião podem estar a ausência de legalidade, dano ao patrimônio público, excessos e retóricas ultrapassadas e falta de *representatividade* dos alunos envolvidos. Esse aspecto da ausência de representatividade é ressaltado na mídia tradicional²⁹ - por exemplo, em blog de Reinaldo Azevedo em *Veja*: “(...) *fizeram uma assembléia que reuniu, no máximo, 300 pessoas. E ela decidiu, “por unanimidade” (!!!), manter a invasão. Eles representam, atenção!, 0,3% dos estudantes da USP e 0,2% da comunidade uspiana*”. Ou seja, o número de alunos envolvidos na ocupação e o tamanho da comunidade universitária surgiriam para legitimar ou não a pauta ou até mesmo a ação. Esse argumento da ausência de legitimidade pela falta de representatividade não leva em conta que algumas lutas políticas podem não querer passar por determinadas instâncias impostas pela democracia. Ignora-se aqui a já referida dimensão do conflito considerada atualmente sem valor democrático. Mais do que isso vemos nas universidades que a representatividade é fundamental, mas a participação é facultativa, para não

²⁸ Ver <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1005628-maioria-dos-estudantes-da-usp-apoia-policia-militar-no-campus.shtml>>

²⁹ Ver <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/remelentos-e-mafaldinhas-da-gap-decidem-%E2%80%9Cresistir%E2%80%9D-e-a-revolucao/>>

dizer desencorajada. A universidade se tornou um espaço atento ao mercado, à gestão científica, às demandas privadas e estatais de consultoria e pesquisa, em contrapartida houve uma perda do seu caráter político.

Participar é importante, mas participação inevitavelmente leva à mobilização, mas essa é “política” e “contraproducente”. Os atores envolvidos – a exemplo, os movimentos estudantis – são “decadentes e partidários”. As assembleias são tribunas de “discurso arcaico” e por ai vai. Se é possível achar veracidade em parcela dessas críticas isso não esconde o fato de que boa parte da sociedade civil enxerga o estágio da democracia atual como pleno de vigor, não sedentário como ele realmente parece ser. No que se refere à partidarização dos atores, vale sempre lembrar estudos como o de Bernardo Sorj (2004) que avaliam um descolamento das expectativas políticas da atual sociedade civil e uma perda de identificação com as “velhas” instituições representativas, dentre elas os partidos. A sociedade civil surge como instância representativa de valores morais dentro do jogo político. Outro ponto que se destaca na pesquisa da *Folha* é a percepção dos entrevistados sobre a ação da polícia que desocupou o prédio da reitoria. Se a ocupação não contava com grande apoio, as ações para a retirada dos alunos dividem opiniões (46% contra a ação e 45% a favor). O uso excessivo de aparato policial, independente das bases legais, atravessa o imaginário da sociedade civil como autoritário e desnecessário. Numa democracia na qual a “negociação” é um valor supremo, a busca por um consenso permeia todas as decisões possíveis e imagináveis. O conflito é reservado a lugares sombrios da sociedade, não às universidades, pólos “esclarecidos” de construção de conhecimento.

O processo de transição democrática nos anos 80 deixou importantes lições, mas não deixou talvez a principal, que a democracia é um processo sem fim, não um fim em si mesmo. E que esse processo às vezes nos reserva uma tensão necessária à própria democracia.

Referências

SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

COMO O ELEITOR ESCOLHE SEU PREFEITO: CAMPANHA E VOTO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

How the elector choose your mayor: campaign and vote in the municipal elections

Érica Anita Baptista

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

✉ anitaerica@gmail.com

Paulo Victor Melo

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

✉ paulovictormelo@gmail.com

O livro “Como o eleitor escolhe seu prefeito”, organizado pelos cientistas políticos Antonio Lavareda e Helcimara Telles, pode ser considerado como um marco nos estudos eleitorais no Brasil. Com a participação de 32 dos mais renomados especialistas em comportamento eleitoral, de diversas instituições, a obra está focada nas campanhas eleitorais municipais e no voto para prefeito, em 12 capitais de todas as regiões do país. As eleições foram interpretadas através do emprego de distintas teorias sobre o comportamento político, incorporando hipóteses das correntes sociológicas, psicológicas, escolha racional, chegando às teses mais recentes sobre o eleitor intuitivo. Para decifrar as campanhas e a decisão do voto, os pesquisadores, de forma pioneira, mobilizaram uma importante massa de dados quantitativos e qualitativos, como pesquisas de opinião, entrevistas qualitativas, cobertura da imprensa, publicidade dos partidos; além de informações disponibilizadas pelos órgãos eleitorais brasileiros, com os quais elaboraram estatísticas e

modelos econométricos, que subsidiam a interpretação das eleições municipais de 2008. Os ensaios estão focados sobre as principais capitais brasileiras, a saber: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, da região Sudeste; Porto Alegre, Curitiba e Florianópolis da região Sul; Salvador, Recife e Fortaleza, da região Nordeste; Belém e Manaus, da região Norte; e Goiânia da Região Centro Oeste. Todos esses casos compõem um mosaico detalhado e inédito da decisão do voto no Brasil, permitindo que sejam identificadas similitudes e diferenças entre as capitais, nas eleições para prefeito, o que resulta em avanço do conhecimento sobre a política municipal.

Na literatura sobre o sistema federalista brasileiro, o papel do executivo municipal ainda não foi suficientemente estudado. Em relação a este aspecto, o livro representa significativa contribuição, ao investigar as motivações que conduzem à escolha do candidato a prefeito. O eleitor brasileiro, em geral, responsabiliza menos os partidos e mais o Chefe do Executivo pelos erros e acertos político-administrativos. Por isso, o desempenho dos prefeitos serve como atalho cognitivo para o voto, não apenas no plano local, mas também na esfera estadual. Assim, em um sistema político integrado como o brasileiro, o governo municipal pode se converter em importante base eleitoral para os partidos políticos. Como o município é a esfera mais próxima ao eleitor, as legendas que administram Prefeituras acumulam capital que pode ser transferido para as eleições de seus candidatos a cargos estaduais ou nacionais, como deputados, senadores e governadores.

Com o crescimento de sua representação no Congresso Nacional, os partidos passam a deter maior poder para negociar políticas públicas e orçamentos. A obtenção destes recursos garante que as demandas das bases dos partidos sejam atendidas, resultando em um ciclo de influencia eleitoral no qual a fidelização das bases locais garante o apoio ao partido em futuras eleições para outras esferas. Este processo pode ser corroborado observando-

se os resultados obtidos para a Câmara dos Deputados, nas eleições nacionais de 2010. De acordo com o capítulo que inicia a coletânea, pode-se notar que conquistar municípios corresponde ao aumento de representação no legislativo nacional.

Ponto destacado como marca das eleições intermediárias de 2008 foi o de que as retóricas das campanhas não agregaram questões relativas à crise econômica, ainda que o mundo se encontrasse em meio a uma das maiores crises já registradas. Em situações de crise, é comum observar um sentimento de pessimismo na opinião pública, além de restrição nas verbas para os municípios. Todavia, o que se assistiu nas eleições de 2008 foi diferente. Os candidatos valeram-se dos indicadores positivos da economia brasileira e do sentimento de bem-estar, o que viria se refletir nos resultados eleitorais. O apelo ao voto retrospectivo permitiu que 19 dos 20 candidatos à reeleição se mantivessem na Prefeitura das capitais. Dessa forma, o elevado número de prefeitos reeleitos foi outro aspecto que caracterizou as eleições de 2008.

Como a economia mundial não foi tema recorrente, o que se encontrou foi o apelo situacionista e de parceria com o Governo Federal. Esta estratégia foi decorrente dos altos níveis de aprovação do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Uma vez que se mostravam alinhados ao Governo Federal, muitos dos candidatos a prefeito procuravam associar sua imagem à do Presidente Lula da Silva, como "parceria" que garantiria a boa administração futura.

As alianças políticas também foram evidentes nestas eleições. A despeito de ideologias ou programas, legendas que historicamente se enfrentavam nas disputas eleitorais, firmaram acordos e apoiaram os mesmos candidatos, até mesmo através de coalizões informais, contrariando posicionamentos de seus respectivos Diretórios Nacionais. Desse modo, a busca pela transferência de prestígio do Governador ou do Presidente para o

Prefeito foram apostas realizadas pelas elites políticas ainda durante o processo de seleção dos candidatos. Pode-se observar em uma das capitais que o Prefeito e o Governador, de partidos nacionalmente adversários, se aliaram em torno de um candidato, confiando, sobretudo, em seus respectivos índices de aprovação, o que enfatiza as raízes personalistas da cultura brasileira.

Todavia, apesar de serem encontrado personalismo e coalizões entre legendas com ideologias concorrentes, não se pode afirmar, com base nos estudos de caso apresentados, que os partidos perderam sua importância. Pelo menos nas eleições intermediárias, nota-se que as legendas conseguem criar vínculos psicológicos com os eleitores, o que pode ser observado em algumas das capitais. Deste modo, ainda que as preferências partidárias e as ideologias não sejam as únicas explicações para a decisão do voto em 2008, elas não podem ser ignoradas nos novos estudos a serem realizados.

A comunicação política foi objeto de análise em todos os capítulos, o que distingue esta publicação de outras, que são concentradas ora sobre o comportamento eleitoral ora sobre as campanhas políticas. Ao analisar a conexão entre a escolha dos candidatos e as campanhas, os autores evidenciam a proeminência das variáveis de curto prazo na decisão do voto. Apesar da emergência das novas tecnologias, os ensaios permitem concluir que a televisão, que transmite programas eleitorais obrigatórios e spots, ainda é o principal veículo utilizado nas campanhas para prefeito, além de ser uma das principais fontes de informação para o eleitor. Corrobora-se ainda, que maiores recursos financeiros e tempo de propaganda no rádio e na televisão, permitem que candidatos aumentem seu apoio e alcancem a vitória.

O processo de convencimento do eleitor abrange tanto a construção de imagem positiva quanto a desconstrução dos adversários. Em 2008, além das mais conhecidas formas de persuasão e de mobilização, os ataques, sobretudo

através das redes sociais, foram bastante empregados, o que indica a necessidade de novos estudos que se debrucem sobre as campanhas negativas, técnica frequentemente utilizada nas eleições em diversos países.

O Brasil não é politicamente homogêneo e o fato de possuir mais de cinco mil municípios, implica em particularidades que limitam as inferências gerais sobre o comportamento eleitoral. Ainda assim, com base nos casos estudados, os organizadores encontram alguns padrões nas quais se desenvolveram as disputas: eleições com debates em que os temas locais foram relevantes; eleições federalizadas, em que a política nacional tem forte apelo sobre a articulação das elites e, finalmente, a importância vital do Governador para o sucesso do prefeito. Além disso, os organizadores apresentam alguns achados sobre a decisão do voto para Prefeito, em que fatores estruturantes das disputas, tais como a articulação das elites, são combinados com as disposições políticas dos eleitores e com elementos conjunturais, como a avaliação retrospectiva e as campanhas eleitorais. Todas estas variáveis formando um complexo quadro explicativo.

A coletânea não teve a pretensão de finalizar os debates sobre o voto nos municípios. Tampouco se restringiu a definir métodos de análise ou a adotar uma única corrente teórica. Importantes questões emergiram nos capítulos, abrindo espaço para novas pesquisas no sentido de preencher as principais lacunas nos estudos eleitorais, tais como: o papel da mídia e das campanhas nas disputas políticas; a necessidade de estudos comparativos entre a realidade nacional e latino-americana; e o escasso uso de teorias interdisciplinares para interpretar o voto e que incluam teorias das áreas de comunicação, psicologia, neuropolítica e antropologia.

Os capítulos do livro estão ancorados em teorias que foram tratadas com o uso de robustas bases de dados, que permitem avançar na compreensão do eleitor brasileiro, ator bastante ausente nos estudos e que

RESENHA: ÉRICA ANITA E PAULO VÍCTOR
COMO O ELEITOR ESCOLHE SEU PREFEITO: CAMPANHA E VOTO NAS ELEIÇÕES
MUNICIPAIS

tem seu papel crucial destacado nesta coletânea.

Referência

LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara de S. (orgs.). **Como o eleitor escolhe seu prefeito**: campanha e voto nas eleições municipais. São Paulo: Editora FGV, 2011.

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Carla Cecília Rodrigues Almeida possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutorado em Ciências Sociais pela mesma universidade. Atualmente é professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem experiência na área de ciência política e desenvolve pesquisas sobre os temas: democracia, participação e instituições políticas; gênero e política.

Cristiana Losekann é graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É mestre e doutora em Ciência Política pela mesma instituição. Atualmente é professora adjunta em Ciência Política do curso de graduação de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. Suas pesquisas recentes perpassam as discussões sobre sociedade civil e estado.

Érica Anita Baptista é graduada em Jornalismo pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNIBH) e em Letras/Língua Portuguesa pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É mestre em Comunicação Social na PUC Minas, integra o Grupo de Pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral” com sede na UFMG e é jornalista responsável pelo periódico online *Em Debate*.

Fernando de Barros Filgueiras possui doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IPERJ). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no Departamento de Ciência Política (DCP), onde também ocupa a posição de chefe do Departamento. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em teoria política, políticas públicas e comportamento político, atuando principalmente nos seguintes temas: teoria política normativa, Estado e governo, teoria democrática, direito e democracia, corrupção e bom governo. É pesquisador e coordenador do Centro de Referência do Interesse Público da UFMG.

Gabriel Guerra Duarte é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é mestrando em Ciência Política e membro do grupo de pesquisa “Democracia Digital” pela mesma instituição. Atua nas áreas de movimentos sociais, participação política e novas tecnologias.

Lígia Helena Hahn Lüchmann é graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e mestre em Sociologia pela mesma instituição. É doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutora pela University of British Columbia, Vancouver. Atualmente é professora associada do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina e integrante do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, com interesse de estudos nos seguintes temas: associativismo, participação e novos formatos de representação política, e democracia.

Marcelo Kunrath Silva possui graduação em História (licenciatura) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É mestre e doutor em Sociologia pela mesma instituição, e pós-doutor pelo Watson Institute for International Studies/Brown University. Desde 1999 é professor do Departamento de Sociologia da UFRGS, integrando o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Tem experiência na área de sociologia política, com o desenvolvimento de pesquisas nos seguintes temas: democracia, cidadania, conflitualidade, participação social, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, associativismo e movimentos sociais.

Paulo Victor Melo é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é mestrando em Ciência Política pela mesma instituição. É integrante do Grupo de Pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral” com sede na UFMG.