

**BRASIL: 25 ANOS  
DE DEMOCRACIA**

*Participação, sociedade civil  
e cultura política*



# BRASIL: 25 ANOS DE DEMOCRACIA

*Participação, sociedade civil  
e cultura política*

NUNO COIMBRA MESQUITA (ORG.)

*Editor responsável*  
Felix Dane

*Coordenação Editorial*  
Reinaldo J. Themoteo

*Revisão*  
Reinaldo J. Themoteo

*Design gráfico e diagramação*  
Cacau Mendes

*Foto da capa*  
Arthur Monteiro / Agência Senado

*Impressão*  
Oficina de Livros

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

---

B823      Brasil: 25 anos de democracia : participação, sociedade civil  
e cultura política. / Nuno Coimbra Mesquita (org.). – Rio de  
Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2016.  
264 p. ; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-7504-196-3

1. Democracia – Brasil. 2. Participação política – Brasil. 3.  
Sociedade civil – Brasil 4. Cultura política – Brasil. I. Mesquita,  
Nuno Coimbra II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD 320.981

---

*As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060  
Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448  
adenauer-brasil@kas.de – www.kas.de/brasil  
Impresso no Brasil

# SUMÁRIO

---

7 **Introdução: Participação Política e Qualidade da Democracia**

*Nuno Coimbra Mesquita e José Álvaro Moisés*

**PARTE I: PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA**

17 **Capítulo 1: A Sociedade Civil Brasileira Pela Lente Da Participação Cidadã**

*J. Ricardo Tranjan*

45 **Capítulo 2: Participação Eleitoral no Regime Democrático Brasileiro**

*Guilherme Pires Arbache*

79 **Capítulo 3: Engajamento Cívico e Qualidade Democrática: O papel da mídia**

*Nuno Coimbra Mesquita*

101 **Capítulo 4: Novas formas de fazer política?**

**Manifestações sociais e partidos políticos no Brasil contemporâneo**

*Soraia Marcelino Vieira, Michelle Fernandez e*

*Nuno Coimbra Mesquita*

123 **Capítulo 5: Participação Política On-line vs. Off-line no Brasil**

*Nuno Coimbra Mesquita e Stefania Lapolla Cantoni*

## **PARTE II: MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO**

147 **Capítulo 6: A Influência em Brasília: Os grupos de interesse no poder legislativo**

*Pablo Silva Cesário*

171 **Capítulo 7: A Legislação dos Processos de Democracia Direta na América do Sul e na Suíça: Um panorama e observações sobre o caso brasileiro**

*Rolf Rauschenbach*

217 **Capítulo 8: Lei da Ficha Limpa: entre a sociedade civil e arranjos estatais**

*Marcelo Burgos P. dos Santos*

257 **Considerações Finais: Participação Política, Sociedade Civil e Cultura Política**

*Nuno Coimbra Mesquita*

261 **Sobre os Autores**

# INTRODUÇÃO

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E QUALIDADE DA DEMOCRACIA

---

NUNO COIMBRA MESQUITA  
JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

**N**a teoria democrática a participação política envolve dois valores fundamentais. O primeiro é a igualdade política, que supõe o reconhecimento do direito de os cidadãos decidirem sobre a organização e o destino da comunidade política, e em consequência a expectativa de tratamento igual à expressão de seus interesses e preferências. O segundo é a autodeterminação, que supõe cidadãos como sujeitos morais com plena capacidade de formular suas próprias concepções de bem e de fazer suas escolhas morais. Contudo, ainda que a partir desta perspectiva haja uma conexão intrínseca entre participação e democracia, nem sempre as teorias democráticas foram unânimes quanto às expectativas ou os efeitos da participação política. O tema é controverso.

As primeiras teorias democráticas do século XX, por exemplo, foram fortemente influenciadas pelo temor de irracionalismo das massas sob o impacto de movimentos como o fascismo. O colapso da República de Weimar e o estabelecimento de regimes totalitários baseados em altas taxas de participação de massas – mesmo que de forma coagida ou por intimidação – levou várias dessas teorias a associar a participação não com a democracia, mas com regimes totalitários, como analisou Carole Pateman (1970). Foi nesse contexto que surgiram os chamados modelos minimalistas ou procedimentais de democracia que trataram esse regime fundamentalmente como um processo de escolha de líderes políticos, reservando à participação dos cidadãos apenas a escolha eleitoral (Weber, 1994; Schumpeter, 2003; Dahl, 1973; Sartori, 1958). O objetivo dessas teorias era descrever como as democracias supostamente se apresentavam na prática, dissociando

do-as da filosofia política que apresentava o regime democrático a partir de um ponto de vista normativo. Assim, nessas obras, a questão da participação política em sentido amplo foi vista, quase sempre, como problemática, devido a implicações associadas com a complexidade da administração, algo que ajudou as eleições serem vistas como o aspecto que distinguia a democracia das suas alternativas.

As teorias procedimentalistas foram criticadas, no entanto, por negligenciar outras dimensões institucionais do regime, assim como os efeitos psicológicos positivos da participação mais ampla. Pateman (1970), por exemplo, postulou a conexão – deixada à margem por outros teóricos – entre uma cidadania educada e ativa e a importância para a socialização política de estruturas de autoridade em esferas não governamentais. Segundo essa autora, haveria uma falha nas teorias que tomaram como um dado de realidade a apatia da maioria das pessoas em relação à política, sem muito esforço para compreender porque isso ocorreria. Ao invés disso, os cidadãos seriam vistos como podendo aprender a participar democraticamente quando experimentam situações próximas do seu dia a dia, as quais favorecem essa possibilidade. Essa participação capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas, e também a intervir no desempenho dos seus representantes em nível nacional. Pateman sugere que a avaliação empírica dessas inter-relações fez atribuir peso maior à participação política nas teorias democráticas, algo visto como nada fantasioso ou irracional nem perigoso para o regime. A partir dessa perspectiva, a participação política seria vista não só como um valor em si, mas também como algo que envolve efeitos humanos desejáveis para quem participa, e ainda mais para o próprio funcionamento do regime democrático.

Nesse sentido, a participação pode ser vista como um valor normativo essencial para a democracia. Estudos de cultura política, por exemplo, apontaram os benefícios da participação política não só para aqueles que participam diretamente; os bens públicos gerados por essa ação também estariam disponíveis para os demais membros da comunidade política, a despeito de o seu interesse político ser escasso. Robert Putnam (1993), por exemplo, analisou o capital social como um bem público derivado da participação de cidadãos orientados para a realização de um objetivo comum, e mostrou que essa participação incrementa a confiança interpessoal, um

fator decisivo da cultura participativa e do envolvimento da sociedade civil na vida pública. O resultado seria maior cooperação entre os indivíduos, criando a possibilidade de respostas coletivas a problemas comuns. Esses estudos demonstraram, ademais, que além de representar um ganho para os indivíduos de comunidades específicas, o processo envolveria indiretamente ganhos que afetam a vitalidade das próprias instituições democráticas e, assim, para a qualidade do regime. Os elos entre participação e o ativismo da sociedade civil tornaram-se, assim, mas evidentes.

Na literatura da qualidade da democracia, Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004) identificaram a participação política como uma das dimensões fundamentais que influenciam as qualidades do regime. Com efeito, ao invés de ver esse regime a partir de uma postura dicotômica em relação ao autoritarismo, a ideia supõe tomá-lo como uma obra aberta que, dessa forma, está em permanente processo de aperfeiçoamento a depender da capacidade de intervenção dos cidadãos e do ativismo da sociedade civil. Mesmo as democracias vistas como consolidadas seriam assim passíveis de aprofundamento, sendo a participação uma das dimensões indispensáveis para isso. Exemplos recentes, que se seguiram às crises econômicas e políticas dos últimos anos, mostraram que isso já vem acontecendo em várias regiões do mundo.

Para os autores citados, a participação é uma dimensão procedimental da democracia, contudo vista de perspectiva substancialmente distinta daquela postulada pelos teóricos do minimalismo. Assim, na visão de Diamond e Morlino, uma democracia de qualidade não apenas garante o *direito* de os cidadãos intervirem nos processos de escolha de quem está autorizado a governar através de eleições, mas supõe uma participação ampla e extensiva em partidos políticos, em associações da sociedade civil, na discussão de questões relativas às políticas públicas, na cobrança da prestação de contas de representantes eleitos, no monitoramento da conduta de agentes públicos e no engajamento direto com questões das comunidades locais.

Pois bem, envolvendo perspectivas distintas e complementares, os textos reunidos neste livro também têm como foco central a questão da participação e seu impacto no ativismo da sociedade civil. O eixo central das análises apresentadas parte da abordagem da qualidade da democracia, ra-

ção pela qual, a avaliação das experiências e dos modos de participação está focada no exame de sua contribuição para o funcionamento das instituições de representação. Trata-se, assim, de uma contribuição alternativa em relação a parte da literatura recente que, envolvendo análises sobre mecanismos como o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores, trata-os frequentemente desde uma perspectiva normativa que atribui superioridade a essas formas de participação direta, para as quais a influência da lógica partidária ou as exigências do sistema representativo seriam negativas. Diferentemente dessas análises, as contribuições apresentadas neste livro valorizam a interação entre a sociedade civil e as instituições do Estado e, em particular, as estruturas representativas, jogando luz sobre os modos como participação ajuda ou não a aperfeiçoar o regime democrático.

Os textos fazem parte de uma grande pesquisa de avaliação dos 30 anos da democracia brasileira desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs, da Universidade de São Paulo. Os oito capítulos do volume estão divididos em duas partes. Na primeira – Participação e Cultura Política – a participação é abordada como variável dependente, examinada a partir do ponto de vista das orientações dos indivíduos. Esta primeira sessão conta com cinco capítulos. O capítulo “A Sociedade Civil Brasileira pela Lente da Participação Cidadã” (Tranjan) inicia o livro com uma avaliação crítica da literatura sobre as inter-relações entre sociedade civil e participação. O capítulo avalia as contribuições e brechas dessa parte da literatura sobre o tema. No capítulo seguinte, “Participação Eleitoral no Regime Democrático Brasileiro” (Arbache), o foco central é a participação eleitoral. O capítulo aborda uma peculiaridade bem conhecida do caso brasileiro, qual seja, o voto obrigatório; a análise se utiliza de dados do survey realizado em 2014 pelo NUPPs. A conclusão é que o contexto do voto obrigatório afeta a relação entre a participação e as variáveis independentes normalmente utilizadas em pesquisas do tema. A educação, por exemplo, assim como outras variáveis, perde seu efeito nesse contexto, tendo a interpretação de seu efeito modificada em relação ao voto facultativo.

O capítulo 3, “Engajamento Cívico e Qualidade Democrática: O papel da mídia” (Mesquita), aborda o impacto do uso dos diferentes meios de comunicação sobre diversas modalidades de participação política, além de interesse por política. Os resultados apresentam uma correlação positiva

entre essa exposição à mídia e o engajamento cívico, contradizendo boa parte da literatura que avalia apenas impactos negativos dos meios de comunicação sobre a política. O capítulo 4, “Novas Formas de Fazer Política? Manifestações Sociais e Partidos Políticos no Brasil Contemporâneo” (Vieira, Fernandez e Mesquita), avalia o enfraquecimento dos laços entre sociedade civil e partidos políticos. O estudo problematiza novas configurações de engajamento dos cidadãos e outras dimensões da representação, além do impacto dessas novas formas de participação sobre as orientações dos indivíduos em relação aos partidos políticos e à representação. A conclusão, baseada em análises estatísticas de dados do survey de 2014, é que ao invés de significar um desejo pelo fim dos partidos políticos, as novas formas de fazer política representada pela ação direta da cidadania em manifestações e movimentos sociais podem ser um indício de que os representados reivindicam uma melhoria da qualidade da representação e do processo representativo.

Outra questão análoga às novas formas de fazer política diz respeito especificamente às novas mídias digitais. Ainda que potencialmente revigoradoras dos mecanismos de participação, têm sido pouco exploradas pela literatura no Brasil. No capítulo 5, “Participação Política *Online* vs. *Offline* no Brasil” (Mesquita e Cantoni), o tema é explorado. Os resultados, também baseados no survey de 2014, indicam que há uma diferença de perfil entre aqueles que participam *online*, em comparação com os participantes de modalidades *offline*. Além disso, este tipo de participação está mais associado a menor confiança nas instituições democráticas, enquanto as formas mais convencionais de participação se associam a maior confiança. Nesse sentido, a importância da cultura política para o estudo da participação torna-se evidente. A democracia é o sistema político que, de formas específicas, permite que as decisões políticas sejam permeáveis aos cidadãos. Como essa dimensão da qualidade democrática é o que liga efetivamente o cidadão ao sistema político, trata-se de avaliá-la desde a perspectiva do indivíduo e de suas orientações. Mas, ademais, pode-se avaliá-la também do ponto de vista de outros mecanismos que tornam essa permeabilidade possível, permitindo examinar como eles aprofundam (ou não) a democracia.

A segunda sessão do livro – Mecanismos de Participação – abrange outros três capítulos que tratam, com um olhar mais detalhado, de moda-

lidades específicas de participação. A organização de grupos de interesse, motivados pela atuação em arenas decisórias específicas, compreendem um aspecto importante da participação política. O capítulo 6, “A Influência em Brasília: Os Grupos de Interesse no Poder Legislativo” (Cesário), inova a discussão do tema no Brasil, tanto em sua metodologia, quanto nos seus resultados. Trata-se de um mapeamento dos grupos de pressão em atuação no Congresso Nacional entre 2011-2012. Além disso, o capítulo aborda a intensidade de participação desses grupos, traduzindo um avanço significativo do conhecimento do tema ao contradizer, por exemplo, o senso comum, segundo o qual os grupos empresariais liderariam esse mecanismo de participação. As análises apontam, ao contrário, para o grupo de interesse de minorias, de funcionários e de trabalhadores como sendo os mais relevantes.

Além da participação de grupos organizados, outro mecanismo relevante de estudo é o da participação direta. Dois capítulos refletem sobre o assunto. O capítulo 7, “A Legislação dos Processos de Democracia Direta na América do Sul e na Suíça: Um Panorama e Observações Sobre o Caso Brasileiro” (Rauschenbach), avalia a legislação brasileira de forma comparativa. A conclusão é que o caso brasileiro impõe mais restrições aos mecanismos de participação direta do que os países comparados, algo agravado pela interpretação restritiva das normas pelo Congresso Nacional. Por sua vez, o capítulo 8, “Lei da Ficha Limpa – entre a Sociedade Civil e Arranjos Estatais” (Santos), aborda a questão da democracia direta de forma mais pontual. Seu objetivo é analisar o mecanismo de iniciativa popular mediante o estudo de caso da lei da Ficha Limpa. A conclusão é que as novas tecnologias (TICs) podem ganhar uma dimensão central nos processos políticos, atuando como ferramenta e espaço para novas práticas políticas, abrindo outras possibilidades de democracia participativa.

Como já enfatizado, o tema da participação política é abordado neste livro sob dois ângulos importantes. Por um lado, focando os indivíduos e as suas orientações para a participação, e levando em consideração as hipóteses clássicas dos estudos de cultura política. Por outro, focando propriamente sobre os diferentes mecanismos de participação, em especial, os de participação direta, como aqueles possibilitados pelas novas tecnologias da informação, além de formas organizadas de participação de grupos de interesse voltados para a atuação em arenas decisórias como o parlamento.

O livro consolida um conjunto de contribuições para o exame da participação política no Brasil e, em especial, o seu impacto na qualidade da democracia vigente no país. De uma maneira direta e elegante, os diferentes capítulos do volume reexaminam os dados empíricos associados com o tema, beneficiando-se, em particular, de um survey de opinião pública realizado em 2014 que envolveu uma amostra representativa do conjunto do país. Os textos visam contribuir, também, para o exame das novas tendências da literatura sobre os processos contemporâneos de democratização que, antes de opor a participação política direta aos mecanismos tradicionais da democracia representativa, avalia as possibilidades de sua complementaridade ou, dito de outro modo, de sua mútua capacidade de influência. O capítulo de conclusão examina os efeitos disso para a qualidade da democracia.

Novembro de 2015.

## REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Assis. Bobbio na História das Idéias Democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, 68, p. 123-145, 2006.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press, 1973.
- DIAMON, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. CDDRL Working Papers, Number 20, September, 2004.
- HELD, David. *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2006.
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- SARTORI, Giovanni. *Democratic Theory*. Westport, CT: Greenwood Press, 1958.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism And Democracy*. London and New York: Routledge, 2003.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. 3a ed. V. 1. Brasília: UNB, 1994.





**PARTE 1**  
**PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA**

---



# A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA PELA LENTE DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

---

J. RICARDO TRANJAN

## INTRODUÇÃO

**D**e diversas maneiras a trajetória política brasileira se parece com a de outros países da América Latina, cujos atuais sistemas democráticos foram estabelecidos depois da metade da década de 1970, quando ficaram conhecidos como a Terceira Onda de Democratização (Huntington, 1991). No entanto, uma das particularidades do caso brasileiro é o surgimento de vários mecanismos de participação cidadã em nível local, concomitantemente ao estabelecimento da democracia representativa. Além do acesso aos direitos políticos negados por muito tempo, como o direito de eleger presidentes livremente, os cidadãos puderam participar de processos decisórios nos governos municipais e em agências governamentais especializadas, quer diretamente ou através de representantes da sociedade civil. A iniciativa mais bem conhecida é o orçamento participativo (OP). Implementado pela primeira vez em sua forma atual na cidade de Porto Alegre, no início da década de 1990, o OP permite que os cidadãos decidam como gastar a parcela do orçamento municipal destinada a novos investimentos. Outro mecanismo participativo amplamente replicado é o conselho de política pública, que reúne grupos da sociedade civil, prestadores de serviços e representantes do Estado em órgãos responsáveis pela fiscalização da gestão dos serviços públicos. Conferências nacionais, planos diretores e comitês de bacias hidrográficas também permitem que os cidadãos participem da administração pública.

O Brasil é hoje uma “referência para políticas participativas no restante da América Latina, bem como na Europa e em partes do Sudeste Asiático” (Avritzer, 2009, p.2). Uma afirmação corroborada pelo fato de que o modelo de OP foi reconhecido como uma “*best practice*” na gestão urbana pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, sendo meticulosamente estudado e amplamente promovido pelo Banco Mundial – além de reproduzido em pelo menos 53 países (Sintomer, Herzberg, Allegretti e Röcke, 2010, 76). O Brasil também se destaca na teoria sobre a participação cidadã. Os trabalhos de acadêmicos de universidades brasileiras, como Rebecca Abers, Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, Vera Coelho e Adrian Lavalle, bem como de *Brazilianists* estrangeiros, como Gianpaolo Baiocchi, Benjamin Goldfrank, Peter Houtzager, Margaret Keck, William Nylen e Brian Wampler, têm influenciado fortemente a agenda de pesquisa internacional sobre o assunto. Em um artigo de 2012, Carole Pateman utiliza a experiência brasileira com o OP e as pesquisas dos estudiosos citados acima para lançar uma nova luz em seu trabalho embrionário sobre democracia participativa. Sem dúvida, é gratificante para uma nova democracia como a do Brasil, onde as ciências sociais têm sido sistematicamente desvalorizadas, estar na vanguarda da teoria e da prática da participação cidadã.

No entanto, a notoriedade dos mecanismos participativos no Brasil também tem tido efeitos negativos sobre o estudo da sociedade civil. Não obstante trabalhos amplamente citados que examinam grandes mudanças na organização da sociedade civil brasileira (Avritzer, 2002; Hochstetler, 2008; Holston, 2008; Telles, 1996) e as valiosas análises da trajetória de certos movimentos sociais (Alvarez, 1990; Cardoso, 1996; Dagnino, 1996; Doimo, 1995; Hochstetler e Keck, 2007; Tatagiba, 2010), grande parte da pesquisa e da especulação sobre a sociedade civil tem se concentrado nos mecanismos formais para a participação cidadã. É notável que três dos volumes mais lidos sobre o assunto nos programas de ciências sociais deem uma atenção desproporcional aos mecanismos participativos (Avritzer, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Um artigo recente chama a atenção para o fato de que esse estreito enfoque tem impedido que os estudiosos examinem outras formas de interações entre o Estado e a sociedade, que ocorrem paralelamente à participação institucionalizada; as autoras argumentam que a participação formal deveria ser examinada

isoladamente, mas dentro de um contexto mais amplo de interações entre Estado e sociedade. “Entender esse contexto mais amplo requer olhar para a história distinta das relações Estado-sociedade em cada área de política pública” (Abers, Serafim e Tatagiba 2014, p. 346). Ao mesmo tempo em que repercute esse apelo, este capítulo propõe um passo adicional. Casos de participação da sociedade civil deverão ser examinados dentro do contexto da interação Estado-sociedade na área da política pública em questão, *bem como* dentro de um contexto mais amplo de fortalecimento ou enfraquecimento das instituições democráticas como um todo.

Este capítulo apresenta uma análise sucinta e objetiva dos estudos da participação cidadã nas últimas duas décadas. O exame desse grande acervo de literatura implica escolhas difíceis e inevitáveis ao omitir um grande número de análises valiosas. Isso significa um exame representativo e não um exame abrangente. Sua finalidade é descrever os enfoques empíricos e as abordagens teóricas no campo. A seção final deste capítulo discute como – ao ligar os estudos da participação da sociedade civil a questões de qualidade democrática – os capítulos a seguir impulsionam a agenda de pesquisa de uma maneira nova e produtiva.

## 1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma introdução ao orçamento participativo (OP) deve inevitavelmente começar com um resumo do histórico e do funcionamento do programa em Porto Alegre. Embora não seja o primeiro programa desse tipo no país, como é erroneamente apresentado, o OP de Porto Alegre é, sem dúvida, o caso mais bem-sucedido. Ele se baseia em uma estrutura representativa piramidal: grupos locais (rua, quarteirão ou bairro) se encontram ao longo do ano e participam de reuniões distritais, nas quais elegem quatro áreas prioritárias de investimento, entre 16 opções,<sup>1</sup> e escolhem dois representantes para exercerem a função de conselheiros distritais em nível municipal. Uma estrutura temática funciona de maneira similar, exceto

---

1 Saneamento básico, políticas habitacionais, pavimentação das ruas, educação, assistência social, saúde, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude, transporte, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, turismo, cultura e saneamento ambiental (Orçamento Participativo 2008, 19).

pelo fato de que os cidadãos se reúnem em torno de seis temas amplos ao invés de áreas geográficas.<sup>2</sup> O Conselho de Orçamento Participativo é o fórum de nível mais alto; é composto de dois conselheiros de cada fórum distrital e temático, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre, um representante do sindicato de funcionários públicos e dois representantes do órgão executivo do governo (que participam das deliberações, mas não têm poder de voto). A principal função do Conselho é transformar as demandas locais em um plano de investimento que esteja de acordo com os critérios técnicos negociados com os departamentos municipais.<sup>3</sup> O Conselho também monitora a implementação do orçamento e examina as regras do programa (Orçamento Participativo, 2008). Esse modelo básico varia consideravelmente de cidade para cidade. Em Belo Horizonte, por exemplo, o ciclo do OP é bianual e os cidadãos podem votar *online* nos diferentes grandes projetos de infraestrutura (Prefeitura de Belo Horizonte, 2012).

Os argumentos em favor do OP se classificam em três grandes categorias. Primeiro, o OP é uma ferramenta para “democratizar a democracia” (Fedozzi, 1999; Nysten, 2003; Santos e Avritzer, 2002). Sob essa perspectiva, ajuda a romper com as tradicionais formas antidemocráticas de intermediação política, além de funcionar como um remédio para a apatia política. Uma segunda perspectiva argumenta que o OP permite a inclusão política de grupos marginalizados e promove o aprendizado de cidadania. Abers (2000) mostra que grupos anteriormente excluídos participaram de debates públicos em Porto Alegre através do OP. Ela também chama a atenção para o fato de que a inclusão de setores desorganizados da população exigia esforços deliberados de funcionários públicos militantes. Baiocchi (2005) argumenta que o OP de Porto Alegre incentivou as “esferas públicas emergentes” que ele definiu como um “debate aberto sobre assuntos de interesse

---

2 Transporte; cultura; desenvolvimento econômico e turismo; educação, esportes e lazer; organização urbana, desenvolvimento urbano e ambiental, saúde e assistência social (Orçamento Participativo, 2008, 27-29).

3 Nos primeiros cinco anos de OP, não havia discussões técnicas; a população exigia o que considerava necessário. Isso resultou em engenheiros preocupados, projetos inacabados e recursos desperdiçados. Em 1995, a administração começou a pedir às agências municipais para discutirem com os conselheiros as limitações técnicas das obras públicas (Abers, 2000, 8).

coletivo e solução comunitária” (95). Segundo Baiocchi, ao participarem do OP, os militantes de Porto Alegre aprenderam maneiras novas e democráticas de fazer política. O terceiro conjunto de argumentos está voltado para a capacidade de distribuição de recursos públicos de uma maneira mais justa e a priorização dos investimentos que favorecem os pobres (Fedozzi, 2007; Marquetti, 2008; Banco Mundial, 2008; Touchton e Wampler, 2014).

As limitações amplamente reconhecidas do OP incluem sua incapacidade de mobilizar os segmentos mais pobres da sociedade e o pequeno percentual do orçamento controlado por esses programas. Em Porto Alegre, a renda média dos participantes do OP em nível de área fica abaixo da média da cidade, porém acima da dos mais pobres da cidade; os participantes em nível de Conselho têm maior renda e escolaridade do que os participantes em nível de área (Fedozzi, 2007). No modelo do OP, somente uma parcela relativamente pequena do orçamento designado para novos investimentos está aberta para discussão. Em Porto Alegre, entre 2000 e 2008, esse percentual variava de 5,2% a 8,8% do orçamento total do município (CIDADE, 2008).<sup>4</sup> O valor varia de cidade para cidade. Em 2001-2002, o gasto *per capita* com investimento em Porto Alegre era de US\$29, enquanto na pequena e próspera Ipatinga era de US\$58 e na próspera porém endividada Belo Horizonte era de US\$14 (Wampler 2007, 109, 150, 219). Uma limitação mais desconcertante do OP de Porto Alegre diz respeito ao surgimento de um grupo de ativistas que conseguiu assumir o controle do processo. O primeiro estudo minucioso do programa chamou a atenção para o fato de que um grupo de participantes zelosos se sentiu responsável pela direção do desenvolvimento do OP, o qual se tornou conhecido como a “síndrome dos pioneiros” (Fedozzi, 1999). Um estudo posterior mencionava os “militantes especialistas” e a corrupção do ideal democrático que, inicialmente, inspirou o programa (Beras, 2008). Mais recentemente, um meticuloso observador e proponente entusiasta do programa admitiu que “pouco a pouco, a cultura de *cacique* dos presidentes das associações de bairro, considerada sepultada, havia retornado” (Baierle, 2010, 57). Os estudiosos começaram a questionar se o OP de Porto Alegre iria durar muito tempo (Junge, 2012).

---

4 Em números totais, Wampler (2007, 106) calculou que, em Porto Alegre, entre 1996 e 2003, cerca de US\$ 400 milhões foram canalizados através do orçamento participativo.

A fama internacional do OP de Porto Alegre começou em 1996, quando ela foi reconhecida como uma *best practice* de gestão urbana na Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, em Istambul. Desde então, o modelo se espalhou rapidamente. Em 2004, havia 170 programas de OP no Brasil (Avritzer, 2009, 85); até 2006, 1.200 dos 16.000 municípios latino-americanos haviam tentado alguma forma de OP (Cabannes, 2006, 128); até 2008, quase 100 governos locais europeus haviam implementado programas similares (Sintomer, Herzberg e Röcke 2008, 164). No Canadá, um distrito de Montreal, a Companhia de Habitação Comunitária de Toronto e a cidade de Guelph experimentaram o modelo (Pinnington, Lerner e Schugurensky, 2009). Nos Estados Unidos, um distrito de Chicago tem um OP desde 2010 (Lerner, 2011), Nova York teve a primeira rodada de Orçamento Participativo em quatro de seus 22 distritos em 2012 (Sangha, 2012), o Distrito 3 de San Francisco começou um em 2013 e, no mesmo ano, uma cidade vizinha, Vallejo, lançou o primeiro OP municipal no país.

Esse modelo participativo amplamente difundido atraiu a atenção dos estudiosos. Nylen (2011) identificou duas gerações de estudos do OP. A primeira geração (da década de 1990 à metade da década de 2000) se concentrou em casos bem-sucedidos no Brasil, principalmente Porto Alegre, e descobriu que “o OP tende a respaldar a Promessa Participativa de que inovações e reformas participativas podem ser eficazes” (481). A segunda geração de estudos possui um enfoque empírico mais amplo, incluindo casos menos bem-sucedidos de OP no Brasil, assim como em outros países. Enquanto a primeira geração tinha uma grande confiança em estudos de casos isolados, a segunda usa métodos comparativos para examinar as variáveis que contribuem para o sucesso ou o fracasso dos programas participativos. Essa última tende a se concentrar em casos mais complexos (*gray cases*) que podem ajudar a “mudar o foco sobre a inovação institucional de exemplos modelos para aqueles casos que possam parecer menos atraentes, em que as condições de sucesso são menos evidentes e o resultado das inovações não são tão imediatamente claros” (Peruzzotti e Selee, 2009, 7). A literatura agora inclui inúmeros estudos de casos com resultados ambivalentes (Bispo Júnior e Sampaio, 2008; Cornwall, Romano e Shankland, 2008; Mesquita, 2007; Pereira, 2007; Sell e Wöhlke, 2007); consequente-

mente, ela agora está mais cautelosa quanto aos desafios e as limitações do OP. “A maioria concorda, por exemplo, que o OP e outras inovações participativas não são casos de democracia participativa, direta, radical ou delegada, mas constituem, em vez disso, ‘uma nova camada de representação’” (Nylen, 2011, 482).

Os estudos da segunda geração também confirmaram que “nós continuamos sem ter uma explanação teórica coerente para julgar onde e quando... experiências participativas têm probabilidade de sucesso” (Wampler 2008, 64). Tendo isso em mente, Avritzer (2009), Wampler (2007), e Borba e Lüchmann (2007) propuseram quadros analíticos afim de examinar as condições necessárias para instituições participativas bem-sucedidas. Essencialmente, esses três quadros examinam as mesmas três variáveis: (1) o compromisso dos governantes com a participação popular; (2) a força e a capacidade da sociedade civil para participar de forma eficaz; e (3) o desenho institucional dos canais participativos. Há, no entanto, diferenças notáveis nas definições dessas variáveis.

A primeira variável pode ser considerada como *vontade política*, se a intenção é enfatizar o compromisso ideológico da parte governante. De acordo com o estudioso que usa esse conceito, a vontade política para incluir organizações da sociedade civil no governo municipal é encontrada principalmente nos governos do PT (Avritzer, 2009). De maneira alternativa, o conceito de *suporte do prefeito* chama a atenção para um cálculo racional, feito pelo prefeito, dos incentivos para se delegar autoridade à sociedade civil. A decisão de convidar a população para participar dos processos orçamentários é uma prerrogativa do prefeito, o qual terá que considerar com cautela se isso irá melhorar sua posição política (Wampler, 2007). O conceito de *compromisso governamental* leva em conta tantos os aspectos ideológicos como os estratégicos, uma vez que se concentra na importância do programa participativo diante das outras prioridades do governo (Borba e Lüchmann, 2007).

A segunda variável é a força da sociedade civil. O quadro analítico proposto por Avritzer está voltado para a densidade da rede associativa, que exige acesso aos bens públicos. A densidade é medida em termos quantitativos: quanto maior o número de grupos da sociedade civil que defendem o acesso aos bens públicos, melhor as chances dos programas participativos.

No quadro sugerido por Wampler, a densidade da sociedade civil é um fator relevante, porém secundário; o foco é sobre a “capacidade das [organizações da sociedade civil] participarem simultaneamente de uma política cooperativa e confrontante” (88). O sucesso de um mecanismo participativo depende da capacidade dos grupos da sociedade civil de aproveitarem a oportunidade de participar do governo – sem perder, no entanto, seu poder de enfrentar políticos quando necessário. O quadro analítico de Borba e Lüchmann está voltado para as tradições associativas locais e considera a densidade da sociedade civil, além dos tipos dominantes de organização na cidade. Nesse caso, o que importa não é apenas a quantidade de organizações encontradas em uma cidade, mas também os meios habitualmente usados para interagir com o governo.

Em todos os três quadros analíticos, as análises dos desenhos institucionais (a terceira variável) são limitadas pelo enfoque empírico exclusivo sobre o contexto brasileiro urbano pós-1988. Avritzer examina o OP, os conselhos de saúde e os planos diretores que permitem que os cidadãos aprovem ou rejeitem planos de desenvolvimento urbano de médio prazo. Os outros dois estudos são baseados em estudos de OP. Nos três casos, a ênfase é sobre quanto do poder decisório é transferido para a sociedade civil e se esse poder é cobrado pelo custo da autonomia da sociedade civil. Também há a necessidade de se ficar atento a se os programas incluem mecanismos que favoreçam a participação de grupos carentes.

Esses três quadros analíticos são muito úteis para a avaliação dos inumeráveis programas participativos implementados no Brasil desde o início da década de 1990. Contudo, é possível melhorar sua capacidade explicativa – levando-se em conta os processos que levam à adoção desses modelos específicos. A *vontade política* do PT demonstra não apenas sua disposição de aumentar a participação, mas também seu compromisso, na década de 1980, de criar um modelo participativo viável que evitaria outros fracassos políticos dispendiosos (Nylen, 1997). Os modelos institucionais dos programas atuais foram influenciados por esses fracassos e pela Constituição de 1988, que protegia as instituições representativas contra alternativas participativas mais radicais. Não seria surpresa se os programas participativos transferissem um volume limitado de poder decisório para a sociedade civil. Esse foi o resultado das escolhas políticas e institucionais conscientes

feitas na década de 1980 (Tranjan, 2015). Os quadros analíticos de Borba e Lüchmann e de Wampler se afastam de avaliações estritamente quantitativas da força da sociedade civil, para se concentrarem nas tradições associativas locais e na capacidade de negociação das organizações da sociedade civil, respectivamente. Esse é um desenvolvimento útil que pode ser levado adiante, ligando-se as tradições locais às condições econômicas nacionais. Como Heller (2009) e Canel (2011) mostraram, as estruturas e as políticas econômicas afetam a capacidade dos grupos locais de tirar vantagem das políticas de descentralização e dos canais participativos. Uma agenda de pesquisa que procura avaliar se os modelos brasileiros podem ser repetidos “em locais onde as condições talvez sejam muito diferentes” (Avritzer, 2009, 3) precisa levar em conta o contexto histórico que deu forma a esses modelos.

## 2. CONSELHOS GESTORES

Os conselhos gestores são uma prática comum. No entanto, seus formatos variam bastante. No Brasil, os conselhos começaram a surgir no final do regime militar, alguns independentes de instituições políticas e outros como iniciativas de políticos tentando aumentar a participação dos cidadãos na administração pública. Em 1996, a legislação fez com que determinadas transferências de recursos para os governos estaduais e municipais dependessem da existência de conselhos, o que contribuiu para seu rápido crescimento (Gohn, 2001). Em 2009, 97% dos 5.472 municípios brasileiros tinham conselhos de saúde, 91% tinham conselhos de direitos da criança e do adolescente, 79% tinham conselhos de educação, 56% tinham conselhos ambientais, 42% tinham conselhos habitacionais e uma parcela menor dos municípios tinha conselhos do idoso, de cultura, de política urbana, de esportes, dos direitos da mulher, de segurança pública, dos direitos dos deficientes, de transporte público, dos direitos dos adolescentes, de igualdade racial, dos direitos humanos e direitos dos homossexuais (Cortes, 2011, 143). Em nível estadual, os estudiosos indicam um total de 541 conselhos, nos quais todos os 26 Estados têm conselhos em oito áreas, ou seja, saúde, educação, assistência social, políticas ambientais, infância e adolescência, atendimento a idosos, segurança alimentar e serviços ali-

mentares no sistema de educação (Almeida e Tatagiba, 2012, 69-70). Em nível nacional, há pelo menos 60 conselhos que serviram de base para 61 conferências nacionais participativas entre 2003 e 2010 (Teixeira, Souza e Lima, 2012, 16). Uma extensa literatura examina essa imensa infraestrutura participativa. Esforços coletivos de pesquisadores dedicados ao assunto têm ajudado a resumir o conhecimento na área (Teixeira, Souza e Lima, 2012; Pires, 2011; Lavalle, 2011; Pogrebinski e Santos, 2010; Avritzer, 2004). Esta seção apresenta uma breve análise de alguns dos principais estudos referentes a conselhos.

Uma das críticas aos conselhos é que eles não têm formatos institucionais bem definidos e os prefeitos exercem uma influência muito grande sobre seu funcionamento. Desse modo, fica difícil descrever o funcionamento exato desses mecanismos. Na estrutura institucional determinada pela constituição, os conselhos estão diretamente ligados ao poder executivo dos governos e são compostos por representantes do Estado, da sociedade civil e de prestadores de serviços: 50% das cadeiras dos conselhos são reservadas para a sociedade civil e as outras 50% são igualmente divididas entre Estado e prestadores de serviços. Os conselhos se destinam a ser uma oportunidade para os representantes do Estado informarem à população sobre suas políticas e receberem contribuição das organizações da sociedade civil e dos prestadores de serviços. Os membros dos conselhos devem fiscalizar o uso das verbas públicas e deliberar sobre a gestão dos serviços públicos. Nas áreas onde há sociedades civis bem organizadas e ativas, os conselhos atendem, pelo menos em parte, essas finalidades. No entanto, a evidência sugere que um grande número de conselhos atua como órgãos consultivos, cujos membros expressam suas opiniões sem qualquer compromisso por parte dos representantes do Estado de levá-las em consideração. Nos piores casos, os membros dos conselhos são escolhidos pelos prefeitos e instruídos a não levantarem questões; seu papel é simplesmente garantir a transferência de verbas federais (Gohn, 2001; Coelho, 2004; Coelho e Veríssimo, 2004). A literatura sobre conselhos há muito está ciente das limitações da participação. No final da década de 1980, Cohn (1987, 1992) utilizou estudos de conselhos de saúde para contestar a hipótese de que a descentralização sozinha estimularia a participação e levaria ao fortalecimento da cidadania.

Durante toda a década de 90, inúmeros estudos de conselhos de saúde e outros tipos de conselho foram publicados, principalmente trabalhos empíricos que apresentavam resultados variados de sucessos e fracassos.<sup>5</sup> Até o final da década, poucos avanços teóricos haviam sido feitos. Coelho (2004) frisou que “a literatura tem atribuído o sucesso ou o fracasso dos mecanismos participativos ao grau de envolvimento da sociedade civil ou ao nível de compromisso com esses mecanismos por parte das autoridades políticas” (33). A autora argumenta que essas eram condições necessárias, porém não suficientes, para conselhos eficazes. Ainda, declarou que havia necessidade de se ficar mais atento aos fatores institucionais. Sua pesquisa mostra que as regras para escolha dos representantes da sociedade civil não estavam claramente definidas no modelo de conselhos, e nem os procedimentos decisórios. Em São Paulo, por exemplo, a escolha dos representantes dos conselhos de saúde variava de distrito para distrito; em alguns os funcionários públicos estavam comprometidos em incluir grupos historicamente marginalizados, embora em outros distritos eles simplesmente contatassem os grupos mais ativos (Coelho e Veríssimo, 2004).

Nos últimos anos, a literatura tem dado uma maior atenção ao modelo institucional. Há duas correntes nessa linha de pesquisa. Do lado teórico, Fung e Wright (2003) defenderam o papel crucial das variáveis institucionais na formação de mecanismos participativos verdadeiramente abrangentes e eficazes. Do lado empírico, Rennó (2003) argumentou que os fatores institucionais, criando o que Sydney Tarrow chama de oportunidades políticas, são mais importantes para incentivar a participação da sociedade civil do que as variáveis culturais políticas. Três categorias de variáveis institucionais são examinadas em estudos empíricos. (1) O nível de institucionalização dos conselhos, medido em termos de longevidade, a existência de estruturas organizacionais e a frequências das reuniões. (2) O potencial de abrangência dos conselhos, que diz respeito ao equilíbrio dos três setores dentro dos conselhos (isto é, Estado, sociedade civil e prestadores de serviços), a representatividade dos representantes e o procedimento para escolha desses representantes. (3) O processo decisório dos conselhos,

---

5 Inúmeros estudos podem ser encontrados nas publicações *Cadernos Cedec*, *Boletim Participação e Saúde*, *Saúde e Sociedade*, *Saúde em Debate*, e *São Paulo em Perspectiva*.

que examina os procedimentos para votação e deliberação, para a eleição dos presidentes, para a formação de comitês especiais e para a definição da agenda. Todas essas variáveis definitivamente destacam a capacidade de um conselho de servir como uma ferramenta de democratização (Faria e Ribeiro, 2011).

Uma colaboração prolífica entre pesquisadores do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento – CEBRAP e seus colegas do instituto britânico International Development Studies – IDS ajudou a aumentar o conhecimento sobre a representatividade e a capacidade dos representantes da sociedade civil. Um artigo provocativo do IDS argumentou que a suposição de que cada cidadão tem um rápido acesso a canais de participação era altamente infundada; ao invés disso, a participação é mais bem entendida como “um resultado contingente, produzido à medida que os atores coletivos... negociam relações em um terreno institucional preexistente que força e facilita determinados tipos de ação” (Acharya, Lavallo e Houtzager, 2004, 41). Essa abordagem, que os autores chamaram de “*polity perspective*,” está voltada para a tentativa de entender como os contextos institucionais incentivam ou impedem a participação de certos grupos da sociedade civil. Em 2005, os mesmos autores ampliaram ainda mais o argumento sugerindo a inapropriação da hipótese de que as organizações independentes da sociedade civil, de partidos políticos e agências estatais atendiam melhor aos interesses dos grupos representados por elas.. Uma pesquisa em São Paulo mostrou o contrário: as organizações com estreitas ligações com os setores políticos e estatais (especialmente o PT) tinham melhores informações sobre os processos participativos, mais capacidade para influenciar os resultados e, conseqüentemente, estavam também mais motivadas a participar dessas iniciativas. A maioria dessas organizações não tinha uma associação formal que tornasse seu relacionamento com os supostos beneficiários incerto, levantando dúvidas sobre a legitimidade da representação nos conselhos (Lavallo, Acharya e Houtzager, 2005).

Os autores, então, investigaram mais a questão da legitimidade democrática das organizações da sociedade civil. “A sociedade civil organizada está reivindicando representatividade política nas democracias contemporâneas, desestabilizando as antigas ideias sobre legitimidade democrática” (Houtzager e Lavallo, 2010, 1). Em um levantamento de 229 associações

civis em São Paulo, Houtzager e Lavalle descobriram que a grande maioria das organizações não dispunha de mecanismos formais para que seus membros demonstrassem abertamente sua aprovação para o trabalho da organização. O que existe, portanto, é uma *representação presuntiva* por parte das associações civis. Os líderes das associações deram seis justificativas razoavelmente bem definidas e consistentes para a situação representativa e somente uma delas se referia ao fato de terem sido eleitos pelos membros de suas respectivas associações. A justificativa mais comum é o “argumento de intermediação” que se baseia na ideia de que as instituições estatais são inacessíveis a determinados setores da população e que as organizações acessam essas instituições em nome dos grupos excluídos. A exigência de legitimidade não se baseia nas relações entre as organizações e sua associação, mas no acesso desta ao Estado. A questão pendente é se essa é uma forma emergente de representação legítima ou simplesmente uma distorção das formas tradicionais de representação encontradas nos partidos políticos e nos sindicatos (Houtzager e Lavalle, 2010).

Em um argumento ressonante com os de Lavalle e seus colegas, Dagnino e Tatagiba (2010) levantam dúvidas sobre os acontecimentos dentro dos “movimentos democráticos participativos”, marcados por uma atitude contrária ao governo, que é característica de um contexto político já ultrapassado (isto é, o período de democratização). A maioria desses movimentos está agora envolvido com agências governamentais ou partidos políticos; nessa nova configuração, o relacionamento de um movimento com políticos formais se torna, às vezes, mais importante do que sua ligação com os grupos que ele defende. Há uma troca entre a eficácia e a autonomia política. As autoras observam que, no caso brasileiro, esse relacionamento é ainda mais complicado nos governos do PT, por conta da proximidade dos movimentos sociais e dos líderes políticos, além da disposição daqueles de sacrificarem metas de curto prazo para preservar a imagem do partido. Portanto, as questões chave são como os movimentos negociam seus relacionamentos com os partidos e com as agências estatais – e se eles conseguem preservar seus principais valores democráticos, apesar das estratégias adotadas para atingir as metas substanciais desejadas.

Em 2011, o jornal brasileiro *Lua Nova* organizou uma edição especial sobre a relação entre participação e representação, intitulada *Após*

a *Participação*. O volume segue amplamente a linha argumentativa dos pesquisadores do CEBRAP e do IDS. Em um artigo extremamente interessante, Lüchmann (2011) chama a nova camada de representação discutida por Lavalle e seus colegas de *representação conselhistas*. Ela postula que essa forma de ação política faz parte do repertório das associações cívicas – combinada, às vezes de maneira tensa, com outras estratégias políticas. Segundo Lüchmann, há dois ganhos analíticos em se tratar essas práticas como formas de representação política. Primeiro, permite-nos examinar se esses canais alternativos de representação são usados para promover demandas e interesses que haviam sido retirados do processo de representação eleitoral, caso em que estariam contribuindo para a melhoria do sistema democrático. No entanto, se os grupos representados estivessem usando esses canais, estaríamos testemunhando um excesso de representação. Segundo, tratar essas formas de participação cívica como representação política nos permite explorar como elas contribuem para o fortalecimento do sistema representativo. Quando formas diferentes de representação são reconhecidas, é possível discutir o que se espera dos representantes, quais associações estão qualificadas para desempenhar esses papéis representativos e qual responsabilidade implica cada contexto. Em outras palavras, trazer formas de participação anteriormente consideradas como democracia direta para a esfera da política representativa abre uma inumerável quantidade de novas maneiras de se conceituar e examinar empiricamente a relação entre cidadãos, organizações intermediárias e agências estatais.

Estudos de conselhos consideram as mesmas três variáveis das estruturas do OP discutidas na seção anterior, isto é, compromisso político, envolvimento da sociedade civil e modelos institucionais. Coelho observou em 2004 que uma atenção desproporcional havia sido dada às duas primeiras variáveis, mas desde então muitos trabalhos focaram nos modelos institucionais. Mais recentemente, uma vertente de análise começou a questionar a suposição de que a participação direta pode ser furtivamente combinada com instituições representativas. Isso constitui um passo importante na inserção da literatura da participação em um debate mais amplo sobre o fortalecimento ou enfraquecimento de instituições democráticas – que será discutido em mais detalhes na última seção deste capítulo.

### 3. DEBATES NORMATIVOS

Desde a década 70, a participação cidadã faz parte das reivindicações dos movimentos sociais da América Latina. Na década de 90, as agências internacionais de desenvolvimento, especialmente o Banco Mundial, voltaram-se para a participação como uma maneira de legitimar e aumentar a eficácia das políticas econômicas que haviam se tornado impopulares. Como resultado, grupos com projetos políticos distintos, baseados em diferentes tradições teóricas, defendem a participação da sociedade civil no governo (Dagnino, 2007; Howell e Pearce, 2001). De um lado do debate, estudiosos e ativistas se concentram no potencial emancipador da participação cidadã, considerada capaz de transformar fundamentalmente as relações entre governo e sociedade. Na década de 2000, volumes organizados por Dagnino e colegas foram os principais proponentes desse ponto de vista na América Latina (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Santos (2002) editou a compilação amplamente lida *Democratizar a Democracia*, a qual trazia estudos de casos de diferentes partes do mundo em desenvolvimento e apresentava a democracia participativa como uma alternativa para uma “democracia (não) representativa”. Na América do Norte, volumes organizados por Roussopoulos e Benello (2003) e Fung e Wright (2003) ofereciam estudos de casos e análises críticas que promoviam essa perspectiva.

Do outro lado do debate, as agências internacionais de desenvolvimento adotaram o que é frequentemente chamado de perspectiva neo-Tocquevilleana. Putnam (1993; 1995) ressuscitou o termo capital social, que logo se tornou “o elo que faltava” da teoria do desenvolvimento (Fine 1999). Em resposta à evidência empírica – que respalda a afirmação de imperfeições do mercado, alguns economistas reconheceram o capital social como um aspecto essencial do funcionamento dos mercados, e seus “baixos estoques” ajudaram a explicar a incapacidade dos mercados de estimular o desenvolvimento. No início da década de 1990, o Banco Mundial também adotou uma linguagem de “boa governança”, o que lhe permitiu se envolver em aspectos políticos anteriormente evitados. Na nova ênfase do Banco sobre a eficiência e a responsabilidade do governo, a sociedade civil desempenha um papel duplo de ajudar a controlar os excessos do governo e de assumir

algumas responsabilidades anteriormente imputadas aos Estados (Leftwich, 1993).

Nos últimos anos, o declínio do projeto neoliberal enfraqueceu esse debate normativo. Entretanto, a literatura ainda oferece duas perspectivas distintas da finalidade da participação. Um livro recentemente organizado por Pearce (2010) incluiu estudos que continuam a defender o potencial emancipador da participação cidadã. No capítulo introdutório, Pearce fez a distinção entre “governança participativa” e “democracia participativa”. A governança participativa “incentiva a formação de uma categoria de ‘cidadão participante’. No entanto, em vez de autônoma e autodirigida, ela está sujeita a um novo regime de governo neoliberal” (14-15). Pearce defende que a governança participativa apenas transfere à comunidades locais obrigações que eram anteriormente uma responsabilidade do Estado, enquanto o poder decisório é novamente centralizado. A democracia participativa, por outro lado, “é baseada em princípios de soberania popular e no envolvimento direto de todos os cidadãos, inclusive e especialmente os mais pobres, na tomada de decisões” (15). Os estudos de casos examinam comunidades latino-americanas e britânicas incorporadas ao primeiro modelo. Insatisfeitas, buscam agora emancipação através de uma participação mais significativa.

Em trabalhos publicados nos últimos anos, Dagnino continua a alertar os leitores sobre o que ela considera formas subjugadas de participação cidadã. “Sob o neoliberalismo, a participação é definida eficientemente com relação às necessidades procedentes do ‘ajuste estrutural’ da economia e da transferência das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado” (Dagnino, 2010, 33). Em relação ao caso brasileiro, a autora critica as reformas promovidas na administração de Cardoso (1995-2001). “A reforma do Estado, implementada no Brasil em 1998 sob a influência do Ministro Bresser Pereira (que introduziu os princípios da ‘Nova Administração Pública’), é muito clara com relação aos diferentes papéis do ‘núcleo estratégico do Estado’ e das organizações sociais. Este núcleo retém um monopólio claro da tomada de decisões” (Dagnino, 2010, 33). Desse modo, de acordo com Pearce e Dagnino, ainda existem formas mais e menos democráticas de participação.

Em 2012, Pateman publicou o artigo “Democracia Participativa Revisitada”, no qual a autora usou o OP de Porto Alegre como parâmetro para a verdadeira inovação participativa. “A maioria dos exemplos que estão sendo chamados de orçamento participativo se ajusta muito facilmente às estruturas de autoridade e os cidadãos não estão participando, como uma questão de direito, nas decisões sobre o orçamento regular de sua cidade. A maioria das inovações fica bem aquém da democracia participativa” (14).

A autora definiu democracia participativa como programas que “democratizam a democracia” e reformam as “estruturas de autoridade” (10). Fazendo isso, nos conduz para a “sociedade participativa” que concebeu no seu famoso livro de 1970.

Do lado neo-Tocquevilleano, tem havido estudos econômicos que respaldam ainda mais a utilidade instrumental da participação e alguns desenvolvimentos na direção de análises – que integram a participação direta dos cidadãos e o sistema representativo. Em 2007, o Banco Mundial publicou e editou um livro intitulado *Orçamento Participativo* (Shah, 2007), com estudos de casos de várias partes do mundo em desenvolvimento. O editor do livro declarou que:

Feito corretamente, o [OP] tem o potencial de tornar a administração mais capaz de atender às necessidades e preferências dos cidadãos e mais responsável perante eles pelo desempenho na alocação de recursos e na prestação de serviços. (1)

Em 2008, o Banco publicou a análise quantitativa mais abrangente até hoje do OP brasileiro.<sup>6</sup> O estudo concluiu que “o orçamento participativo, como um mecanismo para melhorar os investimentos de capital em favor dos pobres, tem contribuído para melhorar as condições de vida dos pobres

---

6 Este estudo comparou 48 cidades com orçamentos participativos com um grupo de controle que incluía cidades sem o programa. Os pesquisadores conseguiram isolar o impacto dos governos do PT, conhecidos por terem políticas progressivas voltadas para os pobres e terem mais probabilidade de implementar o OP. O percentual de votos para o PT foi incluído como uma variável de controle permanente, o qual ajudou a isolar processos políticos de longo prazo a partir do impacto do OP.

nos municípios onde ele foi adotado” (Banco Mundial, 2008, 91). O impacto sobre a renda e sobre a pobreza foi percebido apenas em cidades onde o OP havia sido implantado há pelo menos 10 anos, mas “vale a pena notar que esse impacto sobre a pobreza ocorreu apesar de uma redução no PIB *per capita* nesses municípios, indicando que o [OP] pode contribuir para um impacto redistributivo no longo prazo” (15). Essa é uma das descobertas mais amplamente citadas em apoio ao OP.

O Banco Mundial tornou-se um dos principais proponentes de OP. Segundo uma estimativa, entre 2002 e 2012 o Banco concedeu pelo menos 280 milhões de dólares para OPs em todo o mundo (Goldfrank, 2012, 3). Os proponentes da visão emancipadora desaprovam o envolvimento do Banco com o OP; consideram-o uma outra tentativa de se distorcer o verdadeiro significado da participação cidadã. De acordo com Goldfrank (2012, 14), a linha divisória normativa aqui descrita também é encontrada dentro das fileiras do Banco, que incluem tanto os “verdadeiros adeptos” do OP como “alguns que veem o OP como parte da agenda neoliberal”.

Uma corrente dentro da visão neo-Tocquevilleana tem voltado sua atenção para como a participação pode melhorar a qualidade das democracias na América Latina. Uma *democracia de qualidade* foi definida como “aquela que oferece aos seus cidadãos um alto grau de liberdade, igualdade política e controle popular sobre as políticas públicas e seus autores, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis” (Diamond e Morlino, 2005, xi). Na estrutura proposta por Diamond e Morlino, as democracias variam de qualidade em oito dimensões, das quais uma é a participação.<sup>7</sup> Nessa dimensão, a qualidade é alta quando os cidadãos participam do processo político não apenas através do voto, mas também se unindo a partidos políticos e a organizações da sociedade civil, participando da discussão de assuntos de política pública, comunicando-se com os representantes eleitos e exigindo suas responsabilidades, monitorando a conduta dos detentores de cargos públicos e participando das questões públicas em esfera local.

---

7 O que resta é o estado de direito, a concorrência, a responsabilidade vertical e horizontal, o respeito pela liberdade civil e política e a implementação progressiva da igualdade política.

Como uma agenda de pesquisa, a perspectiva da qualidade democrática enfatiza os trabalhos das instituições e os mecanismos da democracia representativa. O livro *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America* (Peruzzotti e Selee, 2009) traz vários estudos sob esse ponto de vista. “A suposição básica desse volume é que qualquer política da melhoria institucional da democracia representativa deve abordar o problema de como combinar participação e representação de uma forma produtiva” (3). No capítulo sobre o Brasil, Melo (2011) chama a atenção para falhas despercebidas no modelo de OP e argumenta que o foco exagerado sobre canais de participação direta subestimou o potencial transformador de instituições formais, como o Tribunal de Contas (TC). O modelo de OP permite que o prefeito passe por cima da câmara legislativa e, em alguns casos, ele é implementado exatamente com esse objetivo. Consequentemente, o prefeito aumenta sua autoridade em relação às câmaras e enfraquece o relacionamento entre conselheiros e cidadãos. Em contrapartida, “os TCs são constitucionalmente definidos como órgãos subordinados ao poder legislativo, com a finalidade de examinar as contas dos três poderes do governo” (32). Melo argumenta sobre como uma maior atenção deveria ser dispensada aos canais de responsabilidade vertical e horizontal, que regulamentam o uso das verbas públicas, ao contrário de mecanismos para a participação direta dos cidadãos, que podem enfraquecer os esquemas institucionais. Em geral, essa perspectiva examina como, de alguma forma, os mecanismos para participação direta dos cidadãos podem ajudar a melhorar o funcionamento das instituições representativas existentes. Como tal, ele difere dramaticamente da visão emancipadora, cuja participação direta dos cidadãos é considerada como tendo o potencial de transformar profundamente essas instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ PELALENTE DA SOCIEDADE CIVIL

**R**eivindicações pela participação cidadã ganharam força no Brasil durante o regime militar. O contexto político de poucos canais de participação para os cidadãos e um sistema representativo de fachada conferiram às reivindicações um caráter radical: movimentos sociais não eram apenas a favor da participação, mas também contra toda forma parcial, controlada

ou negociada de inclusão política – que já havia caracterizado anteriormente o sistema político do país. As iniciativas de participação cidadã no começo dos anos 1980 tiveram como marca o descaso com partidos políticos e instituições representativas em geral. O objetivo era implementar formas de democracia direta e de autogoverno, afim de transformar profundamente a relação entre Estado e sociedade civil. Ao final da década de 80, esses ideais tiveram que ser adaptados ao contexto de abertura política – que incluiu um legítimo sistema representativo e o reconhecimento de diferentes necessidades, objetivos e estratégias dentro do que não mais era chamado de movimento popular, mas sim sociedade civil.

Há uma estreita literatura que continua a esperar que a participação dos cidadãos irá transformar radicalmente as instituições representativas, fazendo-as mais verdadeiramente democráticas. Essa visão, baseada em uma postura normativa acerca da superioridade da participação direta em comparação à outras formas de participação, escolhe ignorar o fato de que iniciativas nesse sentido ocorrem no Brasil há 30 anos e ainda não há qualquer sinal de que resultaram em uma mudança profunda no sistema representativo. Uma outra vertente da literatura presta cada vez mais atenção ao contexto histórico, político, social e econômico cujos mecanismos participativos estão inseridos, sem pressupor, entretanto, que signifiquem um passo positivo no fortalecimento de instituições democráticas.

Este livro contribui para o avanço desta segunda abordagem. O impacto da participação cidadã na tomada de decisões públicas é uma questão mais empírica que normativa: pode ou não promover profundas mudanças em uma sociedade – assim como pode ou não melhorar a qualidade das instituições representativas. Como propõe Lüchmann (2011), os mecanismos para participação direta de cidadãos devem ser tratados como espaços representativos adicionais. Partindo dessa premissa, pesquisadores devem examinar o que de fato esses mecanismos fazem, como desafiam, complementam ou reforçam a instituição política vigente e seus processos.

O argumento mais consistente contra a rígida postura do papel da participação cidadã é o fato de que os próprios atores políticos mudam suas visões no assunto. Um dia, a participação ativa em um orçamento participativo pode ser a melhor estratégia para um movimento social; em um outro momento, apoiar um partido político na eleição para prefeito pode

ser a opção mais adequada. Mais ainda, o grupo pode escolher seguir as duas estratégias concomitantemente. Proponentes da perspectiva emancipadora podem classificar essa mudança de estratégia como prova de que os movimentos eram cooptados pelo Estado. Como mostram os estudiosos, movimentos sociais têm há muito adaptado suas estratégias conforme a mudança de contexto político (Alvarez, 1990a; Doimo, 1995; Levy, 2012; Hochstetler, 2000; Hochstetler & Keck, 2007). O papel dos pesquisadores é analisar e não julgar essas mudanças. Se o fenômeno social à disposição não se comporta de maneira estática, nossos critérios para entendê-los também não devem se comportar assim.

Os demais capítulos desse livro examinam a participação cidadã em seu contexto amplo e atual. Ao considerar a participação eleitoral, o impacto da mídia no engajamento civil, a opção de participar *online*, o papel dos grupos de interesse, as restrições impostas no uso de plebiscito e referendo e o papel das iniciativas populares, esse livro reinsere a participação cidadã, em suas diversas formas, em um debate mais amplo sobre a qualidade da democracia no Brasil. Qualidade esta que diz respeito não apenas a força e legitimidade de instituições formais, mas também a capacidade da sociedade civil de, a curto prazo, utilizar os espaços existentes para avançar suas várias e diversificadas agendas políticas e, a longo prazo, promover melhorias dessas instituições formais.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra, and TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados* 57 (2), p. 325-357, 2014.

ACHARYA, Arnab, LAVALLE, Adrián Gurvan, and HOUTZAGER, Peter. Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of São Paulo, Brazil. *IDS Bulletin* 34 (1), p. 40-48, 2004.

ALMEIDA, Carla, e TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: Balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade* 109, p. 68-92, 2012.

ALVAREZ, Sonia E. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

———. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

———. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

BAIERLE, Sérgio Gregorio. Porto Alegre: Popular Sovereignty or Dependent Citizens. In: PEARCE, Jenny (Ed.). *Participation and Democracy in the Twenty-first century city*, p. 51-75. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BERAS, Cesar. *Orçamento participativo de Porto Alegre e a democratização do estado – A configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989 -2004*. Ph.D. dissertation, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

BISPO JÚNIOR, J.P., e SAMPAIO, J.J.C. Participação social em saúde em áreas rurais do nordeste do Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica* 23 (6), p. 403-9, 2008.

BORBA, Julian, e LÜCHMANN, Lígia Helena H. Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: BORBA, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Eds.). *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Insular, 2007. p. 21-59.

CABANNES, Yves. Les budgets participatifs en Amérique latine. *Mouvements* 47-48, p. 128-38, 2006.

CANEL, Eduardo. *Barrio Democracy in Latin America: Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2011.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Ed.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 81-90.

CIDADE. Um fantasma assombra o governo municipal. *Boletim Cidade* VII (43), 2008.

COELHO, Vera Schattan P. Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions. *IDS Bulletin* 35(2), p. 33-39, 2004.

COELHO, Vera Schattan P., e VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) *A participação em São Paulo*, 105-22. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

COHN, Amélia. O sistema unificado e descentralizado de saúde: Descentralização ou desconcentração? *São Paulo em Perspectiva* 1(3), p. 55-58, 1987.

———. Descentralização, cidadania e saúde. *São Paulo em Perspectiva* 6(4), p. 70-76, 1992.

CORNWALL, Andrea, ROMANO, Jorge, e SHANKLAND, Alex. Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look. *IDS Discussion Paper* 389, 2008.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*, 137-50. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 103-115.

———. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

———. Citizenship: A Perverse Confluence. *Development in Practice* 17 (4 & 5), p. 549-56, 2007.

———. Civil Society in Latin America: Participatory Citizens or Service Providers? In: MOKSNES, Heidi and MELIN, Mia (Org.). *Power to the People? (Con-) Tested Civil society in Search of Democracy*. Uppsala: Uppsala Centre for Sustainable Development, 2010. p. 23-41.

DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., e PANFICHI, Aldo (eds.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006a.

DAGNINO, Evelina, e TATAGIBA, Luciana. Introdução. In *Democracia, sociedade civil e participação*, edited by Evelina Dagnino and Luciana Tatagiba, p. 9-21. Chapeço: Editora Universitária, 2007.

———. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. *Revue Internationale de Politique Comparée* 17, p. 167-85, 2010.

DIAMOND, Larry, e MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry and MOLINO, Leonardo (Org.). *Assessing the Quality of Democracy*. , ix-xliii. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: Movimentos sociais e partição política no Brasil do pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS, 1995.

- FARIA, Claudia Feres, e RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. p. 125-36.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre Tomo Editorial, 1999.
- . *Observando o orçamento participativo de Porto Alegre: Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre Tomo Editorial, 2007.
- FINE, Ben. The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital? *Development and Change* 30, p. 1-19, 1999.
- FUNG, Archon, e OLIN WRIGHT, Erik, eds. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- GOLDFRANK, Benjamin. The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation* 8 (2), Article 7, 2012.
- HELLER, Patrick. Democratic Deepening in India and South Africa. *Journal of Asian and African Studies* 41(4), p. 123-49, 2009.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy. In *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, edited by Peter R. Kingstone and Timothy J. Power, p. 162-182. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.
- . Organized Civil Society in Lula's Brazil. In: KINGSTONE, Peter R. e POWER, Timothy J. (Org.). *Democratic Brazil Revisited.*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008. p. 33-53.
- HOCHSTETLER, Kathryn, e KECK, Margaret E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press, 2007.
- HOLSTON, James. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HOUTZAGER, Peter P., e Adrián Gurvan LAVALLE. Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development* 45(1), p. 1-29, 2010.
- HOWELL, Jude, e Jenny PEARCE. *Civil Society and Development: A Critical Explanation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: Oklahoma University Press, 1991.

JUNGE, Benjamin. NGOs as Shadow Pseudopublics: Grassroots Community Leaders' Perceptions of Change and Continuity in Porto Alegre, Brazil. *American Ethnologist* 3, p. 407-24, 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza. Civil Society Representation in São Paulo. In: ODU-GBEMI, Sina e LEE, Taeku (Orgs.). *Accountability through Public Participation: From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza, ACHARYA, Arnab, e HOUTZAGER, Peter. Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. *World Development Journal* 33 (6), p. 951-64, 2005.

LEFTWICH, Adrian. Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly* 14(3), p. 605-24, 1993.

LERNER, Josh. Participatory Budgeting: Building Community Agreement Around Tough Budget Decisions. *National Civic Review* 100(2), p. 30-35, 2011.

LEVY, Charmain. Social Movements and Political Parties in Brazil: Expanding Democracy, the 'Struggle for the Possible' and the Reproduction of Power Structures. *Globalizations* no. 9 (6), p. 783-798, 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 84, p. 141-74, 2011.

MARQUETTI, Adalmir A. Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In *Democracia participativa e redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*, editado por Adalmir A. Marquetti, Geraldo Ariano de Campos e Roberto Pires. São Paulo: Xamã, 2008.

MELO, Marcus André. 2011. Democratizing Budgetary Decisions and Execution in Brazil: More Participation or Redesign of Formal Institutions. In *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, editorado por Andrew Selee e Enrique Peruzzotti, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 17-39

MESQUITA, Erle Cavalcante. 2007. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará." In: AVRITZER, Leonardo e MOTA, Aurea (Orgs.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 65-84

NYLEN, William. Reconstructing the Workers' Party (PT): Lessons from North-Eastern Brazil. In: CHALMERS, Douglas A., VILAS, Carlos M., HITE, Katherine, MARTIN, Scott B., PIESTER, Kerianne, e SEGARRA, Monique (Orgs.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation..* New York: Oxford University Press, 1997. p. 441-46.

———. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

———. Participatory Institutions in Latin America: The Next Generation of Scholarship [Review Article]. *Comparative Politics* 43 (4), p. 479-97, 2011.

Orçamento Participativo. Regimento interno – Critérios gerais, técnicos e regionais – 2008/2009. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2008.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

———. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics* 10(1), p. 7-19, 2012.

PEARCE, Jenny. Introduction. In: PEARCE, Jenny (Org.). *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*, . New York: Palgrave Macmillan, 2010. p. 1-33.

PEREIRA, Adriana Freire. A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: Impasses, desafios e avanços. In: *Mobilização, participação e direitos*. DAGNINO, Evelina e PINTO, Regina Pahim (Org.). São Paulo: Editora Contexto, 2007. p. 29-46.

PERUZZOTTI, Enrique, e SELEE, Andrew. Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. SELEE, Andrew e PERUZZOTTI, Enrique.. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009. p. 1-16

PINNINGTON, Elizabeth, Josh LERNER, e Daniel SCHUGURENSKY. 2009. Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 21(3), p. 455-84, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy, e Fabiano SANTOS. 2010. Entre representação e participação: As conferências nacionais e o experimentalismo bemocrático brasileiro. Brasília: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Orçamento participativo 2013/2014, metodologia e diretrizes*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento

e Gestão. Gerência do Orçamento Participativo, 2012.

PUTNAM, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

———. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *The Journal of Democracy* no. 6 (1), p. 65-78, 1995.

RENNÓ, Lucio. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: Um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política* 21, p. 71-82, 2003.

ROUSSOPOULOS, Dimitrios, e BENELLO, C. George, eds. *Participatory Democracy: Prospects for Democratizing Democracy*. Montreal: Black Rose Books, 2003.

SANGHA, Soni. Putting In Their 2 Cents. *The New York Times*, April 1: MB1, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza (ed). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza, e Leonardo AVRITZER. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. , p. 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SELL, Carlos Eduardo, e Roberto WÖHLKE. O orçamento participativo no berço das oligarquias: o caso de Itajaí/SC. In *Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Borba, Julian e LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Orgs).. Florianópolis: Editora Insular, 2007. p. 145-65.

SHAH, Anwar. Overview. In *Participatory Budgeting*. SHAH, Anwar (Org.). Washington DC: World Bank, 2007. p.1-20.

SINTOMER, Yves, Carsten HERZBERG, Giovanni ALLEGRETTI, e Anja RÖCKE. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. *Dialog Global* 25, 2010.

SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten, e RÖCKE, Anja. Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1), p. 164-78, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. *Colombia Internacional*, 71, p. 63-83, 2010.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chavez, Clóvis Henrique Leite de SOUZA, e Paula Pompeu FIUZA LIMA. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Polis Publicacoes* 52, p. 49-76, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. Em, *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, edited by Evelina Dagnino, 91-102. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. p. 91-102.

TOUCHTON, Michael, e WAMPLER, Brian. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions.” *Comparative Political Studies* 46(10), p. 1442-69, 2014.

TRANJAN, Ricardo J. *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2015.

WAMPLER, Brian. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2007.

———. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics* 41(1), p. 61-81, 2008.

WORLD BANK. *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre. Volum I: Main Report*. Washington DC: World Bank, 2008.

# PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

---

GUILHERME PIRES ARBACHE

## INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo uma análise da participação eleitoral no período democrático atual, com o objetivo de aferir os fatores que determinam o comparecimento às urnas no contexto específico do Brasil (com voto obrigatório e outras peculiaridades). O Brasil está completando 25 anos de democracia, com eleições diretas e reconhecidas como legítimas nacional e internacionalmente. O país é hoje a terceira maior democracia do mundo, e a maior entre os países com voto compulsório, e nunca experimentou um regime democrático por um período tão longo quanto o atual. Apesar do país ter pouca experiência com a democracia, a existência de eleições é algo praticamente constante desde a Independência (Nicolau, 2002).

Isso faz do caso brasileiro um paradoxo: períodos quase intermitentes de eleições, mas com inúmeros problemas que deslegitimaram essas eleições, como fraudes, cooptação de eleitores e outras práticas ilegítimas. Algumas dessas práticas antidemocráticas perduram até hoje, apesar dos esforços para erradicá-las. A relação entre sufrágio eleitoral e igualdade política também é um tanto quanto contraditória: o sufrágio eleitoral de afrodescendentes e mulheres surgiu relativamente cedo, mas essas populações ainda são pouco representadas politicamente<sup>1</sup>. Uma igualdade política *formal*, portanto, convive com profundas desigualdades *de fato*.

---

1 Embora o país tenha sido visto como um exemplo de *democracia racial* por muita gente, permitindo o sufrágio e o casamento entre diferentes etnias desde cedo, “aparentemente ninguém votava em candidatos obviamente negros” à época da Segunda Guerra

Dentro dessa *cultura política* paradoxal vemos uma tentativa de impulsionar a participação “de cima para baixo” desde o início da República. Segundo Carvalho (1996, p. 354-356), o Estado tentava engajar os eleitores nas decisões políticas desde a República Velha. Elementos compulsórios como a *Voz do Brasil*, e o *Horário Eleitoral Gratuito* podem ser considerados como reminiscências desta tradição, da mesma forma que o voto obrigatório<sup>2</sup>. Nos dias de hoje, permanece uma outra contradição no país: a participação política e a adesão à democracia são cada vez maiores, mas a desconfiança nas instituições permanece em níveis elevados (Moisés, 2010)<sup>3</sup>.

A obrigatoriedade de votar altera o cenário significativamente, pois ela traz um motivo para levar as pessoas às urnas que é totalmente diferente do interesse cívico em decidir quem governa: a necessidade de estar em dia com a Justiça Eleitoral. Esse cenário de consolidação democrática e participação intensa, mas influenciada uma herança política “top-down” e até coercitiva, somada à descrença nas instituições democráticas, torna o Brasil um caso interessante para estudos empíricos sobre eleições e participação eleitoral.

Neste capítulo, propõe-se que o *voto obrigatório* não influencia a participação apenas diretamente (ao trazer *mais* pessoas para as urnas), mas ele também altera a relação de outros *fatores* com a participação. Elementos como *interesse por política* e *nível educacional*, apontados como determinantes da participação em uma vasta quantidade de estudos, podem não ter efeito algum sobre a participação eleitoral quando o voto é compulsório. Isso altera o jogo eleitoral de maneira significativa. De um lado, a

---

(Hellwig, 1988). De forma semelhante, o sufrágio feminino foi garantido no Brasil em 1932, antes de muitos países desenvolvidos (e de todos os países latino-americanos, à exceção do Equador).

- 2 Esse modelo “top-down” das instituições participativas aparece até mesmo nos mecanismos de democracia direta – a população pode votar projetos legislativos (através de plebiscitos e referendos) ou pode propor esses projetos (Iniciativa Popular), mas não pode fazer ambas as coisas no mesmo projeto (ver Rauschenbach, capítulo 7).
- 3 Essa crescente desconfiança em instituições como partidos políticos não ocorre só no Brasil, afetando parte considerável das democracias contemporâneas. O capítulo 4 (Vieira, Fernandez e Mesquita) versa sobre essa questão, investigando se esta “crise de representatividade” impulsiona outras formas de participação como alternativas ao sistema representativo.

obrigatoriedade de votar pode equalizar a participação entre diversos grupos socioeconômicos (o que é positivo do ponto de vista da *qualidade da democracia*). Por outro, o fato de as pessoas votarem sem interesse, apenas para satisfazerem a obrigação legal, pode trazer consequências negativas: o indivíduo pode votar em qualquer candidato, de forma aleatória, sem sequer conhecer esse candidato<sup>4</sup>.

Com isso, no entanto, não pretendemos fazer qualquer afirmação ou juízo de valor sobre as vantagens e desvantagens do voto obrigatório, até porque estamos tratando de efeitos causais complexos. Se os *menos* interessados por política votam *mais* em países com voto compulsório, eles podem adquirir interesse pelo assunto *após votarem*<sup>5</sup>. A relação entre participação e interesse é de mão dupla<sup>6</sup>.

A compulsoriedade também traz outra questão à tona: *quão* obrigatório é o voto no Brasil? E, como pergunta Power (2009), *para quem* o voto é realmente compulsório? Para ele, algumas parcelas da população são mais sensíveis à obrigatoriedade, pois dependem de seu título eleitoral para várias atividades diárias importantes. Figueiredo (1991) foi quem deu o ponto de partida para esta hipótese, ao defender que *funcionários públicos*, por terem uma relação mais direta com o Estado, tem uma urgência maior de manter seu título eleitoral em dia. Este autor encontra uma relação positiva entre o percentual de funcionários públicos e a participação eleitoral. No

- 
- 4 Muitas pessoas também acabam votando nulo ou em branco porque não têm interesse por política e não sabem em quem votar, mas querem cumprir sua obrigação legal. Autores como Costa (2007) mencionam o alto número de votos inválidos como algo negativo, semelhante à abstenção eleitoral. No entanto, podemos pensar que votar aleatoriamente em qualquer candidato, ao invés de anular o voto, pode ter efeitos piores do que o voto inválido, já que contribui para a eleição de pessoas que não foram de fato preferidas pelos eleitores.
  - 5 Ademais, como recentemente afirmou o cientista político Fernando Limongi em debate sobre Reforma Política promovido pelo CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e pela Folha de São Paulo, não há nenhuma garantia de que o voto facultativo teria uma proporção maior de pessoas mais interessadas e informadas sobre política votando: lideranças políticas poderiam trazer pessoas para as urnas de maneira puramente clientelista.
  - 6 Leighley (1995, p. 189, tradução nossa) afirma que “estudos sobre os efeitos da participação política demonstram, de maneira consistente que a participação *incrementa* o posicionamento político dos indivíduos”, referindo-se a esse efeito causal da participação sobre o interesse.

entanto, seu estudo foi feito no nível agregado (participação *por Estado*) o que torna as inferências menos precisas. Adicionalmente, o estudo de Figueiredo tratava de outro período, antes do regime democrático sobre o qual versamos aqui.

Ainda que pegue carona na proposição de Figueiredo, o estudo de Power (2009) faz uma suposição um pouco diferente: para ele, não apenas os funcionários públicos, mas qualquer indivíduo que possui um emprego formal (ou seja, com carteira assinada) teria uma dependência maior do seu título eleitoral (seu teste empírico também está em nível agregado). Portanto, se pretendemos entender a *participação eleitoral* no Brasil democrático, é fundamental que essas duas hipóteses semelhantes sejam testadas, mas em nível *individual*.

Considerando tudo que acaba de ser exposto, o presente estudo pretende responder às seguintes questões:

1. o voto obrigatório torna a participação mais equilibrada entre diferentes classes sociais (em particular no que se refere a *nível educacional*)?
2. existe correlação entre participação e variáveis como *interesse por política* e *eficácia política* no Brasil, ou essa correlação desaparece com o *voto compulsório*?
3. *funcionários públicos* ou cidadãos formalmente *empregados* são mais inclinados a votar do que outros cidadãos, já que, para esses grupos, é mais importante *manter o título eleitoral sempre em dia* do que para outros potenciais eleitores?

A participação eleitoral é considerada como uma parte essencial da *qualidade da democracia*, pois ela está relacionada ao *accountability social* e a outros elementos necessários para o bom funcionamento de uma democracia (Diamond e Morlino, 2005). Os elementos acima apresentados, como já mencionado, exercem efeitos diversos sobre a *qualidade da democracia*.

Portanto, faz diferença ter eleitores mais ou menos interessados, mais ou menos crentes sobre a *eficácia política* do seu voto. Também faz diferença se os eleitores representam de forma mais precisa ou distorcida a distribuição socioeconômica da população total de um país. Por último, a

possibilidade de existirem, na prática, diferenças na *obrigatoriedade* de votar de acordo com o *status ocupacional* de cada pessoa pode exercer efeitos importantes. De um lado isso pode ser considerado como uma injustiça com os grupos que, na prática, se veem compelidos de forma mais intensa a votar. De outro, esses mesmos grupos podem acabar se beneficiando de uma representação eleitoral mais elevada em relação a outras parcelas da sociedade. Essa hipotética diferença nos incentivos à participação pode ter, portanto, efeitos distributivos.

Nas próximas seções deste capítulo, apresentaremos, primeiramente, uma breve síntese da literatura sobre participação eleitoral no mundo e no Brasil. Em seguida, realiza-se uma descrição das lacunas nesta literatura que pretendemos preencher e das hipóteses que pretendemos testar com a nossa análise. Feito isso, procedemos para uma apresentação da análise estatística. Conclui-se com breves considerações finais sobre os resultados e suas possíveis implicações para a democracia brasileira e para os estudos sobre participação eleitoral no país.

## 1. MODELOS TEÓRICOS SOBRE PARTICIPAÇÃO E O CONTEXTO BRASILEIRO

A participação eleitoral é a forma de ação política mais estudada na literatura acadêmica. Os esforços para explicar porque as pessoas vão às urnas se traduzem em centenas de estudos, de análises quantitativas comparadas até experimentos que buscam entender mecanismos causais que operam no nível individual, em contextos bastante localizados.

Depois dos trabalhos pioneiros de Downs (1957) e Olson (1965) a questão que permeou a discussão especializada sobre participação política foi o “*paradoxo da participação*”: por que as pessoas se engajam em ações coletivas (como as eleições) quando o benefício individual esperado dessas ações é claramente menor do que o custo delas? Em seguida, Riker e Ordeshook (1968) buscam resolver o “*paradoxo do voto*”: a probabilidade de um indivíduo votar seria determinada pelo seu custo e pelo possível benefício de ter seu candidato eleito, multiplicado pela *probabilidade* de realizar o voto decisivo, conforme a seguinte equação:

$$\text{PROBABILIDADE DE VOTAR} = \text{Custo} + (\text{Benefício} * \text{Probabilidade de ser "pivotal"})$$

O eleitor “pivotal” seria aquele que daria a um dos candidatos o voto decisivo. No entanto, como a probabilidade de ter o voto decisivo em qualquer nação moderna (ou mesmo nos níveis estadual e municipal) é ínfima, esperar que os eleitores compareçam às urnas com essa motivação não parece razoável (Figueiredo, 1991; Enos; Fowler, 2014).

Dessa forma, cientistas políticos buscaram explicações diversas nas últimas décadas para dar conta desse paradoxo. Fatores não-materiais como a identificação com um grupo, a satisfação pessoal trazida pelo ato de participar (independentemente de seus resultados), a personalidade dos indivíduos e a disponibilidade de recursos foram propostos como explicações para a participação<sup>7</sup>.

Em países como *voto compulsório*, no entanto, essa questão não é tão central, já que existe um motivo óbvio e completamente alheio a qualquer preocupação com o resultado das eleições para alguém votar. Portanto, a Teoria da Escolha Racional consegue dar conta, em larga medida, da participação eleitoral nesses países. Ainda assim, resta entender porque *algumas pessoas* participam e outras se abstêm.

## 1.1. Variáveis explicativas

Antes de adentrar nas variáveis de interesse central neste trabalho, que são de *nível individual*, cabe uma breve síntese de fatores de nível agregado que podem explicar diferenças de participação *entre* países ou *entre* eleições diferentes no mesmo país.

### 1.1.1. Variáveis Explicativas de Nível-macro

Geys (2006) faz uma meta-análise que sintetiza, de forma muito útil, as diversas variáveis explicativas utilizadas na literatura de participação. Entre essas variáveis estão fatores demográficos como tamanho e densidade populacional; fatores institucionais como o sistema eleitoral e a fragmentação, além do voto compulsório; e fatores contextuais como o grau de

---

7 Ver Leighley (1995) ou Whiteley e Seyd (1996) sobre o modelo da Escolha Racional e suas alternativas para explicar a participação.

acirramento da disputa (medido pela diferença de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado). Também aparecem fatores como a existência de eleições concomitantes.

O grau de acirramento e o tamanho populacional estão ligados à teoria da “pivotalidade”: quanto menor a diferença de votos entre o candidato eleito e o segundo colocado, maior a chance de uma pessoa decidir as eleições com seu voto. Da mesma forma, quanto menor o número de eleitores, maior a chance de ter esse voto decisivo. Em tese, isso faz com que o tamanho populacional seja negativamente correlacionado com a participação<sup>8</sup>. A fragmentação política (entendida como número de partidos) aumenta a participação, segundo alguns estudos, enquanto outros observam a tendência contrária. O sistema eleitoral, por sua vez, apresenta uma tendência mais clara: a Representação Proporcional traz maior participação (Geys, 2006)<sup>9</sup>. Outros autores apontam para uma maior participação política no início de um regime democrático (Inglehart; Catterberg, 2002). No que se refere à participação eleitoral, as eleições inaugurais teriam um grau mais elevado de participação do que as eleições subsequentes (O’donnell; Schmitter, 1986; Fornos et al., 2004).

Características puramente operacionais das eleições em um país também exercem efeito sobre a participação eleitoral. É o caso do dia da semana em que as eleições são realizadas (Norris, 2002; Franklin, 2004) e do grau de facilidade de alistamento eleitoral (Geys, 2006). A distância entre os eleitores e as urnas também pode impactar a participação (Brady; McNulty, 2011; Costa, 2007)<sup>10</sup> pois, assim como as regras de alistamento, ela determina os custos de participação.

---

8 Claro que aqui estamos falando do tamanho populacional respectivo a cada pleito específico: a população de cada município, para eleições municipais; a população de cada Estado, nas eleições estaduais; e a população de cada país, para eleições federais. Seguindo a mesma teoria, portanto, uma eleição municipal tende a ter maior participação do que uma eleição estadual ou federal.

9 Autores como Jackman (1987) também trazem outros fatores institucionais como o unicameralismo e magnitude do distrito como explicações para a participação eleitoral.

10 O trabalho de Brady e McNulty (2011) versa especificamente sobre a questão. Costa (2007) faz uma análise de nível agregado, e encontra diferenças importantes nas taxas de participação entre regiões. Uma das causas dessa diferença parece ser a distância maior até as urnas, assim como a dificuldade de acesso em partes do país como a região Norte. No presente estudo, incluímos uma variável relacionada a essa questão

A *simultaneidade de eleições* para cargos diversos também aumenta a participação eleitoral (Geys, 2006). Afinal, se o eleitor pode votar em eleições para vários cargos ao mesmo tempo, sem nenhum custo adicional, ele terá mais motivação para comparecer.

### 1.1.2. Variáveis explicativas de nível individual

Os fatores de nível individual que explicam a participação podem ser agrupados, basicamente, em duas dimensões: *recursos socioeconômicos* (ligados à *capacidade de participação*) e *cultura política* (fatores relacionados à *vontade de participar*).

A relação entre *recursos socioeconômicos* e participação foi demonstrada por autores como Brady, Verba e Schlozman (1995). Os recursos determinam as condições do indivíduo para arcar com os custos da participação, segundo eles. Mas também estão associados a maiores *oportunidades de participação* (Leighley, 1995).

A *educação* é o fator socioeconômico mais importante nos modelos de *participação*, tendo sido proposto desde Downs (1957) que as pessoas menos informadas tendem a se abster, deixando as decisões políticas para os *mais informados*. Essa formulação teórica foi confirmada por inúmeros estudos empíricos, para as mais diversas formas de ação, inclusive a participação pela *internet* (veja Mesquita e Cantoni, capítulo 5).

A *renda*, apesar de ser uma das variáveis explicativas fundamentais do estudo de Brady, Verba e Schlozman (1995), aparece correlacionada apenas com formas de ação política diretamente relacionadas ao poder aquisitivo (como *doações para campanhas*). Outros estudos também falharam em encontrar correlação entre renda e participação (tanto eleitoral quanto em outras formas de ação).

Quanto à dimensão da *cultura política*, existem duas variáveis centrais na literatura: a sensação de eficácia política e o interesse por política. A relação entre a eficácia e a participação parece óbvia. Como diz Dalton (2008), qual o sentido de participar de uma atividade se você não acredita que ela

---

geográfica, mas o indicador que temos é insuficiente para medir a distância de cada eleitor até as urnas.

fará alguma diferença?<sup>11</sup> De forma semelhante, parece razoável supor que uma pessoa só irá participar de atividades políticas se ela tiver algum interesse pelo assunto.

A relação entre *fatores ideológicos* e participação é examinada por alguns autores, seja em termos de esquerda e direita (Dalton, 2008) ou em termos de ideologia *pós-materialista vs materialista* (Norris, 2002). Uma *posição favorável à democracia* também pode aumentar a participação (Norris, Walgrave e Van Aelst, 2005; Inglehart e Welzel, 2005). Por fim, a *confiança inter-pessoal e política* também aparecem em inúmeros estudos, mas não há consenso sobre sua relação com a participação<sup>12</sup>.

## 1.2. Voto compulsório e seus diversos desdobramentos sobre a participação eleitoral

O voto compulsório também apresenta relação positiva com a participação na maior parte dos estudos considerados por Geys (2006).<sup>13</sup> Mas o argu-

- 
- 11 A sensação de eficácia do voto depende, de um lado, da crença de que faz diferença quem governa, mas depende também da crença de que os resultados são legítimos e de que eles serão respeitados, como discutido por Santos (1987) e retomado por Costa (2007). No Brasil, ainda que o temor de que haja um golpe de estado pareça cada vez menor, uma parcela considerável (e aparentemente crescente) dos brasileiros desconfia do processo eleitoral no país: cerca de 41% dos entrevistados na pesquisa de 2006 do NUPPS/CESOP acreditavam que as eleições brasileiras são fraudulentas (uma cifra muito semelhante à do ESEB 2002). Na pesquisa do NUPPS de 2014, o valor é ainda maior (68% dos entrevistados, frente a apenas 25% que acreditam na legitimidade das eleições brasileiras).
- 12 Para finalizar essa seção, cabe lembrar que, como enfatizado por Leighley (1995), a mobilização dos cidadãos por parte de lideranças políticas também é um fator importante para a participação. No caso dos EUA, isso parece ser importante também para a participação eleitoral, pois são os próprios partidos que levam as cédulas para os eleitores e, acima de tudo, a participação é facultativa, o que faz com que essas lideranças se preocupem mais em fazer com que seus potenciais eleitores votem. No Brasil, por outro lado, a compulsoriedade faz com que a preocupação central das campanhas políticas seja a de *convencer os eleitores* a votarem naquele candidato *ao invés de votarem em outros (ou anularem seu voto)*. Por isso, não parece haver influência significativa dessas lideranças na participação eleitoral.
- 13 O impacto do voto obrigatório nas taxas de participação essa variável é até mais fácil de explicar pela Teoria da Escolha Racional do que os fatores geralmente atrelados a essa teoria (a proximidade entre os candidatos ou o tamanho do eleitorado que decide aquela eleição), já que o custo individual de não votar quando há uma obrigatoriedade legal é mais claro e direto, não dependendo da probabilidade de ser “pivotal” ou qualquer coisa do tipo.

mento sugerido no presente trabalho é de que a compulsoriedade não é apenas uma variável explicativa. Ela também altera a relação entre outras variáveis explicativas (de nível individual) e a participação.

Diversas análises de participação eleitoral abordam o *voto compulsório*. Só na meta-análise de Geys (2006), há 13 estudos empíricos que incluem essa variável. Por sua vez, autores como Jackman (2001) e Lijphart (1997) se dedicam a analisar as consequências do voto compulsório em termos de igualdade política. Outros fazem uma análise mais pormenorizada sobre as circunstâncias em que o voto compulsório traz mais participação, como Blais (2006). Norris (2002) encontra que o voto compulsório tem efeito apenas em democracias mais velhas, onde as instituições são mais fortes. Por sua vez, Fornos et al. (2004) analisam o impacto da intensidade das sanções para aqueles que não votam sobre os níveis de participação em cada país.

Outros autores propõem designs de pesquisa criativos para abordar essa questão. Hirczy (2004) realiza um *quase-experimento* para verificar a diferença entre distritos que utilizam e os que não utilizam a regra da obrigatoriedade dentro de um mesmo país. Já Elkins (2000) procura entender como os eleitores brasileiros se comportariam na *hipótese* de o voto ser facultativo (de forma semelhante a uma das análises que apresentaremos na próxima seção)<sup>14</sup>.

No entanto, pouca atenção foi dada para a hipótese de que o voto compulsório mude a relação *de outras variáveis* explicativas com a participação eleitoral. Talvez por essa razão, Power (2009) lamenta escassez de estudos mais específicos sobre a relação entre voto obrigatório e participação eleitoral. Se o voto é obrigatório, é de se esperar que motivações cívicas para votar percam força, já que muitas pessoas podem comparecer às urnas simplesmente para não haver problemas com a Justiça Eleitoral.

E se as motivações cívicas perdem força, outras motivações, relacionadas à necessidade de manter o Título Eleitoral regularizado, entram em

---

14 Os resultados desta autora apontam para uma *menor participação hipotética* entre as faixas com menor escolaridade. Oliveira (1999) analisou essa questão anteriormente, no município de Londrina (Paraná), encontrando correlação da disposição para votar não apenas com *educação*, mas também com *renda*. No entanto, nenhuma desses estudos envolve variáveis da *cultura política* (como eficácia e interesse).

cena. Como já mencionado, Figueiredo (1991) propõe que *funcionários públicos* têm uma prioridade diferenciada em relação ao título eleitoral, enquanto Power (2009) sugere que *peessoas empregadas* no mercado formal, de maneira geral, teriam essa prioridade. Portanto, esses autores sugerem que esses grupos tendem a votar mais do que o resto da população.

Podemos imaginar também que os efeitos do voto compulsório sobre o comparecimento às urnas vão além da mera existência da regra e das sanções a ela atreladas. A *falta de informação* sobre essa lei e sobre as *consequências* de não votar podem levar pessoas a uma preocupação em comparecer às urnas *maior ou menor* do que o necessário. Na dúvida, alguns eleitores podem preferir simplesmente votar ao invés de ter que tomar outros procedimentos (justificar ou pagar multas, ou mesmo se informar sobre as consequências de não votar), em face das incertezas quanto a isso e do custo relativamente baixo em votar.

Ademais, independentemente de quão informados os eleitores estejam sobre as consequências da abstenção, os custos de não votar ainda parecem mais altos do que os custos para votar. Por mais que seja fácil pagar as multas, ou justificar o voto, pode ser mais fácil simplesmente votar.<sup>15</sup> A maior evidência para essa afirmação é justamente o fato de que o Brasil tem uma alta taxa de participação eleitoral em comparação a países onde o voto é facultativo.

É interessante lembrar também que o desejo de votar (ou o receio em se abster) também pode ser *complementado* por razões outras, completamente desligadas dessa questão legal (ou seja, as mesmas razões que levam as pessoas a votarem em países onde o voto é facultativo). Ou seja, as motivações relacionadas ao *voto compulsório* e aquelas de outra natureza *não são excludentes*. Muito pelo contrário, elas podem se somar. Aquele eleitor que não tem vontade alguma de votar talvez pesquise mais sobre as possíveis consequências, e sobre como justificar sua ausência de maneira correta para não ter problemas. O eleitor mais inclinado a votar (por motivos “extra-legais”) preferirá comparecer, garantindo que está cumprindo tanto seu dever legal quanto seu dever moral como cidadão.

---

15 Mesmo no caso de o eleitor estar fora de seu domicílio eleitoral, em contextos como eleições de nível nacional é possível realizar o *voto em trânsito*. Se uma pessoa terá que comparecer, de qualquer forma, para justificar seu voto, por que não simplesmente votar?

Dessa maneira, podemos propor a seguinte equação para explicar a participação eleitoral *no Brasil*:

$$\text{PROBABILIDADE DE VOTAR} = \text{Benefício Pessoal} + \text{"Benefício Cívico"/Desejos Não-Racionais} + \text{Recursos} - \text{Custo.}$$

Os “desejos não-rationais” e o “benefício cívico” se referem à satisfação pessoal por cumprir seu papel de cidadão ao votar e a outros fatores psicoemocionais que aumentam a disposição para comparecer às urnas. Por “benefício pessoal”, podemos entender o benefício de manter-se em dia com a justiça eleitoral; além do possível benefício pessoal ao ter um voto decisivo, o qual tem efeito desprezível, como já mencionado.

Portanto, fica aqui a questão: como o voto compulsório *interage* com as outras variáveis que explicam a participação eleitoral, *independentemente* da obrigatoriedade<sup>16</sup>? Antes de proceder a essa análise, entretanto, cabe uma exposição da forma como as eleições brasileiras se comportam no que se refere aos fatores de nível agregado acima mencionados.

### 1.3. Considerações sobre o contexto brasileiro: diferenças de nível agregado nas eleições

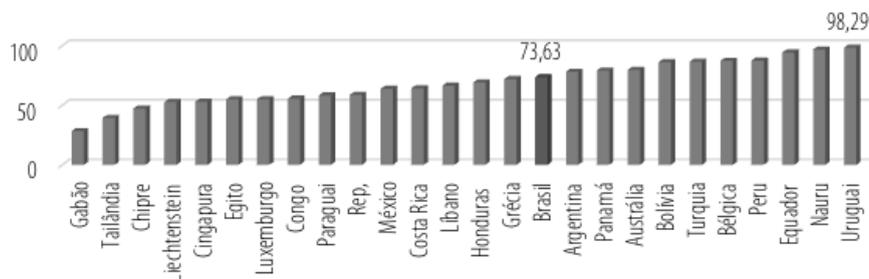
Antes de partir para nossa análise, cabe uma breve exposição sobre o contexto da participação eleitoral brasileira, as diferenças entre as taxas de participação no Brasil e outros países, e também sobre as diferenças entre eleições distintas no país.

Como podemos ver no Gráfico 1, a participação no Brasil se situa numa posição quase mediana em relação a outros países com voto compulsório. No entanto, se considerarmos apenas países democráticos, a posição brasileira fica abaixo da média.

---

16 A interação do nível educacional com voto obrigatório aparece em Campante e Chor (2012), mas apenas como uma variável de controle (portanto, não há nenhuma atenção específica para esse fator, muito menos para a influência do voto compulsório sobre outras variáveis explicativas). Já o estudo de Katz (2008) sobre o Brasil é uma boa iniciativa para entender os determinantes das abstenções e votos inválidos em contexto de voto compulsório. No entanto, esta análise é feita em nível agregado, tornando-a menos precisa do que aquela aqui apresentada.

Gráfico 1. Participação eleitoral em países compulsórios (eleições parlamentares mais recentes)



Fonte: Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Não é objetivo deste trabalho explicar as diferenças de participação *entre países diversos*, mas podemos apontar, de maneira resumida, os fatores que determinam o nível de participação no Brasil em relação a outros países. O país tem voto obrigatório com sanções moderadas, o que favorece a participação (mas há países com sanções mais altas). Além disso, as eleições no país têm elementos que favorecem a participação (eleições no domingo, representação proporcional, eleições simultâneas para cargos estaduais e federais) e outros que a desfavorecem (como a dificuldade de alistamento e, em algumas regiões, de acesso às urnas).

Um dos fatores que explica as diferenças de participação entre países com voto compulsório é o grau das punições por não votar. O Brasil se situa num meio termo, com algum tipo de punição, porém branda em relação a outros países<sup>17</sup>.

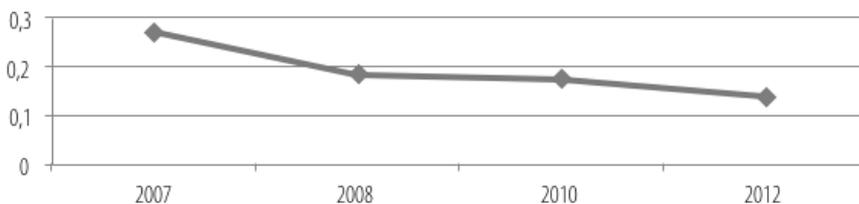
Por sua vez, as regras brasileiras de *alistamento eleitoral* parecem relativamente difíceis, já que não há possibilidade de cadastro no dia das eleições (o eleitor precisa criar ou regularizar seu título eleitoral com antecedência

17 Segundo o site do IDEA, há 5 tipos de punição para quem deixa de votar (desde uma pequena multa ou a mera necessidade de justificar a ausência até a prisão ou mesmo a cassação de direitos civis fundamentais como a condição de cidadão nacional). Alguns países não possuem sanção nenhuma, sendo a obrigatoriedade virtualmente simbólica. Em muitos casos, vários tipos de punição se aplicam. No Brasil, por exemplo, há a necessidade de justificar a ausência, a multa para quem não vota e, se a pessoa não cumpre nenhuma dessas duas obrigações, ela pode ser prejudicada para conseguir cargos públicos ou abrir contas bancárias. Ver [http://www.idea.int/vt/compulsory\\_voting.cfm](http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm) para uma breve descrição dos tipos de punição em cada país.

para poder votar numa eleição). A *distância das urnas* (somada à precariedade dos meios de transporte) também dificulta a participação em alguns locais do país. Em contraposição a isso, a realização das eleições em *domingos* (e a definição do dia da eleição como feriado oficial) contribuem para um maior comparecimento.

No Gráfico 2, abaixo, podemos ver o percentual de eleitores que declararam não possuir Título Eleitoral, entre aqueles que faltaram às eleições. Vemos que o número declinou, o que pode significar que a questão do alistamento está deixando de ser um motivo para abstenções.

Gráfico 2. % de pessoas sem Título Eleitoral entre os eleitores que não votaram nas últimas eleições



Fonte: Barômetro das Américas.

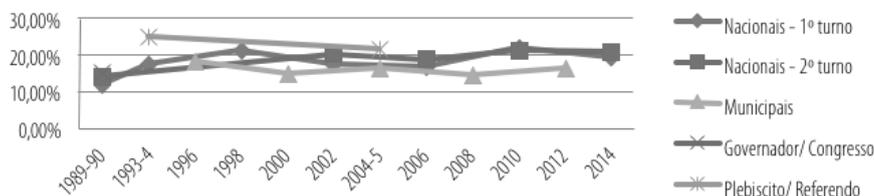
Existe um fator meramente operacional que impacta *as taxas oficiais de participação eleitoral* no Brasil: nos últimos anos, o TSE tem realizado uma rotina de *recadastramento* de eleitores em algumas cidades. Isso influencia o percentual de abstenções, pois eleitores que já não estão mais vivos ou que moram em outras cidades deixam de ser contabilizados como *abstenções* (Nicolau, 2010).

Como já mencionado, a simultaneidade de eleições pode aumentar a participação. No Brasil, desde 1994 as eleições para todos os cargos federais e estaduais são realizadas na mesma ocasião. Sendo assim, poderíamos esperar uma *maior abstenção* nas eleições de 1989 (apenas para Presidente da República) e de 1990 (eleições estaduais e do legislativo em nível federal), os casos em que não houve essa concomitância.

Entretanto, o Gráfico 3 (a seguir) mostra justamente o oposto: o primeiro turno das eleições de 1989 e as eleições de 1990 para governador e cargos legislativos tiveram índices de participação *maiores* do que nas elei-

ções nacionais de 1994 em diante. Isso pode ser explicado pela hipótese acima mencionada de que *eleições inaugurais* de um período democrático tenham uma participação eleitoral maior do que as subsequentes<sup>18</sup>.

Gráfico 3. Taxa de abstenção no período democrático (1989-2014)



Fonte: TSE.

As eleições municipais, por sua vez, também seguem essa tendência inversa, tendo, de forma geral, taxas de abstenção *menores* do que as eleições presidenciais. Como podemos explicar que eleições que tratam apenas de *dois cargos locais* (prefeito e vereador) tenham maior participação da população do que nas eleições nacionais, que elegem diversos cargos de abrangência estadual e nacional?

É preciso investigar essa questão mais a fundo, mas entre as variáveis independentes utilizadas na literatura de participação, podemos encontrar uma explicação na teoria da “pivotalidade”: como já explicado, de acordo com essa teoria, uma eleição com menor número de eleitores (como uma eleição municipal) tende a ter *maior participação* do que uma eleição com mais eleitores (como as eleições estaduais e federais), pois a chance de um indivíduo realizar o voto decisivo é maior quando há menos pessoas votando naquele pleito.

Entretanto, ainda que o Brasil se conforme com a teoria da “pivotalidade” e com a correlação inversa entre tamanho populacional e participação eleitoral quando comparamos eleições municipais com as de maior abrangência, as diferenças de participação *entre* municípios vão na direção

18 Como observou Moisés (1990), os altos índices de participação nas eleições de 1989 se devem a uma “efetiva possibilidade de alternância no poder”, somada à tendência plebiscitária que já impulsionava a participação eleitoral desde o regime militar, e a uma sensação de eficácia política crescente no período eleitoral.

contrária: Costa (2007) encontra menores índices de participação em municípios com menor população. Isso se deve, segundo ele, à dificuldade de acesso às urnas (sobretudo nas regiões Norte e Nordeste), não apenas pela distância entre eleitor<sup>19</sup> e local de votação, mas também devido à precariedade nos transportes nestes locais.<sup>20</sup>

Já as eleições presidenciais de segundo turno<sup>21</sup> apresentaram, em todas as eleições desde 1989, uma participação eleitoral *menor* do que no primeiro turno. Como as eleições presidenciais de segundo turno são acompanhadas, no máximo, por eleições para governador em alguns estados, podemos considerar que essa diferença se explica pela teoria da *simultaneidade de eleições*.

Mas outros fatores podem causar essa diferença também, como uma menor satisfação com as opções apresentadas no segundo turno. Outra possibilidade é que aqueles eleitores que *já faltaram nas eleições do primeiro turno* perdem o incentivo dado pela compulsoriedade para votar no segundo turno (pois precisarão ir até os tribunais eleitorais para regularizar sua situação de qualquer maneira – e dificilmente precisarão ter o *título eleitoral* em dia no curto período entre os dois turnos). Esse seria mais um exemplo de como o voto obrigatório (e as regras específicas do Brasil referentes a ele) traz uma dinâmica diferente para as eleições.

No Gráfico 3 também podemos observar que o Plebiscito sobre o sistema de governo de 1993 e o Referendo de 2005 tiveram as mais altas taxas de abstenção entre todas as eleições do período democrático, mesmo acon-

---

19 Infelizmente, não há dados no Brasil sobre a distância entre urna e residência do eleitor, para que se possa analisar precisamente a relação entre *distância das urnas* e participação em diferentes regiões, estados ou municípios. Solicitamos ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral) dados sobre a distância média entre a residência de cada eleitor e o colégio onde vota, mas infelizmente não há registros deste tipo de informação por parte desta instituição.

20 Ainda sobre a questão da “pivotalidade”, é difícil dizer qual a influência da distância entre os candidatos sobre a participação, pois na maior parte das eleições há mais de um cargo em disputa (mesmo em eleições nacionais de segundo turno, onde podem haver disputas para presidente e para governador em alguns estados).

21 Não incluímos nesse gráfico as eleições de segundo turno para governador (nos casos em que não houve segundo turno para Presidente) e prefeito porque não se pode ter um panorama geral do país nessas eleições, visto que só alguns Estados e municípios têm o segundo pleito.

tecendo sob a mesma regra de obrigatoriedade que regeu os outros pleitos. Uma possível explicação é que alguns eleitores não sabiam que o voto era obrigatório nesses casos de consulta direta.

A questão da simultaneidade de eleições também pode ter exercido um papel importante: sair para votar e decidir uma questão única questão pode ser menos estimulante do que decidir para cargos diversos (como acontece ao menos nas eleições de primeiro turno). Isso pode ser um motivo (além da diminuição de custos) para que esse tipo de consulta popular seja realizada *junto* às eleições convencionais, como acontece em outros países<sup>22</sup>. Além do mais, como Norris (2002) sustenta, o eleitor fica fatigado se tiver que votar (e vivenciar campanhas políticas) diversas vezes em um mesmo período de tempo. Isso pode ajudar a explicar, em especial, o caso de 1993, já que houveram eleições em 1989, 1990 e 1992<sup>23</sup>.

## 2. DESENHO DE PESQUISA: HIPÓTESES E MÉTODO DE ANÁLISE

**T**endo em vista tudo que foi discutido nas seções anteriores, procedemos para uma análise estatística dos fatores que determinam a participação eleitoral no Brasil. Os dados utilizados são das pesquisas de opinião “A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas”, realizada em junho de 2006<sup>24</sup> e “Brasil, 25 anos de democracia”, realizada em abril de

---

22 Um estudo de Tolbert, Grummel e Smith (2001) nos Estados Unidos aponta para uma participação *maior* em eleições onde houve votações de referendos e iniciativas populares simultaneamente às disputas de cargos tradicionalmente previstas. Portanto, nesses casos, o comparecimento não seria maior apenas do que em referendos e plebiscitos realizados separadamente, mas isso também pode aumentar o comparecimento nas eleições comuns.

23 Podemos ver esses casos não apenas sob a ótica da *simultaneidade*, mas também sob a ótica da *importância* de cada decisão. Não é difícil argumentar que a definição do sistema político (Plebiscito de 1993), ou mesmo uma regulação sobre as armas que permanecerá por anos (ainda que seja uma única questão específica) possam ser mais importantes para alguns eleitores do que decidir quem governará por alguns anos. Porém, o Plebiscito de 1993 (ou mesmo no Referendo de 2005) foi marcado por desinformação sobre o que estava em jogo.

24 Desenvolvida pelo NUPPS-USP ((Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo) e CESOP-UNICAMP (Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas), com coordenação dos professores José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello.

2004<sup>25</sup>. Adicionalmente, para dar mais robustez às evidências empíricas, utilizamos os dados do ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro), aplicada em novembro de 2002<sup>26</sup>.

Cabe lembrar que essas pesquisas têm uma diferença fundamental: enquanto as pesquisas de 2006 (NUPPS/CESOP) e 2014 (NUPPS) foram realizadas *antes* das eleições<sup>27</sup>, o ESEB é sempre realizado *logo após* as eleições. Se isso pode trazer algumas vantagens, como uma maior correspondência entre os diversos posicionamentos e sentimentos expressos pelo entrevistado naquele momento e seus posicionamentos no momento de votar (ou não). Por outro lado, há uma grande desvantagem: as eleições e as campanhas que as precedem mudam o comportamento dos indivíduos. As pessoas ficam mais informadas naquele período, e possivelmente seu interesse por política aumenta também. Além disso, a sensação de eficácia política pode aumentar, como já citado (Moisés, 1990). Portanto, as respostas obtidas logo após as eleições sobre questões como interesse e eficácia política podem ser enviesadas. Portanto, utilizamos estes bancos de dados diversos para dar mais robustez aos nossos resultados.

Adicionalmente, foram testados modelos com o ESEB 2002 tendo como variável dependente as eleições de 1998 (já que havia uma pergunta para isso). Esses modelos, infelizmente, contam com as duas desvantagens aqui descritas: por um lado, estão 4 anos distantes daquelas eleições, portanto a situação descrita pelo entrevistado em outros itens que compõem as variáveis independentes pode ter mudado. Por outro, a possível distorção nessa situação, devido ao fato de que a pesquisa é realizada logo após o período eleitoral, também permanece, mesmo não sendo a mesma eleição sobre a qual essa variável dependente versa.

Cabe lembrar também que *declarar que votaria* é algo bastante diferente de efetivamente votar, estando esta questão sujeita ao “social desirability bias” (viés da deseabilidade social). Ainda assim, mesmo com todos esses

---

25 Desenvolvida pelo NUPPS-USP, sob coordenação do professor José Álvaro Moisés.

26 Coordenada pelo CESOP-UNICAMP e pelo DataUFF (Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense).

27 Portanto, a pesquisa de 2006 se refere às eleições de 2002 e, da mesma forma, a pesquisa de 2014 se refere às eleições presidenciais de 2014, ao questionarem se o indivíduo votou ou não.

problemas, os modelos com essa variável dependente (disposição hipotética para votar se não fosse obrigado a isso) nos fornecem evidências adicionais sobre as hipóteses que se pretende testar aqui.

## 2.1. Método de análise

Foram realizadas *regressões logísticas* para duas variáveis binárias diferentes, tal qual acabamos de mencionar. A principal delas é a participação eleitoral de fato (votou=1; não votou=0) e, adicionalmente, analisamos a disposição para votar *se o voto fosse facultativo* (votaria=1; não votaria =0).

## 2.2. Hipóteses

- H1: educação *aumenta* participação eleitoral;
- H1a: educação *não possui correlação* com participação eleitoral, pois o voto compulsório equaliza a participação entre grupos socioeconômicos diversos.
- H2: interesse por política *aumenta* participação eleitoral;
- H2a: *não há correlação* entre participação eleitoral e interesse por política, já que mesmo sem qualquer preocupação com a política os indivíduos têm obrigação legal de votar.
- H3: eficácia política *aumenta* participação eleitoral;
- H3a: *não há relação* entre eficácia política e participação no Brasil pois, mesmo acreditando que seu voto não fará a mínima diferença, ainda assim o indivíduo precisa votar para cumprir a lei.
- H4: *trabalhadores com carteira assinada* votam mais, pois precisam do título de eleitor em dia mais do que outros cidadãos;
- H5: *funcionários públicos* votam mais, pois têm maior necessidade de manter o título de eleitor em dia mais do que outros cidadãos (ou seja, o mesmo motivo proposto na H4).

### 3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

Tabela 1. Regressões logísticas de participação eleitoral

	2006				2014	
	OR	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Renda	-0.092	(0.126)	-0.115	(0.124)	0.102	(0.107)
Educação	0.113	(0.081)	0.120	(0.079)	0.041	(0.053)
Sexo	0.427	(0.319)	0.429	(0.317)	0.364	(0.202)
Idade	0.022*	(0.011)	0.023*	(0.011)	0.058***	(0.008)
Emprego	0.944**	(0.363)	0.965**	(0.359)	0.472	(0.258)
Público	0.111	(0.758)				
Logpop	0.120	(0.073)	0.120	(0.072)	-0.089	(0.067)
Interesse	0.095	(0.187)	0.063	(0.184)	0.257	(0.139)
Conflegis	-0.042	(0.184)	-0.068	(0.182)	-0.058	(0.119)
Conf_pessoal	0.350	(0.197)	0.327	(0.195)	0.542***	(0.132)
Associação	0.063	(0.300)	0.109	(0.298)	0.012	(0.208)
Democracia	-0.093	(0.170)	-0.102	(0.171)	0.340**	(0.110)
Ideologia	0.020	(0.046)	0.019	(0.045)	-0.045	(0.033)
Eficácia	0.209	(0.304)	0.195	(0.302)	0.057	(0.069)
N	1595		1604		1401	

\* Significância  $*p < 0,05$ ;  $**p < 0,01$ ;  $***p < 0,001$ . Fontes: “A desconfiança os cidadãos nas instituições democráticas” (2006); “Brasil, 25 anos de democracia” (2014).

As regressões feitas com as pesquisas “A desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas”, em 2006 e “Brasil, 25 anos de democracia”, de 2014, favorecem, de maneira geral, a tese central aqui defendida: a participação eleitoral, sob o voto compulsório, tem motivações (e portanto, fatores explicativos) diferentes do que se verifica na literatura de participação em países com voto facultativo. Fatores *socioeconômicos* e *cultura política* dão lugar a variáveis mais relacionadas com a necessidade de manter uma situação regular perante a Justiça Eleitoral. No entanto, os resultados aqui apresentados não são unânimes a esse respeito.

Educação e interesse por política, os dois maiores preditores da participação (eleitoral e de outros tipos) na literatura especializada, não possuem correlação estatisticamente significativa nas pesquisas de 2006 e 2014

(ver Tabela 2)<sup>28</sup>. A educação também não apresentou relação com participação nos modelos do ESEB.

Tabela 2. Regressões logísticas para participação eleitoral (ESEB)

	1º turno (2002)		2º turno (2002)		Eleições de 1998	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Renda	0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
Educacao	0.022	(0.020)	0.024	(0.019)	0.019	(0.019)
Sexo	0.084	(0.172)	0.081	(0.168)	0.591***	(0.163)
Idade	0.016*	(0.007)	0.019**	(0.007)	0.099***	(0.009)
Emprego	-0.014	(0.184)	0.019	(0.179)	0.662***	(0.172)
Publico	0.326	(0.328)	0.336	(0.316)	0.252	(0.299)
Regiao	-0.148	(0.166)	-0.173	(0.162)	-0.240	(0.152)
Interesse	0.389**	(0.139)	0.351**	(0.135)	0.248	(0.130)
Avalpublico	0.043	(0.032)	0.047	(0.031)	-0.014	(0.030)
Conf_pessoal	0.176	(0.131)	0.006	(0.124)	-0.009	(0.120)
Democracia	0.207	(0.182)	0.115	(0.183)	0.111	(0.170)
Ideologia	0.041	(0.023)	0.023	(0.023)	0.029	(0.021)
Eficacia	0.068	(0.121)	0.008	(0.120)	0.246*	(0.113)
N	1497		1491		1499	

Significância \* $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . Fonte: “Estudo Eleitoral Brasileiro” (2002).

Os dados do ESEB apontam para uma correlação positiva entre *interesse e participação*, favorecendo a H2. Mas o fato dessa pesquisa ser realizada *após as eleições*, ao interferir na medição de variáveis como o interesse (como exposto na seção anterior), pode trazer uma correlação entre participação e interesse que não significa que a primeira é consequência do segundo.

28 Educação apresentou correlação positiva e estatisticamente significativa (ao nível de 5%) com a participação eleitoral em modelos alternativos realizados com dados do World Values Survey (WVS) no ano de 2006. Interesse por política, por sua vez, não apresentou nenhuma relação estatisticamente significativa, fornecendo uma evidência adicional para a hipótese aqui defendida.

Se o interesse por política aumenta durante o período eleitoral, é lícito supor que esse interesse *temporário* por política seja mais frequente em pessoas que *não votariam* se não fossem obrigadas a isso. Resumindo, aqui estamos sugerindo uma correlação *espúria* entre *interesse* e *participação* nos dados do ESEB, pela combinação de dois fatores: uma relação causal inversa e uma medição enviesada da variável *interesse*. Ou seja, o interesse gera participação, mais do que o oposto. Essa relação causal invertida já foi mencionada em outros contextos (voto facultativo ou mesmo para outras formas de participação), mas pode ser ainda mais intensa nesse contexto, pois há uma razão clara para uma pessoa participar sem nenhum interesse *prévio* por política mas, depois disso, ela pode *adquirir* esse interesse. Ele pode durar pouco, mas dura o bastante para que seja verificada uma correlação com a participação numa pesquisa realizada no mês seguinte às eleições<sup>29</sup>.

A Tabela 3, a seguir, apresenta evidências adicionais para as hipóteses de que *educação* e *interesse* perdem importância *devido* ao voto compulsório. A disposição para votar (numa situação hipotética onde a obrigação legal de votar fosse removida) aparece correlacionada com educação em níveis convencionais (exceto nos modelos de 2014, onde o coeficiente dessa variável é próximo de *zero* e não atinge significância estatística nos níveis convencionais). Os coeficientes para *interesse*, por sua vez, são positivos e estatisticamente significantes em todos os modelos para esta participação hipotética.

A *sensação de eficácia do voto* também não parece apresentar nenhum efeito sobre participação. Nas regressões referentes à *disposição de votar caso não fosse obrigatório*, por sua vez, esta variável também apresentou uma correlação estatisticamente significativa, e com coeficientes *substantivamente* relevantes. Quanto às hipóteses relacionadas à necessidade de manter o título eleitoral, a H4 (*pessoas com emprego formal participam mais*) ganha sustentação em *alguns modelos*, ao contrário da H5 (*funcionários públicos*

---

29 A possibilidade dessa relação causal mútua entre participação e interesse recomenda que façamos regressões sem a variável *interesse*, pois ela pode enviesar os coeficientes de todas outras variáveis. Por isso, testamos modelos *sem* essa variável. As diferenças nos coeficientes (e significância estatística) das outras variáveis explicativas foram desprezíveis.

*participam mais*). Como podemos ver, os coeficientes da variável *emprego* são estatisticamente significantes mesmo ao nível de 1%, nos dados de 2006 (NUPPS/CESOP).

Tabela 3. Regressões logísticas com a disposição para votar se fosse facultativo como variável dependente

	ESEB 2002		2006 -NUPPS/CESOP		2014 – NUPPS	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Renda	0.000*	(0.000)	-0.003	(0.046)	0.046	(0.056)
Educação	0.065***	(0.014)	0.073*	(0.029)	0.005	(0.030)
Sexo	0.020	(0.122)	-0.220*	(0.112)	-0.108	(0.117)
Idade	-0.002	(0.005)	0.006	(0.004)	0.001	(0.004)
Emprego	0.014	(0.129)	-0.318*	(0.134)	-0.216	(0.141)
Região/Logpop	-0.269*	(0.119)	-0.059*	(0.025)	-0.064	(0.038)
Interesse	0.815***	(0.097)	0.437***	(0.067)	0.513***	(0.074)
Aval publico/Conflegis	0.011	(0.023)	0.208**	(0.067)	0.328***	(0.069)
Conf_pessoal	0.027	(0.089)	-0.017	(0.074)	0.125	(0.073)
Associação			0.065	(0.107)	-0.313*	(0.123)
Democracia	0.389**	(0.136)	0.332***	(0.059)	0.136	(0.070)
Ideologia	0.022	(0.016)	0.019	(0.018)	0.011	(0.020)
Eficácia	0.507***	(0.087)	0.641***	(0.111)	0.189***	(0.042)
N	1515		1747		1517	

Significância \* $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . Fontes: “Estudo eleitoral Brasileiro” (2002); *A desconfiança os cidadãos nas instituições democráticas* (2006); “Brasil, 25 anos de democracia” (2014).<sup>1</sup>

No entanto, nos modelos de 2014 (NUPPS) e de 2002 (ESEB), não é possível rejeitar a hipótese nula mesmo ao nível de significância de 5%<sup>30</sup>. Nos dados do ESEB, apenas para o modelo referente às eleições de 1998 essa variável apresentou uma correlação estatisticamente significativa com a participação eleitoral. Por outro lado, a H<sub>5</sub> não encontrou sustentação

30 Observando o erro-padrão, verificamos que o p-valor não está longe deste limiar de 5% para o modelo de 2014. Como o limiar de 5% (ou qualquer outro), é até certo ponto arbitrário, não podemos deixar de nos atentar para isso.

em *nenhum* dos modelos testados (cabe lembrar que não há dados para esta variável na pesquisa de 2014)<sup>31</sup>.

Regressões bivariadas *apenas* com essas variáveis também foram testadas. Estes modelos foram favoráveis à H4, já que neste caso *emprego* apresentou correlação estatisticamente significativa a níveis convencionais não apenas na pesquisa de 2006, mas também na de 2014 (nos modelos do ESEB essa variável permaneceu estatisticamente insignificante)<sup>32</sup>. Já a variável *publico* não apresentou significância estatística nem mesmo nesses modelos, confirmando a hipótese nula H5a (*não há maior participação dos funcionários públicos no Brasil, em relação a outros cidadãos*)<sup>33</sup>. Uma informação adicional interessante se encontra na pesquisa de opinião *Barômetro das Américas*, realizada pelo LAPOP (Latin American Public Opinion Project, da Vanderbilt University). Nesta pesquisa, os eleitores que não votaram foram indagados, diretamente, sobre os motivos para tal.

A localização dos eleitores responde por cerca de ¼ das abstenções<sup>34</sup>. No entanto, não é possível saber o motivo pelo qual esses cidadãos encontravam-se fora de seu domicílio eleitoral. Alguns podem estar morando e/ou trabalhando em outras cidades e estados. Porém, algumas pessoas podem ter ido viajar durante as eleições, o que envolve, hipoteticamente, falta de interesse sobre elas.

---

31 Nos modelos testados com dados do WVS (2006), acima mencionados, nem *emprego* nem *publico* apresentaram significância estatística a níveis convencionais.

32 Os resultados divergentes em relação à variável *emprego* podem ser explicados, em parte, pelas diferentes especificações para o status ocupacional de cada indivíduo (empregado, empreendedor, estagiário, etc.) em cada pesquisa.

33 Testamos também modelos multivariados sem a variável *interesse*, já que essa variável poderia estar ofuscando o efeito de outras, como *emprego* (além de enviar os outros coeficientes, devido à sua relação espúria com *participação*). Por razões semelhantes, também testamos modelos sem a variável *eficácia*. Os resultados foram bastante semelhantes em relação aos modelos que continham essas duas variáveis.

34 Aqui o termo “abstenções” se refere a todos entrevistados que não votaram, pois na amostra estão incluídos não apenas os potenciais eleitores, mas também pessoas que não estavam em idade para votar.

Tabela 4. Respostas para a questão “Por que o sr(a). não votou no primeiro turno nas eleições passadas [2006]?”

	N	%
Não se encontrava em seu domicílio eleitoral	50	28.25
Não tinha a idade necessária	37	20.9
Outra razão	27	15.25
Falta de interesse	17	9.6
Doença	12	6.78
Não acredita no Sistema	8	4.52
Falta de carteira de identidade	8	4.52
Tinha que trabalhar/ Falta de tempo	7	3.95
Não gostou de nenhum candidato	5	2.82
Incapacidade física ou falta de capacidade	4	2.26
Chegou tarde para votar e estava fechado	2	1.13
Total	177	100

Fonte: “Barômetro das Américas” (2007).

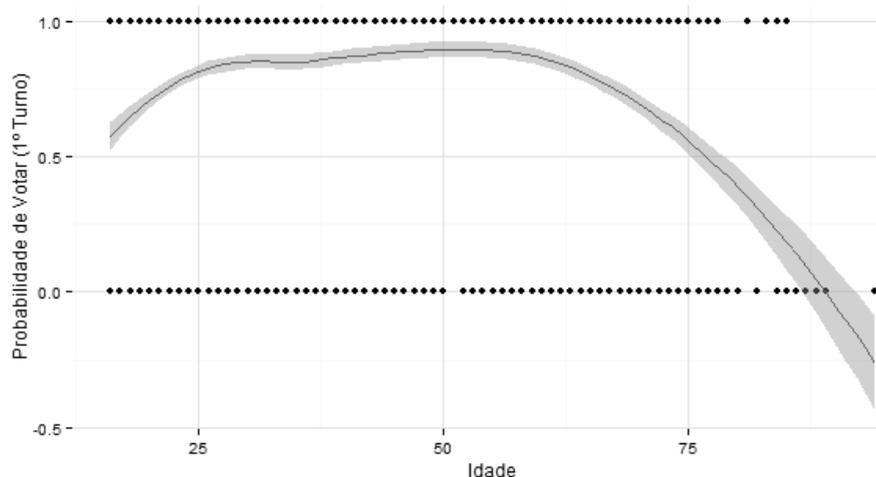
Mas como podemos ver, o *interesse por política*, segundo os próprios eleitores faltosos, responde por quase 10% das abstenções. Não é uma cifra grande, mas ainda assim considerável, dando um suporte adicional à H2 (interesse por política aumenta participação, mesmo no contexto do voto compulsório).

Outra motivação relacionada à *cultura política* aparece em seguida: “não acredita no sistema [eleitoral]”, com quase 5% dos cidadãos que não votaram. Portanto, a eficácia política e a confiança nas instituições podem exercer um papel sobre as abstenções no Brasil. No entanto, não encontramos correlação estatisticamente significativa entre participação e *confiança política* em *nenhum dos modelos testados*. Isso não é de se surpreender, dado que a relação entre essas duas variáveis não é clara nem mesmo em países onde votar é uma atividade opcional.

Diferentemente de *confiança política*, outras variáveis que não estão entre as preocupações centrais deste trabalho apresentaram significância estatística nas regressões acima apresentadas. Em particular, estamos nos referindo à variável *idade*, a qual apresentou relação positiva e estatísti-

camente significativa em *todos os modelos* de participação eleitoral acima apresentados. Curiosamente, essa variável não apresentou efeito estatisticamente significativo quando a variável dependente era a disposição de votar no contexto do voto facultativo. Portanto, estariam os jovens tão dispostos a votar quanto os mais velhos, se o voto não fosse obrigatório?

Gráfico 4. Correlação entre Idade e Participação Eleitoral



No Gráfico 4, verificamos a relação entre participação eleitoral e idade (dados do ESEB, 1º turno das eleições de 2002). Para interpretá-lo, é importante ter em mente que esse gráfico é uma estimativa da *probabilidade de votar* e, sendo de tipo *loess* pode trazer um pouco de distorção, ainda que tenha a vantagem de permitir uma curva não-linear. Sendo assim, o aumento que se verifica até 25 anos e a queda que se verifica próximo aos 60 anos de idade podem ser fruto da menor participação abaixo de 18 anos e acima de 70 anos (por ser o voto facultativo nessas idades), que se reflete em idades próximas no gráfico.

Tirando essa questão, esse gráfico reflete bem a tendência que podemos verificar em estatísticas descritivas sobre essa amostra do ESEB ou outras amostras (ou mesmo sobre a população real, a partir dos dados do TSE): entre 18 e 19 anos, há um grande aumento da participação devido à obrigatoriedade do voto, depois ele apresenta uma ligeira tendência de aumento até se aproximar dos 70 anos, quando diminui bastante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido à natureza dos dados e à complexidade das causas da participação política, a análise apresentada acima não traz resultados conclusivos sobre a participação eleitoral no Brasil. Não se pode inferir *causalidade* a partir de correlação (ver, por exemplo, King, 1986; Kellstedt; Whitten, 2013). Para proceder a inferências causais, seria necessário incorporar outros métodos, como experimentos ou mesmo abordagens qualitativas, os quais nem sempre são fáceis de se operacionalizar devido à natureza da questão e dos dados disponíveis. Portanto, a maior contribuição desta análise reside justamente em apontar para outros caminhos de pesquisa que ainda não recebem atenção, e podem esclarecer algumas peculiaridades do caso brasileiro.

Pesquisas de opinião e abordagens *qualitativas* que busquem apreender a *importância* do Título Eleitoral para cada indivíduo contribuiriam para elucidar os efeitos do *voto compulsório* tal qual especificado na legislação brasileira. Essas pesquisas poderiam incluir também questões sobre *as informações* que cada indivíduo tem sobre as consequências de *não votar*, para entendermos melhor como cada indivíduo entende, *de fato*, essa legislação<sup>35</sup>. A falta de informação clara pode impactar a decisão de votar inclusive de eleitores para o qual ela é *facultativa*, pois a falta de informação pode fazê-los considerar que são obrigados a votar.<sup>36</sup>

O *interesse por política* de fato pode ter uma relação causal inversa com a participação, ou seja, mais participação pode levar a mais interesse. Esta questão é bastante relevante inclusive como justificativa para que o voto seja obrigatório, levando a um círculo virtuoso onde as pessoas se interes-

---

35 Adicionalmente, podemos sugerir que pesquisas de opinião sobre *participação e comportamento eleitoral* em geral sejam realizadas com uma distância um pouco maior das eleições.

36 Em 2011, por exemplo, muitos idosos do município de Curitiba acreditaram que o recadastramento biométrico era obrigatório a eles, sob pena de perderem sua aposentadoria. Ainda que não se trate da obrigatoriedade de *votar* (e sim de fazer o recadastramento eleitoral), é um bom exemplo da falta de informação sobre o assunto. Sobre isso, ver <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1129946>. De maneira semelhante, até mesmo grandes portais como o G1 e o UOL deram informações discrepantes sobre a obrigatoriedade do voto para pessoas com deficiência.

sariam cada vez mais por política e participariam cada vez mais também. Considerando que o *interesse por política* aparece como estatisticamente significativo apenas em alguns modelos do ESEB, podemos supor que esse círculo virtuoso não ocorre. Pesquisas mais voltadas para resolver essa questão específica também seriam de extrema valia, em especial porque o argumento de que o voto obrigatório leva os indivíduos a se engajarem mais na política como um todo é bastante frequente entre os defensores da compulsoriedade<sup>37</sup>.

Por sua vez, o efeito da *educação* pode ter sido ofuscado devido à complexa relação causal entre fatores socioeconômicos e participação. A educação tem relação com fatores motivacionais como o interesse por política, e pode estar relacionada também com fatores ligados ao *capital social* e à *mobilização política* (Leighley, 1995). Por isso, esses fatores podem estar *mediando* sua relação com a participação<sup>38</sup>.

Além disso, uma das ideias mais defendidas durante o presente trabalho (e que, não recebeu a atenção devida em estudos sobre o tema) é que o contexto do voto obrigatório traz uma relação completamente diferente entre a participação e as variáveis independentes que foram usadas ao longo dos anos na literatura especializada, já que a *função de utilidade do voto* muda bastante em relação a países com voto facultativo.<sup>39</sup> Sendo assim, tanto o *nível educacional* quanto outras variáveis acima contempladas po-

---

37 Brady, Verba e Schlozman (1995) sugerem uma regressão 2SLS (*two stage least squares*) para analisar a relação entre *participação* e *interesse*, mas é difícil encontrar uma variável instrumental adequada para utilizar esse método. A aplicação de pesquisas de opinião com maior distância das eleições, como sugerido na nota de rodapé 38, poderia ser feita apenas com metade da amostra (sendo a outra metade entrevistada logo após as eleições), funcionando como um *experimento* para trazer novas informações sobre *como o interesse por política*, a *sensação de eficácia* ou mesmo outras variáveis são impactadas pelo período de campanha eleitoral. De forma semelhante, pesquisas longitudinais, onde o mesmo indivíduo é entrevistado duas vezes, também poderiam contribuir para entendermos como o interesse aumenta durante as eleições (e em que circunstâncias ele pode permanecer elevado depois).

38 De fato, se realizarmos regressões com esses mesmos dados e essas mesmas variáveis dependentes, tendo *educacao* como única variável independente, os coeficientes são estatisticamente significantes (e positivos) nos modelos do ESEB (nas outras pesquisas, eles permanecem nulos).

39 E aqui estamos pensando também em grande parte dos estudos *cross-national*, já que a esmagadora maioria dos países abordados nesses estudos têm voto facultativo.

dem perder seu efeito no contexto da *compulsoriedade*. E mesmo quando elas realmente *têm* efeito sobre a participação, devemos interpretar isso de maneira diferente da que interpretaríamos no contexto do voto facultativo.

Portanto, é preciso lembrar da complexidade da relação entre essas variáveis e salientar a dificuldade em se estabelecer relações causais precisas aqui. As críticas de Leighley (1995) a postulações simplistas sobre a relação entre variáveis socioeconômicas e a participação devem ser levadas em conta.

O voto obrigatório não causa apenas *mais participação*, mas ele altera a qualidade desta participação, altera a distribuição de *quem participa*, e por consequência disso, ele pode trazer efeitos distributivos sobre as políticas públicas. A sub-representação de certos grupos, seja pelo seu status socioeconômico ou ocupacional, importa<sup>40</sup>. Se a participação for realmente equilibrada em termos de *renda e educação*, isso pode indicar que o voto compulsório equaliza a participação em termos *socioeconômicos*. Por outro lado, podem haver grupos específicos subrepresentados politicamente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLAIS, André. What affects voter turnout?. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 9, p. 111-125, 2006.

BRADY, Henry; MCNULTY, John. Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling place. *American Political Science Review*, v. 105, n. 1, p. 115-134, 2011.

BRADY, Henry E.; VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman. Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, v. 89, n. 02, p. 271-294, 1995.

CAMPANTE, Filipe R.; CHOR, Davin. Schooling, political participation, and the economy. *Review of Economics and Statistics*, v. 94, n. 4, p. 841-859, 2012.

---

40 É interessante pensar a questão da representatividade de maneira mais ampla, até porque ela é central neste livro. Cesário (capítulo 6), por exemplo, aponta para uma pluralidade considerável na participação em grupos de interesse, destacando a participação de grupos como os trabalhadores assalariados. Somando isso aos resultados acima apresentados, sugere-se que a classe trabalhadora se vê consideravelmente representada, tanto nas eleições quanto nestas outras formas de ação política. No entanto, outros setores da população, como os desempregados, podem se ver ainda à margem da política.

- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.
- COSTA, Homero de Oliveira. *Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais, 1989-2002*. Editora Sulina, 2007.
- DALTON, Russell J. *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. SAGE, 2008.
- DIAMOND, Larry Jay; MORLINO, Leonardo (Ed.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
- DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. *The journal of political economy*, p. 135-150, 1957.
- ELKINS, Zachary. Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 6, n. 1, Apr. 2000.
- ENOS, Ryan D.; FOWLER, Anthony. *Pivotality and Turnout: Evidence from a Field Experiment in the Aftermath of a Tied Election*. *Political Science Research and Methods*, p. 1-11, 2014.
- ESEB: Estudo Eleitoral Brasileiro, 2002 (Banco de dados). In: Consórcio de Informações Sociais, 2012.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Editora UFMG, 1991.
- FORNOS, Carolina A.; POWER, Timothy J.; GARAND, James C. Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 8, p. 909-940, 2004.
- FRANKLIN, Mark N. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge University Press, 2004.
- GEYS, Benny. Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, v. 25, n. 4, p. 637-663, 2006.
- HELLWIG, David J. Racial paradise or run-around? Afro-North American views of race relations in Brazil. *American Studies*, p. 43-60, 1990.
- HIRCZY, Wolfgang. The impact of mandatory voting laws on turnout: A quasi-experimental approach. *Electoral Studies*, v. 13, n. 1, p. 64-76, 1994.
- INGLEHART, Ronald; CATTERBERG, Gabriela. *Trends in political action: The developmental trend and the post-honeymoon decline*. *International Journal of Comparative Sociology*, v. 43, n. 3-5, p. 300-316, 2002.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press, 2005.

JACKMAN, Robert W. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *The American Political Science Review*, p. 405-423, 1987.

JACKMAN, Simon. Compulsory voting. *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*, p. 16314-18, 2001.

KATZ, Gabriel. A statistical model of abstention under compulsory voting. 2011. Tá citado mas falta revista!

KELLSTEDT, Paul; WHITTEN, Guy. *The fundamentals of political science research*. Cambridge University Press, 2013.

KING, Gary. How not to lie with statistics: Avoiding common mistakes in quantitative political science. *American Journal of Political Science*, p. 666-687, 1986.

LIJPHART, Arend. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *American political science review*, p. 1-14, 1997.

LEIGHLEY, Jan E. Attitudes, opportunities and incentives: A field essay on political participation. *Political research quarterly*, v. 48, n. 1, p. 181-209, 1995.

MOISÉS, J.A. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 22, Dec. 1990.

MOISÉS, J.A. Desafios da maioria das eleições democráticas. *Opinião Pública*, 2010.

NORRIS, Pippa. *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge University Press, 2002.

NORRIS, Pippa; WALGRAVE, Stefaan; VAN AELST, Peter. Who demonstrates? Antistate rebels, conventional participants, or everyone? *Comparative politics*, p. 189-205, 2005.

NICOLAU, J.M. *História do voto no Brasil*. Jorge Zahar Editor, 2002.

NICOLAU, J. Abstencões, nulos e brancos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 out. 2010.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. JHU Press, 2013.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Voto obrigatório e equidade um estudo de caso. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 13, n. 4, Dec. 1999.

OLSON, Mancur. The logic of collective action: public goods and the theory of group. *Cambridge: Harvard University Press*, 1965.

POWER, Timothy. Compulsory for Whom? Mandatory Voting and Electoral Participation in Brazil, 1986-2006. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 1, p. 97-122, 2009.

RIKER, William H.; ORDESHOOK, Peter C. *A Theory of the Calculus of Voting*. American political science review, v. 62, n. 01, p. 25-42, 1968.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira. São Paulo: Vértice, v. 134, 1987.

TOLBERT, Caroline J.; GRUMMEL, John A.; SMITH, Daniel A. The effects of ballot initiatives on voter turnout in the American states. *American Politics Research*, v. 29, n. 6, p. 625-648, 2001.

WHITELEY, Paul F.; SEYD, Patrick. Rationality and party activism: Encompassing tests of alternative models of political participation. *European Journal of Political Research*, v. 29, n. 2, p. 215-234, 1996.

## **CODIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS**

### *Variáveis Dependentes*

Tabelas 1 e 2: 1= votou; 0 = não votou; \* “Não sabe”, “não respondeu” e “não lembra” codificados como missing

Tabela 3 – votaria se não fosse obrigatório? 1= Sim; 0 = Não; \* ”Não sabe/talvez/depende” (variável “*votaria*”) foram codificados como missing.

### *Variáveis independentes*

*Renda*: renda mensal individual (recodificada como variável ordinal de 7 categorias nas pesquisas do NUPPS; variável contínua no ESEB)

*Educação*: variável ordinal (8 categorias nas pesquisas do NUPPS; 20 categorias no ESEB)

*Sexo*: variável binária (1= feminino; 0 = masculino)

*Idade*: número de anos completos à data da pesquisa

*emprego*: 1= está empregado atualmente 0 = não está empregado atualmente

*público*: 1= trabalha como funcionário público atualmente 0= não é funcionário público

*logpop*: log natural do tamanho populacional da cidade onde foi feita a entrevista. Fontes: estimativa do IBGE de 2007 para a pesquisa de 2006; Censo de 2010 para a pesquisa de 2014.

*regiao*: Região Metropolitana de São Paulo, capitais = 1; outros municípios=0

*interesse*: Grau de interesse por política, em ordem crescente, com 4 categorias (pesquisas do NUPPS) e 3 categorias (ESEB)

*Conflegis*: grau de confiança no Congresso Nacional, em ordem crescente, com 4 categorias

*Avalpublico*: nível de satisfação com o serviço público (ordinal com 11 categorias)

*Conf\_pessoal*: Nível de confiança na maioria das pessoas (variável ordinal com 4 categorias, em ordem crescente)

*Associacao*: binária (1= participa de alguma associação; 0= não participa de nenhuma)

*Democracia*: 5 categorias (2006), 3 categorias (2014), variável binária (ESEB)

Para a pesquisa de 2006, utilizamos a seguinte pergunta: “*Me diga se concorda ou discorda: a democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo.*” 1= discorda muito; 5= concorda muito

Para a pesquisa de 2014, utilizamos a questão: “*Gostaria que você me dissesse com qual dessas três afirmações você concorda mais?*”: 1= *Em certas circunstâncias, é melhor uma ditadura do que um regime democrático*; 2= *Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura*; 3= *A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo.*

*Ideologia*: Nos dados do NUPPS, elaboramos um índice baseado no posicionamento do indivíduo em temas ligados à *igualdade*, de acordo com o posicionamento da pessoa sobre as seguintes questões:

Pesquisa de 2006:

*-O Brasil estaria bem melhor se nós nos preocupássemos menos com que todo mundo seja igual*

*-Nós teríamos menos problemas no Brasil, se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade*

*-Em um país como o Brasil, é obrigação do governo diminuir as diferenças entre os muito ricos e os muito pobres*

*-Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais.”*

Pesquisa de 2014:

*-Se o país for rico, não importa que haja muitas desigualdades econômicas e sociais.”*

*-Quando alguns acumulam riqueza, isto ocorre à custa de outros;*

*-Em qualquer situação as pessoas mais pobres devem ter mais oportunidades do que as ricas.”*

ESEB : Classificação do entrevistado entre direita e esquerda (0 = totalmente direita, 10 = totalmente esquerda ).

*Eficácia*: opinião sobre a influência das eleições na vida das pessoas

### 3 CATEGORIAS NO ESEB, 2 categorias na pesquisa do NUPPS

(193) Opinião sobre as eleições presidenciais: 1 Não ajudam a melhorar a vida da população; 2 Ajudam um pouco a melhorar a vida da população; 3 Ajudam muito a melhorar a vida da população

*“Algumas pessoas dizem que a maneira como as pessoas votam pode fazer com que as coisas sejam diferentes no futuro. Outras dizem que independentemente de como votam, isso não fará com que as coisas sejam diferentes no futuro. Qual frase está mais próxima de sua maneira de pensar?”*

# ENGAJAMENTO CÍVICO E QUALIDADE DEMOCRÁTICA: O PAPEL DA MÍDIA<sup>1</sup>

---

NUNO COIMBRA MESQUITA

## INTRODUÇÃO

Uma cultura política democrática é fundamental para a qualidade da democracia, sendo a participação política uma de suas dimensões essenciais. O ideal democrático envolve tanto a participação dos cidadãos, bem como algum conhecimento dos assuntos públicos. Pesquisas recentes têm mostrado que – embora a adesão dos brasileiros à democracia em um nível normativo têm aumentado nas últimas décadas – o envolvimento com a política é preocupantemente baixo, quando considerada a participação e o interesse na política (Moisés, 2013). As consequências para a sobrevivência da democracia em um ambiente como esse podem não estar necessariamente em questão, mas a qualidade do regime brasileiro certamente está, considerando-se estes níveis de envolvimento. Como a experiência com o sistema político é, em grande medida, mediado, os meios de comunicação são uma instituição fundamental a ser considerada para a qualidade da democracia. Depois de a democracia ter se espalhado para a maioria dos países do mundo, a atenção de acadêmicos se voltou mais a este aspecto do que para a análise das transições em si (Diamond & Morlino, 2004).

---

1 Este trabalho é parte de um projeto de pós-doutorado sobre a mídia e apoio político no Brasil, realizado no Departamento da Universidade de São Paulo Ciência Política e financiado pela Fundação São Paulo Research – FAPESP – (processo número 08 / 57470-0). Uma primeira versão deste texto foi apresentado na Conferência “Political Communication Research Committee (RC22) Conference- International Political Science Association” (IPSA) Faculty of Social Studies, Masaryk University, Brno, República Checa, 8-9 Novembro de 2012.

Algumas das perspectivas sobre o impacto da mídia sobre democracia aponta para um cinismo crescente da imprensa em lidar com as questões públicas, levando ao rebaixamento da política e dos políticos em geral (Patterson, 1998; Cappella e Jamieson, 1997). Por outro lado, estudos baseados em *surveys* indicam que a exposição à mídia noticiosa está associada a atitudes mais democráticas e a maior confiança no regime (Norris, 2000; Newton, 1999). Outras orientações políticas relativas aos próprios cidadãos como atores políticos apresentam associações diferentes a depender do tipo de mídia quanto ao conteúdo (Livingstone e Markham 2008; Eveland e Scheufele, 2000; Corrigan-Brown e Wilkes, 2014). Independentemente da perspectiva adotada sobre o assunto, as informações sobre as instituições democráticas nos meios de comunicação é um elemento à disposição dos cidadãos para formar suas opiniões, para além das experiências concretas que possam ter. Como o engajamento político dos cidadãos é afetado pela exposição à mídia?

O objetivo deste trabalho é analisar as inter-relações entre a exposição a diferentes meios de comunicação e o engajamento cívico, medido pela *participação política*, a *eficácia política* e *interesse por política*, no caso brasileiro. O principal objetivo deste estudo é avaliar como os diferentes meios de comunicação são relevantes para orientações dos cidadãos em relação a si mesmos como atores políticos. Esta exposição é benéfica ou prejudicial a uma cultura política democrática? Este artigo foca a sua análise em cinco variáveis de mídia: a exposição a notícias em jornais, na TV, no rádio e na Internet, bem como a exposição à TV no geral. Se quer saber se estas variáveis da mídia estão associadas positivamente ou negativamente com o engajamento cívico. A abordagem metodológica escolhida para o problema foi de análises estatísticas de *surveys* nacionais de opinião pública. Usando modelos de regressão para fins de previsão, é possível avaliar o conjunto de variáveis (exposição à mídia) que afetam variáveis dependentes (as atitudes dos cidadãos em relação a si mesmos como atores políticos). Utilizou-se dados da pesquisa “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (2006), e do “Latin American Public Opinion Project” (2008).

O capítulo discute inicialmente a questão do engajamento cívico, revisando a literatura sobre o debate dos efeitos dos meios de comunicação sobre o processo democrático. Em seguida, a partir das singularidades do

caso brasileiro, apresenta-se as hipóteses que orientaram a pesquisa. Então, mostra-se os resultados da principal fonte de informação dos brasileiros (TV), seguido pelas fontes secundárias de notícias (jornais, rádio e Internet). As considerações finais tentar refletir sobre o papel desempenhado pelos meios de comunicação para a qualidade da democracia.

## 1. MÍDIA E ENGAJAMENTO CÍVICO

Para analisar o papel dos meios de comunicação para uma cultura política democrática, é útil distinguir as atitudes dos cidadãos em relação ao sistema e em relação a si mesmos como atores políticos (Schmitt-Beck & Voltmer, 2007). Atitudes em relação ao sistema podem ser traduzido em apoio político, e o quadro multidimensional utilizado por autores como Pippa Norris (1999). Assim, o apoio à comunidade política, a adesão aos valores democráticos, a satisfação com a democracia, a confiança nas instituições e a avaliação dos atores políticos compõem o quadro, desde o mais difuso, até o apoio mais específico. Os efeitos da mídia brasileira para esses tipos de orientações foram analisados em outro lugar (Mesquita, 2010; 2013, 2015). Portanto, o foco aqui é o segundo tipo de atitudes, ou seja, aquelas relacionadas às orientações dos cidadãos em relação a suas próprias competências políticas, e que pode ser medido pela participação política, pelo interesse pela política e pelo conhecimento político.<sup>2</sup>

A *participação política* tem a ver com a atitude dos cidadãos que visam influenciar os resultados políticos, além de expressar demandas e assegurar que as elites políticas respondam por suas ações. A participação eleitoral é uma importante variável utilizada. No Brasil, como o voto é obrigatório, outras formas de participação, como a de grupos organizados da sociedade civil, serão o foco desse estudo.

O *conhecimento político* é uma forma de envolvimento cognitivo. Ter conhecimento mínimo sobre o que está acontecendo na política é uma

---

2 Este é o quadro escolhido, embora existam outras concepções de engajamento cívico. Norris (2002), por exemplo, inclui a participação política, o conhecimento político e confiança institucional (em vez de interesse por política), como dimensões de engajamento cívico. No entanto, a distinção entre as dimensões relacionadas com o sistema e para os agentes políticos foi considerada analiticamente mais útil.

condição prévia para que os cidadãos desempenhem seu papel democrático. Como nas pesquisas utilizadas não há variáveis para testar o conhecimento factual sobre a política, um outro tipo de envolvimento foi usado como um *proxy*: a *eficácia política*. Esta refere-se ao lado afetivo de envolvimento com a política, a ser medido pela percepção da política vista ou não como algo incompreensível, sendo o seu oposto a apatia política (Neuman, 1986). Portanto, esta *proxy* ainda mantém a sua conexão com a dimensão de orientações relacionadas ao próprio papel dos cidadãos no sistema político. O *interesse por política* é também uma forma de participação, embora mais passiva, geralmente medido pelo auto-relato de interesse. Esse tipo de envolvimento com a política também é crucial em um regime democrático. Aqueles mais interessados nos assuntos do Estado são mais propensos a manter-se informados e acompanhar a vida política.

Se essas dimensões são cruciais para uma cultura democrática, qual a relação entre exposição à mídia e estas orientações dos cidadãos? A literatura têm dado respostas diferentes para esta pergunta. Durante a década de 1990, as críticas à mídia tornaram-se comuns, refletindo um clima de “angústia (...) sobre a vitalidade da democracia em um momento de cinismo generalizado sobre os líderes políticos e instituições governamentais (...)” (Norris, 2000: 6). Uma corrente da literatura, que podemos denominar de teorias dos efeitos negativos, vê na estrutura dos noticiários e tratamento cínico dos assuntos políticos os responsáveis pelo clima de mal-estar dos cidadãos com as instituições democráticas (Patterson, 1998 e 2000; Capella e Jamieson, 1997), sendo a televisão uma das grandes causas do desaparecimento do “capital social” (Putnam, 1995). Outra corrente teórica, geralmente chamada de teoria da mobilização, desafia essa interpretação unidirecional dos efeitos da mídia. A interpretação é que, a depender do meio ou conteúdo, o impacto pode ser positivo para várias orientações dos cidadãos em relação à política, à democracia e ao engajamento cívico (Newton, 1999; Norris, 2000; Shah, 1998; Uslaner, 1998).

Esses estudos têm apontado que para entender o impacto dos meios de comunicação para os processos democráticos, é necessário levar em conta tanto o tipo de meio quanto o conteúdo da mídia, bem como qual a dimensão de atitudes do cidadão à qual esse impacto se refere. Peer et al (2003) encontraram um impacto positivo da leitura de jornais sobre o ato

de votar nos Estados Unidos. A televisão, por sua vez, não demonstrou ter qualquer correlação com o comparecimento às urnas, resultado semelhante encontrado por Livingstone e Markham (2008), para o Reino Unido. Além de um impacto positivo sobre a probabilidade de votar, o estudo britânico constatou que o consumo de notícias está positivamente associado ao interesse por política. Recentes pesquisas sobre o impacto do uso da *internet* apontam para um impacto também positivo. Ainda que com efeitos modestos, o acesso a *internet* se associa de maneira significativa e positiva a eficácia política, conhecimento político e participação (Kenski e Stroud, 2006).

Corrigall-Brown e Wilkes (2014) enfatizam que qualquer discussão sobre a relação entre mídia e participação deve levar em conta não somente os diferentes efeitos de formatos e conteúdos, mas também o tipo de participação política. Segundo as autoras, a mídia possui maior efeito sobre formas institucionais, do que sobre formas não institucionais de engajamento cívico. Nesse sentido, o impacto de vários meios sobre o comparecimento eleitoral foi maior do que sobre o ato de protestar. O fato de haver uma cobertura maior e mais positiva de eleições do que de manifestações ou protestos, parece afetar as associações encontradas entre o consumo de mídia e essas diferentes formas de participação.

De outra forma, a informação presente na mídia pode ter impactos mais diferenciados do que a simples análise de correlação sugere. Eveland e Scheufele (2000) testaram o impacto do consumo de notícias nos jornais e na televisão sobre lacunas no conhecimento e participação dos indivíduos. Grupos com níveis educacionais diferentes, se beneficiam em diferentes graus da informação política. O ganho no conhecimento político pela exposição à mídia noticiosa é maior nos grupos com menores níveis educacionais do que entre aqueles com melhor formação, o que significa que a mídia teria um importante papel de diminuir a lacuna entre aqueles mais conhecedores e menos conhecedores de assuntos políticos. Não obstante, ainda que o consumo de notícias no jornal aumenta, de maneira geral, os índices de participação, o efeito sobre os indivíduos com maior instrução formal é maior do que entre aqueles com menores níveis educacionais. Ou seja, em relação a participação, essa mídia beneficia mais aqueles já com maior probabilidade de se engajarem politicamente, ou seja, os segmentos

mais educados da sociedade. O interesse por política, não obstante, possui um efeito moderador distinto do da educação para a participação política. Peer et al (2003) avaliaram que ler os jornais faz mais diferença entre aqueles que não são muito interessados em política, aumentando a probabilidade desse grupo votar. Entre aqueles mais interessados em política, ler os jornais não possui efeito significativo.

Além do consumo de mídia, a liberdade de imprensa também se mostrou positivamente associado ao engajamento cívico. Países com baixos níveis de liberdade de imprensa estão fortemente associados a baixos níveis de conhecimento político, participação política e comparecimento às urnas. O inverso também se comprova para países com altos índices de liberdade de imprensa (Leeson, 2008).

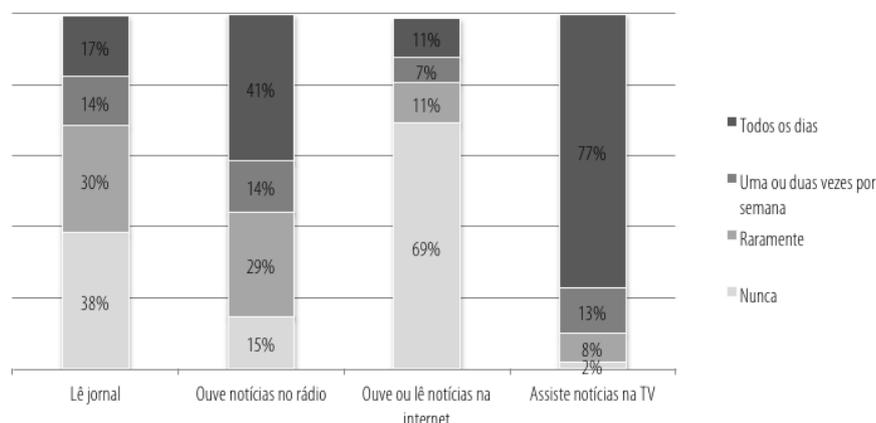
No Brasil, grande parte da literatura que trata do impacto da mídia sobre a política foca em processo eleitorais (Straubhaar, Olsen & Nunes, 1993; Porto, 1996; Miguel, 1999, 2003 e 2004). Também há uma grande parte de estudos dedicados a análises de conteúdo, com uma interpretação comum de um viés antipolítico da mídia brasileira. A sugestão é que essa atitude da mídia teria o potencial de estimular sentimentos de aversão à política (Chaia & Azevedo, 2008; Porto, 2000; Chaia e Teixeira, 2001).

Apesar dessas hipóteses, estudos que avaliaram o impacto da mídia sobre variáveis de qualidade da democracia como o apoio político, encontraram efeitos mais modestos e não unidirecionais. A associação entre o consumo de mídia e orientações políticas dos cidadãos se mostraram diferentes, a depender tanto do tipo de mídia, conteúdo e orientação analisada (Mesquita, 2010 e 2013). Em relação a participação, Rennó (2003) encontrou um impacto positivo de ler jornais sobre pertencer a associações locais, bem como se envolver em partidos políticos e sindicatos (esses dois últimos também positivamente associados a assistir jornais na TV).

No Brasil, o uso da mídia eletrônica (rádio e TV) é generalizada, enquanto há baixos níveis educacionais e taxas de analfabetismo significativas. A TV brasileira e seus noticiários são uma fonte privilegiada de informação política. Embora menos brasileiros usem o rádio, este meio ainda sobrevive como um “nicho” para a obtenção de notícias. Daqueles que o utilizam para esse fim, 71,5% são de cidades menores do interior brasileiros e 62% têm mais de 35 anos de idade (Meneguello, 2010).

Os jornais, por sua vez, são caracterizados por baixa circulação, cumulatividade e sobreposição. Daqueles que leem jornais, pelo menos uma vez por semana, 83% também afirmam assistir o Jornal Nacional, pelo menos uma vez por semana, enquanto o contrário não é verdadeiro. Apenas 45% dos que afirmam assistindo JN, pelo menos uma vez por semana, leem jornais com a mesma frequência (Meneguello, 2010). Apesar de sua baixa circulação, a imprensa desempenha um papel ativo na denúncia de escândalos de corrupção e na definição da agenda para outras mídias, como a TV, além de ser um “nicho” para os cidadãos mais instruídos e formadores de opinião.

Gráfico 1. Consumo de notícias no Brasil



Fonte: Lapop (2008).

O engajamento cívico no Brasil é baixo. Em termos de participação política, embora o comparecimento às urnas seja relativamente alto (geralmente ultrapassando 80% dos eleitores), este número deve ser visto de forma crítica. A legislação eleitoral no Brasil considera a votação um direito, mas também um dever, o que torna o voto obrigatório (ver discussão no capítulo 2, de Arbache). É verdade que a aplicação de sanções para aqueles que não votam é quase simbólico, mas a idéia de que as pessoas têm de votar afeta de alguma forma o comparecimento. Por outro lado, outras formas de participação exibem resultados inversos.

Tabela 1. Engajamento cívico no Brasil (%)

Participação Política	Muito Frequentemente	Frequentemente	Quase nunca	Nunca	ns/nr
Trabalha para um candidato ou partido político	0,2	1,7	11,1	86,9	0,0
Trabalha para um problema que afeta a sua comunidade	1,0	6,3	13,9	78,7	0,0
Associação da cidade ou bairro	0,9	5,9	15,5	77,6	0,0
Vai a reuniões de movimentos ou causas sociais	0,9	5,1	12,2	81,6	0,0
Conselhos locais de orçamento participativo	0,3	2,5	10,2	86,8	0,1
Eficácia Política	Concorda muito	Concorda um pouco	Discorda um pouco	Discorda muito	ns/nr
Política é algo complicado	58,6	27,0	6,6	5,7	2,1
Pessoas como eu não podem influenciar o governo	48,2	24,1	12,2	13,8	1,7
Interesse por Política	Muito interessado	Interessado	Pouco interessado	Nada interessado	ns/nr
	4,9	16,4	46,0	32,5	0,2

Fonte: “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2006).

Como disposto na Tabela 1, cerca de 80% da população declara nunca participar da política, seja em movimentos organizados ou seja em torno de questões relacionadas com a sua comunidade. Os níveis de eficácia política vão na mesma direção e, de alguma forma, explicam estes baixos níveis de participação. Se for considerado aqueles que concordam muito ou pouco com a afirmação, mais de 70% dos cidadãos sentem que não podem influenciar o governo, enquanto que cerca de 85% acreditam que a política é algo muito complicada para que eles possam entender. O mesmo pode ser dito para o interesse na política. Apenas 20% dos brasileiros afirmam se interessar um pouco ou muito pela política.

Com o objetivo de investigar o papel da mídia para aspectos de qualidade democrática, examinamos aqui três dimensões do engajamento cívico: *interesse por política*, *eficácia* e *participação política*. Estas são as variáveis dependentes do estudo. As variáveis independentes são: consumo de notícias na TV (medida pela audiência do principal telejornal do Brasil, o *Jornal Nacional*), nos *jornais*, no *rádio* e na *Internet* e exposição geral a *TV*. Através de análises estatísticas de duas pesquisas nacionais (“A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas”(2006) e Lapop (2008), o estudo tem como objetivo avaliar o impacto da expo-

sição à mídia sobre as orientações dos brasileiros em relação o seu papel como atores políticos.

Tanto as teorias da mobilização, quanto a dos efeitos negativos, interpretam a exposição total a TV como tendo efeitos negativos sobre o público, competindo com o tempo necessário para as interações sociais – que reforçam o engajamento cívico e confiança interpessoal (Putnam, 1995, Shah, 1998). Assim, propõe-se que no Brasil:

- H1: Assistir a TV tem uma relação negativa com as variáveis de engajamento cívico.<sup>3</sup>

Teorias de mobilização argumentam que a exposição a notícias aumenta o nível de informação dos cidadãos, ajudando a mobilizá-los no sistema político. Portanto:

- H2: variáveis de exposição a notícias aumentam o conhecimento político e promovem a participação, o interesse por política e a eficácia política

Já que as variáveis independentes de mídia não estão todas incluídos em uma única pesquisa, foram utilizados dois *surveys*. Para exposição total a TV e audiência do JN, utilizou-se “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2006).<sup>4</sup> Para o resto de variáveis de mídia, o *survey* Lapop (2008) foi usado.<sup>5</sup> Embora a linguagem da causalidade é usada, por vezes, neste texto, está implícito que o que falamos é de correlações, uma vez que não é possível atribuir relações de causa e efeito com este tipo de dados.

---

3 Na pesquisa de 2006, só é possível testar a variável que representa o número total de horas que as pessoas estão expostas à televisão. No entanto, com exceção do telejornal em questão, não é possível saber que outros programas estão sendo vistos. Assim, só é possível testar a hipótese de que o número total de horas gastas em frente à TV, de alguma forma é prejudicial para as interações sociais dos indivíduos, o que, por extensão, também pode afetar adversamente o engajamento cívico.

4 Coordenado pelos professores Dr. José Álvaro Moisés (usp) e Dra. Rachel Meneguello (unicamp).

5 Tratamento e interpretação dos dados estatísticos, no entanto, são de minha responsabilidade. Ambas as pesquisas utilizaram amostras probabilísticas nacionais de adultos em idade de votar. “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas (2006)”: 2004 entrevistas Lapop (2008): 1.497 entrevistas. A amostra foi estratificada por regiões (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul) e por áreas urbanas e rurais. [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org).

## 2. TV E ENGAJAMENTO CÍVICO: EXPOSIÇÃO À TELEVISÃO E AO TELEJORNAL

Os primeiros resultados, obtidos com o survey “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2006) mostram como a principal fonte de informação dos brasileiros afeta o engajamento cívico. Como as variáveis dependentes são ordinais, optou-se por realizar um procedimento de regressão categórica.<sup>6</sup> Em todos os modelos foram incluídas variáveis socioeconômicas como variáveis de controle. Enquanto se esperava que a exposição total à TV tivesse associações negativas com o engajamento cívico, era esperado que o principal noticiário noturno do Brasil, o *Jornal Nacional*, exibisse associações no sentido oposto, ou seja, com um efeito mobilizador.

Os dados apresentados na tabela 2 apontam que assistir a televisão (sem especificar nenhuma programação em particular) é significativo para todas as variáveis testadas das três dimensões de atitudes dos cidadãos em relação a si mesmos como atores políticos. Não obstante, ao contrário da hipótese proposta e dos resultados anteriores com dimensões de apoio político (Mesquita, 2013), a audiência televisiva apareceu sistematicamente associada de maneira positiva a este aspecto da cultura política.

No caso da exposição a um conteúdo específico na televisão (o *Jornal Nacional* da Rede Globo), utilizou-se um taxa de audiência. Aqueles que assistem ao JN também estão expostos a várias outras mensagens políticas na televisão. Por exemplo, parece razoável supor que haja uma diferença entre as pessoas que assistem JN três vezes por semana – enquanto assistem a apenas uma hora de TV por dia – e uma outra pessoa que assiste a mesma quantidade de JN, mas ao mesmo tempo tem um consumo diário de quatro horas de televisão. Assim, foi utilizada uma taxa de audiência JN, que

---

6 (Optimal Scalling no SPSS). A regressão categórica quantifica dados categóricos e atribui valores numéricos às categorias. Isto resulta numa equação linear ótima para as variáveis transformadas. Todas as variáveis do estudo foram recodificados para um coeficiente positivo (Beta) representar sempre um maior engajamento. Portanto, para as variáveis dependentes, como “Eu sinto que eu entendo bem as questões políticas mais importantes do país”, um Beta positivo representaria maior concordância com a frase. Para frases como “pessoas como eu não tem nenhuma maneira de influenciar o que o governo faz”, um coeficiente positivo representa maior discordância. Portanto, todos os coeficientes positivos do estudo referem-se a um impacto positivo para a dimensão em questão. Cf. Apêndice Metodológico para a formulação das variáveis.

corresponde à proporção do consumo do noticiário em relação ao total de horas dedicadas à televisão, criada por uma divisão entre audiência do JN pela audiência da TV.<sup>7</sup> Ao se falar de audiência do JN, a partir de agora, estamos nos referindo a esta taxa.

Tabela 2. TV, Telejornal e Engajamento Cívico

Coeficientes de Regressão (beta) controlados por variáveis socioeconômicas (sexo, escolaridade, idade, renda)						
Participação Política	Trabalha para um candidato ou partido político	Trabalha para um problema que afeta a sua comunidade	Faz pedido a um funcionário público	Associação da cidade ou bairro	Vai a reuniões de movimentos ou causas sociais	Conselhos locais de orçamento participativo
TV	0,077***	0,117***	0,056***	0,078***	0,060***	0,063***
TXJN	ns	0,064**	ns	0,065**	0,072***	0,059**
R2	0,018	0,039	0,016	0,02	0,022	0,013
Eficácia Política	Discorda Política é algo complicado			Percepção de poder influenciar no que o governo faz		
TV	0,058***			0,078***		
TXJN	ns			0,047*		
R2	0,045			0,033		
Interesse por Política	Fala sobre política com amigos	Tenta convencer alguém sobre o que você pensa sobre a política	As pessoas perguntam a sua opinião sobre política		Interesse por Política	
TV	0,150***	0,153***	0,078***		0,145***	
TXJN	0,122***	0,080***	0,063**		0,116***	
R2	0,119	0,078	0,064		0,081	

Significância: \* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $< 0,01$ .

Fonte: “A desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2006).

Da mesma forma como assistir TV em geral, o noticiário da Rede Globo foi associado positivamente a todas as variáveis de interesse político. Em

7 A idéia aqui não é apenas uma possível “diluição” de informações em relação a uma que seja mais “pura”. Espera-se que um espectador que na prática, limite o seu consumo de TV para o noticiário esteja mais atento ao seu conteúdo, uma vez que ele liga seu televisor com o propósito expresso de saber as notícias do dia. No entanto, um padrão distinto de audiência, em que o indivíduo deixa seu televisor ligado a partir do período em que ele chega do trabalho até a hora em que ele vai dormir – assistindo o JN “entre as novelas” – pode indicar um padrão menos atento. Esta variável criada provou ser mais consistente em comparação com apenas a audiência do JN em estudos anteriores (Mesquita, 2010, 2013).

relação à eficácia política, o JN favorece a percepção que os cidadãos podem influenciar as ações do governo. Quanto à dimensão da participação política, parece que o telejornal em questão fomenta formas não-representativas de participação, diferentemente dos resultados sugeridos por Corrigan-Brown e Wilkes (2014). As duas únicas variáveis não significativas são de alguma forma relacionadas ao sistema representativo (“trabalhar para um candidato ou partido político” e “fazer um pedido a um funcionário público”). Todas as outras variáveis listadas na tabela 2 mostraram-se significativamente associadas à exposição ao noticiário.

### **3. FONTES SECUNDÁRIAS DE NOTÍCIAS E ENGAJAMENTO CÍVICO: JORNAIS, RÁDIO E INTERNET.**

O próximo conjunto de resultados diz respeito ao papel que o consumo de notícias no rádio, nos jornais e na Internet representam para as mesmas dimensões apresentadas nas análises anteriores. A base de dados utilizada foi o survey Lapop (2008). Como disposto na tabela 3, estes meios de comunicação também mostraram-se positivamente associados às orientações dos cidadãos em relação às suas próprias competências políticas. Em geral, todas as três dimensões do engajamento cívico foram associadas positivamente com a leitura de jornais. Todas as variáveis testadas em relação à eficácia política e interesse por política foram significativas. Com a exceção de “reuniões de profissionais, comerciantes, produtores e/ou organizações rurais”; “Sindicatos” e “ONGs”, a imprensa também favorece todas as outras formas de participação.

O efeito do consumo de notícias no rádio também é positivo. Assim como a imprensa, ouvir notícias no rádio favorece todas as variáveis de eficácia política e de interesse político. Só participar de “movimentos ambientalistas” e “ONGs” não são formas de participação política significativamente associadas com esta variável de mídia. Todas as outras variáveis listadas na tabela 3 foram positivamente associadas com o consumo de notícias no rádio.

Os resultados para a Internet não foram muito diferentes dos outros meios de comunicação. As únicas formas de participação política que não se revelaram significativamente associadas com o consumo de notícias na

web, foram as de caráter local (reuniões de associações de pais e mestres e de questões comunitárias ou de bairro). Participação em “reuniões de profissionais, comerciantes, produtores e/ou organizações rurais”, por outro lado, foi a única variável de mídia negativamente associada a qualquer um dos indicadores escolhidos de engajamento cívico. Sendo a Internet um meio utilizado por um público mais urbano, mais instruído, esta correlação negativa é um pouco esperada. Todas as outras formas de participação política, bem como as variáveis testadas de eficácia política quanto interesse por política, são significativas e positivamente associadas ao consumo de notícias na web.

Tabela 3. Jornais, Rádio, Internet e Engajamento Cívico

Coeficientes de Regressão (beta) controlados por variáveis socioeconômicas (sexo, escolaridade, idade, renda)					
Interesse por Política		Interesse por política		Fala sobre política com amigos	
Jornais		0,090***		0,100***	
Rádio		0,097***		0,061***	
Internet		0,099***		0,121***	
R2		0,107		0,114	
Eficácia Política		Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como eu pensam		Entende bem os assuntos políticos mais importantes do país	
Jornais		0,087***		0,113***	
Rádio		0,062***		0,053**	
Internet		0,105***		0,077**	
R2		0,031		0,121	
Participação política	Contribui para questão da comunidade ou bairro	Organizações religiosas	Reuniões de associação de pais e mestres	Associações de bairro	Reuniões de profissionais, comerciantes, produtores e/ou org. rurais
Jornais	0,074***	0,139***	0,075***	0,082***	ns
Rádio	0,081***	0,049**	0,074***	0,120***	0,098***
Internet	ns	0,104***	ns	ns	-0,053**
R2	0,038	0,064	0,059	0,04	0,03
	Sindicatos	Partido ou movimento político	Organização ambiental		ONG's
Jornais	ns	0,076***	0,066***		ns
Rádio	0,063***	0,068**	ns		ns
Internet	0,103***	0,061**	0,075***		0,106***
R2	0,037	0,027	0,035		0,052

Significância: \* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $< 0,01$ . Fonte:: Lapop (2008).

Embora as associações entre as diferentes variáveis de mídia testadas e o engajamento cívico, tenham sido preponderantemente positivas, algo pode ser dito sobre causalidade. Com este tipo de dados, não é possível dizer em que direção flui essas correlações. Embora se possa presumir que a informação nos meios de comunicação ajuda a mobilizar os cidadãos, também pode-se argumentar que os indivíduos previamente engajados consomem mais a mídia para obter informações que eles já tem interesse. Ao interpretar associações positivas para os meios de comunicação e as variáveis de apoio político, Norris (2000) define a hipótese do “círculo virtuoso”, ou seja, não preferindo uma direcionalidade ou outra, mas sim a compreensão de um processo iterativo e interativo. Neste sentido, os cidadãos já engajados consumiriam o noticiário político por causa de predisposições anteriores. Ao mesmo tempo, o consumo de notícia fortalece estas orientações previamente adquiridas.

No entanto, uma outra interpretação da causalidade pode ser feita em relação a diferentes meios de comunicação. O Brasil é uma sociedade altamente centrada na TV. Esse meio chega a quase totalidade do território do país e é a fonte preferida de informação dos brasileiros. Além disso, a TV é um meio que possui uma característica de audiência mais passiva. Isso significa que o seu conteúdo atinge muitas pessoas não previamente interessados na política. Portanto, há uma maior probabilidade de a relação causal que flui de TV e noticiários para a mobilização política. Apesar de um argumento similar poder ser dito em relação ao rádio, a imprensa poderia ter um efeito diferente. Jornais atingem um público mais elitista no Brasil. A baixa circulação de jornais no Brasil significa também uma segmentação de público maior, que tem um maior acúmulo de informações obtidas a partir de outros meios. Assim, no caso dos jornais, o círculo virtuoso da proposição Norris parece aplicar-se.

Por último, o caso da Internet deve ser visto com mais cautela. Como o caso dos jornais, a mídia digital atinge um público mais segmentado. No caso da internet, um público mais elitistas, jovem, urbano e com maior grau de instrução. Em comparação com os jornais, a Internet é uma mídia ainda mais seletiva, o que poderia indicar que a causalidade flui na direção oposta, como proposto por meios de transmissão, ou seja, cidadãos mais

engajados voltando mais para a informação política na web devido a atitudes e predisposições anteriores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os meios de comunicação são um fator relevante a ser considerado para a compreensão dos assuntos públicos. A informação que eles contêm pode ajudar a engajar os cidadãos na democracia, ou afastá-los de princípios democráticos. Para entender o papel dos meios de comunicação para a democracia, precisamos considerar diferentes impactos de várias fontes que os cidadãos estão expostos. Os resultados aqui apresentados sugerem um papel positivo da mídia para o engajamento cívico. Todas as variáveis de mídia testadas mostraram-se positivamente associadas com as três dimensões de engajamento cívico analisadas: a participação política, a eficácia política e o interesse por política.

Portanto, a hipótese proposta de que a mídia noticiosa estaria associada positivamente ao engajamento cívico foi sustentada. Por outro lado, a TV não mostrou ser um fator negativo, como esperado, mas também favoreceu, por sua vez, as atitudes dos cidadãos em relação ao seu papel como atores políticos. Este resultado é de alguma forma consistente com as associações positivas encontradas entre a exposição à TV e a adesão à comunidade política – medida pelo orgulho na nacionalidade – encontrada para o caso brasileiro (Mesquita, 2013). Isso pode estar relacionado com a grande transmissão do meio por todo o país, com a difusão de valores comuns. Tomando o exemplo do gênero das telenovelas, todas as classes sociais assistem a este tipo de programação, falando sobre seus temas e enredos. Representando um espelho da sociedade brasileira, as novelas também apresentam-se como um fator estruturante da identidade brasileira (Wolton, 1996), aumentando o vínculo social. Assim, parece que, no caso de engajamento cívico, a televisão pode desempenhar um papel semelhante, fornecendo informações que ajudam a mobilizar os brasileiros politicamente.

Outra consideração deve ser feita em relação à direcionalidade de associações. Como dito antes, a partir deste tipo de dados, não é possível dizer

se a mídia impacta atitudes políticas, ou se os cidadãos com determinadas opiniões políticas se voltam para o tipo de mídia que exibe a visão de mundo que eles já têm. Neste sentido, parece que diferentes meios de comunicação em questão podem oferecer interpretações diversas para esta relação.

A audiência televisiva e de noticiários têm um público mais diversificado. Muitas pessoas assistem a programas de informação, porque eles têm seus aparelhos de TV ligados entre seus programas favoritos de entretenimento. Neste caso, pode-se sugerir de um papel positivo real da TV, que têm o potencial de atingir um público antes não interessado nos assuntos públicos. Por outro lado, fontes secundárias de notícias analisadas aqui – jornais e internet – poderia sugerir uma relação causal diferente. Uma vez que eles são mais seletivos em termos de consumidores, parece plausível que eles são lidos, ouvidos ou vistos por um público que tem os mesmos pontos de vista que esses meios transmitem. No caso dos jornais, embora as pessoas possam lê-los, porque eles refletem certos pontos de vista que elas já têm, poderia ser o caso de que eles reforçam essas atitudes anteriores. A Internet, por outro lado, sendo uma mídia ainda mais seletiva e chegar a um público ainda mais segmentado, pode ser um caso de uma direcionalidade de atitudes anteriores que favorecem essa exposição à mídia. Assim propõe-se a seguinte tabela de interpretação de causalidade:

Tabela 4. Interpretação da causalidade

	Característica da Mídia	Característica do Público	Direção de causalidade proposta
Televisão e Rádio	Baixa seletividade	Atinge o público em geral	Da mídia para atitudes políticas
Jornais	Seletiva	Elitista, maior grau de instrução	“circulo virtuoso”
Internet	Altamente seletiva	Elitista, maior grau de instrução, jovem e urbano	De atitudes políticas prévias para consumo de mídia

## REFERÊNCIAS

- ALMOND, G. and VERBA, S. *The civic culture: Political attitudes in five western democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- CAPPELLA, J. & JAMIESON, K. *Spiral of cynicism. The press and the public good*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1997.
- CHAIA, V. & TEIXEIRA, M. Democracia e escândalos políticos. *São Paulo em Perspectiva*, 15 (4), 2001.
- CHAIA, V. & AZEVEDO, F. O senado nos editoriais paulistas (2003-2004). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n. 1, Junho, 2008.
- COLEMAN, J. *Foundations of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- CORRIGALL-BROWN, C.; WILKES, R. Media exposure and the engaged citizen: How the media shape political participation. *The Social Science Journal*. 51(3), p. 408-421, 2014.
- A DESCONFIANÇA DOS CIDADÃOS DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.. Survey of the project coordinated by professors MOISÉS, J. (usp) and MENEGUELLO, R. (Unicamp), Fapesp (process: 04/07952-8), 2006.
- DALTON, R. Political support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens: Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- DIAMOND, L. & MORLINO, L. The quality of democracy – an overview. *Journal of Democracy*, vol. 15, n. 4, 2004.
- EASTON, D. *A system analysis of political life*. New Cork: Wiley, 1965.
- EVELAND, W.; SCHEUFELE, D. Connecting News Media Use with Gaps in Knowledge and Participation”. *Political Communication*, 17, p. 215–237, 2000.
- INGLEHART, R. Cultura e democracia. In: HARRISON, L. & HUNTINGTON, S. *A cultura importa – Os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro e São Paulo: Ed. Record, 2002. p. 133-54.
- INGLEHART, R. & WELZEL, C. *Modernization, cultural change and democracy*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- KENSKI, K., STROUD, N. Connections Between Internet Use and Political Efficacy, Knowledge, and Participation”. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. 50(2), p. 173–192, 2006.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, 2008. [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org).

LEESON, P. Media Freedom, Political Knowledge, and Participation. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 22, Number 2—Spring—p. 155–169, 2008.

LIVINGSTONE, S.; MARKHAM, T. The contribution of media consumption to civic participation. *British journal of sociology*, 59 (2). p. 351-371, 2008.

MENEGUELLO, R. Aspectos do desempenho democrático: Estudo sobre a adesão à democracia e avaliação do regime”. In: MOISÉS, J. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, 2010.

MESQUITA, N. *Jornal Nacional*, democracia e confiança nas instituições democráticas. In: MOISÉS, J. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, 2010.

MESQUITA, N. Media and the Quality of Democracy: The Different Impacts of Media on Regime Support. In: FIGUEIRAS, R.; ESPIRITO-SANTO, P.; CUNHA, I. *Democracy and Media at Work: Portugal and Brazil*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, no prelo, 2015.

MESQUITA, N. Mídia e Apoio Político. In: MOISÉS, J. A. & MENEGUELLO, R. (orgs), *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo, Edusp, 2013.

MIGUEL, L. Mídia e eleições: a campanha de 1998 na Rede Globo. *Dados*, vol. 42, n. 2, 1999.

MIGUEL, L. A eleição visível: A Rede Globo descobre a política em 2002. *Dados*, vol. 46, n. 2, jan./03, 2003.

MIGUEL, L. Discursos cruzados: Telenoticiários, hpeg e a construção da agenda eleitoral. *Sociologias*, 6(11), jan.-jun. 2004.

MIGUEL, L & COUTINHO. A crise e suas fronteiras: Oito meses de mensalão nos editoriais dos jornais. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, n. 1, jun./2007.

MOISÉS, J. Democracy, political trust and democratic institutions (the case of Brazil). Paper presented in the seminar “Democracy and citizens distrust of public institutions in Brazil in comparative perspectives”, Oxford University, 1.o/ jun./2007.

MOISÉS, J. Os Significados da democracia segundo os Brasileiros. In: IV Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política - ALACIP, 2008, Costa Rica. *Gobernanza sin Desarrollo? Repensar el Bienestar en America Latina*, 2008.

MOISÉS, J.; MENEGUELLO, R. (Org.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia: O Caso do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2013.

MOISÉS, J. Cultura política, instituições e democracia: Lições da experiência brasileira. In: MOISÉS, J. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, 2010.

- MOISÉS, J., & CARNEIRO, G. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil In: MOISÉS, J. (org). *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*. São Paulo: Edusp, 2010.
- NEUMAN, R. *The Paradox of Mass Politics*. Cambridge and London: Harvard University Press, 1986.
- NEWTON, K. Mass media effects: Mobilization or media malaise?. *British Journal of Political Science* 29 (4), 1999.
- NORRIS, P. (ed). *Critical citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- NORRIS, P. *A virtuous circle: Political communications in post-industrial democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1990.
- PATTERSON, T. Time and news: the media's limitations as an instrument of democracy. *International Political Science Review*, 19 (1), 1998.
- PATTERSON, T. The United States: news in a free-market society. In: GUNTHER, R. & MUGHAN, A. (eds.). *Democracy and the media: A comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PEER, L.; MALTHOUSE, E.; CALDER, B. Estimating the effect of news media consumption on political participation. Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, August 27-31, 2003.
- PUTNAM, R. Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *PS – Political Science and Politics* xxviii (4), 1995.
- PORTO, M. Televisão e voto: A eleição de 1992 para prefeito de São Paulo. *Opinião Pública*, vol. iv, n. 1, abr./1996.
- PORTO, M. La crisis de confianza en la política y sus instituciones: Los medios y la legitimidad de la democracia en Brasil. *América Latina Hoy*, n. 25, ago, 2000a.
- PORTO, M. Telenovelas, política e identidade nacional en Brasil. *Ecuador Debate*, n. 49, Abril, 2000b.
- PORTO, M. The principle of diversity in journalism: *Jornal Nacional* and political deliberation in Brazil. *Brazilian Journalism and Research*, vol. 1, n. 1, semester 1, 2005.
- RENNÓ, L. Confiança interpessoal e comportamento político: Microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, vol VII, n. 1, 2001.

RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: Um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 21, nov, 2003.

SCHLEGEL, R. Mídia, confiança política e mobilização. Masters dissertation. fflch-usp, São Paulo, 2006.

SCHMITT-BECK, R. & VOLTMER, K. The mass media in third-wave democracies: Gravediggers or seedsmen of democratic consolidation?. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J. & PUHLE, H. (eds). *Democracy, intermediation, and voting on four continents*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SHAH, D. Civic engagement, interpersonal trust and television use: An individual-level assessment of social capital. *Political Psychology*, v. 19, September, p.469-496, 1998.

STRAUBHAAR, J.; OLSEN, O. & NUNES, A. The Brazilian case” in *Television, politics, and the transition to democracy in Latin America*. SKIDMORE, T. (ed.). Washington: WWC Press; Baltimore/London: JHU Press, 1993.

USLANER, E. Social capital, television, and the ‘mean world’: Trust, optimism, and civic participation. *Political Psychology*, v. 19, September, p. 441-467, 1998.

WOLTON, D. *Elogio do grande público*. São Paulo: Ática, 1996.

## APÊNDICE METODOLÓGICO

SURVEY LAPOP (2008):

*Variáveis independentes:*

### **Leitura de jornais**

“Com que frequência você lê as notícias nos jornais (todos os dias, uma ou duas vezes por semana, raramente, nunca).”

### **Notícias no rádio**

“Com que frequência você escuta as notícias no rádio (todos os dias, uma ou duas vezes por semana, raramente, nunca).”

### **Notícias na Internet**

“Com que frequência você lê ou escuta as notícias na Internet (todos os dias, uma ou duas vezes por semana, raramente, nunca).”

*Variáveis dependentes:*

### **Participação política:**

“nos últimos 12 meses você contribuiu (uma vez por semana, uma ou duas vezes ao mês, uma ou duas vezes ao ano, nunca) para:

‘a solução de algum problema de sua comunidade ou dos seus vizinhos de bairro’; ‘reuniões de alguma organização religiosa’, ‘reuniões de uma associação de pais e mestres da escola ou colégio’, ‘reuniões de uma associação de bairro ou junta de melhorias para a comunidade’, ‘Reuniões de profissionais, comerciantes, produtores e/ou organizações rurais’, ‘Reuniões de sindicatos’, ‘Reuniões de um partido ou movimento político’, ‘Reuniões de uma organização de proteção ao meio ambiente’, ‘Reuniões de uma organização não governamental?’”

#### **Eficácia Política:**

“Os que governam o país se interessam pelo que pessoas como eu pensam” (Discorda muito, 2, 3, 4, 5, 6, concorda muito)

“Sinto que eu entendo bem os assuntos políticos mais importantes do país” (Discorda muito, 2, 3, 4, 5, 6, concorda muito)

#### **Interesse por política:**

“O quanto você se interessa por política? (muito, algo, pouco ou nada)?”

“Com que frequência você fala de política com outras pessoas?” (diariamente, algumas vezes por semana, algumas vezes por mês, raramente, nunca)

SURVEY “A DESCONFIANÇA DOS CIDADÃOS DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS” (2006):

*Variáveis independentes:*

#### **Audiência de TV**

“Quantas horas por dia você gasta assistindo TV (Até 1, 2, 3, 4, 5 horas, mais de 5 horas? Ou você não costuma assistir TV?)”

#### **Audiência do Jornal Nacional**

“Com que frequência você assiste o Jornal Nacional da TV Globo durante a semana? (1, 2, 3, 4, 5 vezes, todos os dias ou você nunca assiste o Jornal Nacional?)”

*Variáveis dependentes:*

#### **Participação política:**

“Gostaria de saber com que frequência você participa das seguintes atividades (‘trabalha para um candidato ou partido político’, ‘Trabalha por um tema que afeta a sua comunidade’, ‘Fez um pedido a um funcionário público’, ‘Participa de reuniões de associações ou comunidades para tentar resolver problemas do seu bairro ou cidade’, ‘Participa de reuniões de algum movimento ou causa social’, ‘Participa de conselhos locais / orçamento participativo?’) (muito frequentemente, frequentemente, quase nunca, nunca)

#### **Eficácia Política:**

“As vezes a política e o governo parecem tão complicados que uma pessoa como você não pode realmente entender o que está acontecendo” (concorda muito, concorda pouco, discorda pouco, discorda muito)

“pessoas como você não tem como influenciar no que o governo faz” (concorda muito, concorda pouco, discorda pouco, discorda muito)

**Interesse por política:**

“Gostaria de saber com que frequência você participa das seguintes atividades” (muito frequentemente, frequentemente, quase nunca, nunca): ‘conversa sobre política com amigos’; ‘tenta convencer alguém do que você pensa politicamente’; ‘as pessoas pedem a sua opinião sobre política’

“e quanto ao seu interesse por política, você diria que é (muito interessado, interessado, pouco interessado, nada interessado)”

# NOVAS FORMAS DE FAZER POLÍTICA? MANIFESTAÇÕES SOCIAIS E PARTIDOS POLÍTICOS NÓ BRASIL CONTEMPORÂNEO

---

SORAIA MARCELINO VIEIRA,  
MICHELLE FERNANDEZ  
E NUNO COIMBRA MESQUITA

## INTRODUÇÃO

As manifestações sociais ocorridas recentemente em diferentes países da América Latina levam a várias reflexões sobre a participação política e o papel dos partidos. No contexto atual, a sociedade civil e os movimentos sociais vêm tentando se organizar a fim de levarem suas reivindicações ao poder público de maneira autônoma, sem a intermediação destes atores que historicamente têm sido vistos como grupos que intermediam interesses e funcionam como um canal de comunicação entre os cidadãos e o poder público. O fenômeno do enfraquecimento dos partidos vem acompanhado de outros sintomas que afligem as democracias representativas, como a queda nos índices de formas tradicionais de participação e nos níveis de confiança nas instituições públicas (Nye, 1997; Newton e Norris, 2000). Em referência aos políticos, ciclos de satisfação e insatisfação são, em certa medida, normais. O problema é que a generalização da insatisfação em relação a toda classe política pode diminuir as chances de uma renovação democrática.

Putnam, Pharr e Dalton (2002) avaliam que os primeiros sinais de enfraquecimento da ligação dos cidadãos com os partidos começaram na década de 1970. Índices de participação vêm diminuindo desde então. A queda dos laços com partidos políticos, fez o eleitorado se tornar mais vo-

látil e cético. A identificação de cidadãos com essa instituição tem caído em quase todas as democracias industriais avançadas, refletindo uma insatisfação com a política partidária como um todo.

Apesar disso, vários autores têm chamado a atenção para o fato de que essas mudanças não representam necessariamente uma crise da democracia. Ainda que algumas dimensões de apoio político como confiança e formas convencionais de participação tenham tido queda, outras permanecem estáveis, como o apoio a valores democráticos e à comunidade política (Norris, 1999; Dalton, 1999). Novas formas de participação também têm crescido, trazendo novas agendas e repertórios (Norris, 2002).

Esse trabalho busca avaliar esse enfraquecimento dos laços entre sociedade civil e partidos políticos a fim de problematizar de que modo ocorrem essas novas configurações de engajamento do cidadão e outras dimensões da representação e como essas novas formas de participação impactam as orientações dos indivíduos em relação aos partidos políticos e à representação. Neste sentido busca-se responder às seguintes perguntas: no contexto brasileiro, essas novas formas de engajamento estão positivamente ou negativamente associadas às orientações dos cidadãos em relação à representação? Participar de movimentos sociais e protestos é uma forma alternativa ou complementar à adesão à democracia representativa?

O texto está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte é discutida a trajetória da relação entre partidos e sociedade civil e o papel dos partidos. Na segunda é realizada uma discussão acerca dos movimentos sociais como representação dos interesses da sociedade civil. E no terceiro apartado são analisados dados do *survey* “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014), a fim de avaliar as associações entre este tipo de participação política e a adesão aos partidos e ao sistema representativo.

## 1. PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO

Um dos principais papéis dos partidos políticos é representar os interesses dos grupos sociais junto ao poder público. Além disso, são responsáveis por angariar recursos e promover a imagem dos candidatos junto ao eleitorado. Funcionam, ainda, como um atalho informacional

para os eleitores. Ou seja, o cidadão – ao conhecer o posicionamento do partido – pode estimar o posicionamento dos candidatos.

De acordo com pesquisadores que estudaram o sistema político brasileiro (Ames; Ames e Nixon; Avelino Filho; Geddes; Kinzo; Mainwaring; Novaes *apud* Samuels, 1997<sup>1</sup>), aqui os partidos são fracos por não controlarem os recursos necessários para eleger e manter a carreira de um político. Samuels (1997) defende que pelo menos um partido brasileiro figura como exceção a essa regra, o PT, que “vem institucionalizando mecanismos internos a fim de difundir sua sigla e diluir os incentivos oferecidos aos candidatos para se entregarem a uma estratégia individualista” (Vieira, 2012).

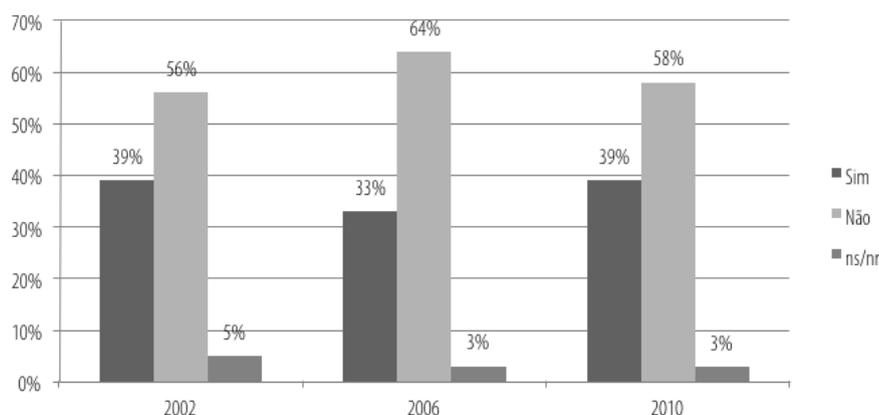
Essa ideia é justificada principalmente por dois fatores. Um deles seria a influência do sistema eleitoral que não gera incentivos para que haja um comportamento cooperativo entre os membros dessa instituição. O segundo argumento é que os partidos seriam incapazes de canalizar as demandas sociais, ou seja, não representariam de fato a sociedade. Em outras palavras, o partido seria um ente incapaz de manter a unidade de seus membros e de representar seu público.

Neste sentido, a vínculo com o eleitor constitui um desafio cada vez maior para os partidos. De acordo com pesquisas do ESEB<sup>2</sup>, em 2002, 2006 e 2010, a identificação dos eleitores brasileiros com partidos políticos apresentou níveis muito baixos. Comparando os resultados da identificação

- 
- 1 Esses trabalhos desenvolvidos no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 defendem que o sistema partidário brasileiro não é institucionalizado e que não existe identificação ideológica. Todavia os estudos que analisam o comportamento parlamentar defendem que é possível falar em coerência ideológica e institucionalização do sistema, como falamos anteriormente.
  - 2 “O ESEB é um estudo vinculado ao projeto internacional Comparative Study of Electoral Systems (CSES), coordenado pela Universidade de Michigan ([www.cses.org](http://www.cses.org)) e com a participação de dezenas de instituições de vários países. O projeto que embasa o CSES tem como premissa geral a tese de que contextos sócio-políticos e, em específico, os arranjos institucionais que regem as dinâmicas eleitorais afetam a natureza e a qualidade da escolha democrática. Assim, seus objetivos principais são: identificar como variáveis contextuais, especialmente as instituições eleitorais, moldam crenças e comportamentos dos cidadãos e, através de eleições, definem a capacidade ou qualidade do regime democrático; compreender a natureza dos alinhamentos e clivagens sociais e políticos; compreender como cidadãos, vivendo sob distintos arranjos políticos, avaliam os processos políticos e as instituições democráticas” (*Opin. Publica* [online]. 2011, vol.17, n.2 [cited 2012-04-21], pp. 516-540).

partidária<sup>3</sup>, dos dois primeiros anos da pesquisa (2002 e 2006) foi constatada uma redução de aproximadamente 6% no número de eleitores que afirmaram identificar-se com algum partido. Houve também redução de 15% entre aqueles que demonstraram preferência por alguma legenda. Paiva, Braga e Pimentel (2007) consideram que essa queda não está ligada especificamente aos partidos, mas à instituição partidária em geral. Apesar do resultado apresentado em 2006, em 2010 a porcentagem de eleitores que se sente representado por algum partido, ou que afirma gostar de algum partido, se eleva chegando ao índice de 2002 (Vieira, 2012) como podemos observar nos Gráficos 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1. Se identifica com algum partido

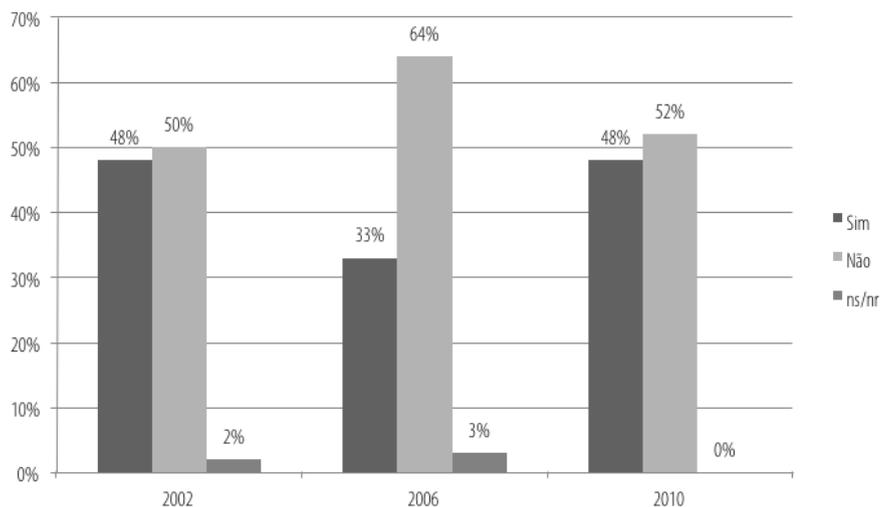


Fonte: Vieira, 2012 a partir de Pesquisas ESEB 2002, 2006, 2010; base de dados ESEB – NUPPS<sup>4</sup>; e Tendências ESEB 2010, *Opinião Pública*.

3 As perguntas utilizadas pelo ESEB para identificação partidária eram: De modo geral, existe algum partido com o qual o(a) Sr(a) se identifica?; O(a) Sr(a) gosta de algum partido?

4 [http://nupps.usp.br/index.php?option=com\\_jdownloads&view=viewcategory&catid=4&Itemid=38&lang=pt](http://nupps.usp.br/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=4&Itemid=38&lang=pt)

Gráfico 2. Gosta de algum partido



Fonte: Vieira, 2012 a partir de Pesquisas ESEB 2002, 2006, 2010; base de dados ESEB – NUPPS<sup>5</sup>; e Tendências ESEB 2010, Opinião Pública.

Não obstante, embora o evento sinalize para o enfraquecimento dos partidos e, de certa maneira, confirma as teses da baixa penetração dos partidos brasileiros, é importante ressaltar que, de forma geral, esse fenômeno não é exclusivo do Brasil. Na maior parte das democracias contemporâneas a densidade da participação nos partidos políticos e identificação com esses atores tem caído significativamente (Monteiro, Gunther e Linz, 2007). Nesse sentido, cabe considerar que as mudanças observadas nos últimos anos – tanto no que tange ao uso de tecnologias nas campanhas eleitorais, como no que tange às necessidades e expectativas dos eleitores e ao posicionamento dos partidos frente às demandas dos cidadãos – modificaram os padrões de recrutamento partidário. Tais alterações contribuíram para o declínio no número de apoiadores, membros, ativistas partidários e mesmo eleitores participando nos processos eleitorais. Observando alguns casos na Europa, podemos constatar essa tendência de queda. Na Dinamarca, por exemplo, os índices de identificação caíram de

5 [http://nupps.usp.br/index.php?option=com\\_jdownloads&view=viewcategory&catid=4&Itemid=38&lang=pt](http://nupps.usp.br/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=4&Itemid=38&lang=pt)

21.1% em 1960 para 6.5% em 1980; no Reino Unido, de 9.4% para 3.3%, no mesmo período e na Holanda de 9.4% para 2.8%, entre outros (Ware, 1995, p. 124).

Há incapacidade dos partidos de canalizar as demandas sociais e levá-las ao poder público. Tal fato se justifica, ainda, pela profissionalização destes atores sociais e do processo de *cartelização* dos partidos políticos, como justificam Katz e Mair (1995). De acordo com esses autores, os partidos passam de uma estrutura integrada à sociedade a uma forma integrada ao poder, na qual se afasta da primeira. A partir daí surgem as especulações que os partidos contemporâneos já não representam mais as demandas sociais (ou pouco as representa), o que leva a compreender as manifestações que têm operado fora da esfera partidária e que objetivam tornar visíveis as demandas da sociedade frente ao poder público, rejeitando, inclusive, a participação de representantes dos partidos políticos.

O novo cenário apresenta mudanças significativas no jogo político. Como explicitado anteriormente, a mudança no posicionamento dos partidos – caracterizado por sua aproximação do núcleo do poder e seu afastamento da sociedade – muda, também, sua atuação. Esta *cartelização*, na qual as agremiações são caracterizadas pela integração cada vez maior nas estruturas de poder, não significa que tal ator tenha perdido sua importância ou tenha deixado de atuar como articulador político entre os anseios da sociedade e o poder público, mas que deve buscar novas formas de exercer sua capacidade de canalizar tais demandas e transformá-las em política. Embora seja observado um declínio no papel de representante da sociedade, os partidos continuam sendo atores importantes na gestão da democracia e “(...) o seu papel procedimental continua a ser tão importante como antes.” (Mair, 2003).

De acordo com Mair (2003), os partidos futuros apresentarão importantes diferenças em relação a seus predecessores, tanto pelo modo de atuação, como pela ausência de organização externa significativa, ou seja, dificilmente estes atores terão presença forte e autônoma na sociedade. O autor complementa que no lugar dessa atuação os partidos devem desenvolver mecanismos para captar o apoio de organizações não partidárias independentes integradas na sociedade civil, ou seja, “os partidos do futuro permitirão que o mundo emergente das organizações de interesses e

dos movimentos sociais substitua as suas próprias organizações partidárias cada vez mais debilitadas”.

Ainda de acordo com o autor, essas organizações não partidárias e independentes podem atuar como um canal de comunicação entre os partidos e a sociedade civil apresentando-se como fonte de ideias e *feedback*. Neste sentido, os partidos deixam de ocupar-se da militância e concentram-se em sua atuação no governo, “Num certo sentido, portanto, aquilo que podemos vir a observar é uma nova divisão do trabalho, na qual as organizações de interesses canalizam a representação, enquanto os partidos se ocupam da governação” (Mair, 2003).

Neste sentido, podemos observar que as manifestações ocorridas no Brasil em 2013 aconteceram em um contexto de sentimento de vazio político e rejeição aos partidos que deixaram de ser identificados como canal de comunicação entre a sociedade civil e o poder público. Os movimentos levaram suas reivindicações às ruas e rejeitaram a participação dos partidos, que apesar de tentar integrar-se foram alijados do processo. Nestas manifestações, os partidos foram incapazes de agregar as demandas da sociedade ou captar o apoio dos movimentos sociais.

## 2. AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS E A SOCIEDADE CIVIL

A existência de um *gap* entre representantes e representados no sistema político brasileiro já vem sendo apontada por pesquisas anteriores (Fernandez *et. al.*, 2014). Ainda que este distanciamento não ocorra de uma maneira tão profunda como poderia se esperar, aponta-se que dita separação indicaria um dos caminhos que levou ao surgimento das manifestações que ocuparam as ruas de inúmeras cidades brasileiras em 2013. Não se pode afirmar que a causa das manifestações foi, necessariamente, a brecha entre representantes e representados, porém, este pode ser um dos motivos.

Em um cenário político em que a cidadania não se vê representada pelos partidos, abre-se um espaço para a participação da sociedade civil através das manifestações sociais. Quando a sociedade encontra-se sem canais para expressar-se, sem voz pública, sai às ruas. Assim, sob este cenário de crise de representação, expressar suas próprias demandas nas ruas aparece como o caminho que deve ser tomado pelo cidadão para voltar à cena política.

As manifestações sociais são formas de ação coletiva utilizadas pela sociedade civil para alcançar objetivos determinados. Por meio da ação coletiva as pessoas tentam exercer seu “poder” contra a autoridade estabelecida. Estas práticas, ainda quando não conseguem ser bem sucedidas de forma plena, são importantes porque produzem efeitos de longo alcance e dão início a importantes mudanças na política (Tarrow, 2004).

A participação direta da cidadania na política vem sendo considerada um termômetro da qualidade da democracia ao longo do tempo. Considera-se que a democracia vai além de um método para escolher quem governa. Ela também está ligada à busca histórica de liberdade, justiça e progresso material e pessoal (PNUD, 2004). Dahl (1989) define democracia como um regime com contínua aptidão para responder às preferências de seus cidadãos e que, além disso, trata a todos eles de maneira igualitária. Para que haja democracia os cidadãos devem ter igualdade de oportunidade para formular suas preferências, expressar publicamente estas preferências e receber igualdade de tratamento por parte do governo.

Portanto, na tarefa de determinar o grau de democratização de um Estado é necessário levar em consideração duas dimensões teóricas: o debate público e a capacidade de representação. Quando existem níveis máximos de liberalização e de representação pode-se dizer que existe uma poliarquia<sup>6</sup> (Dahl, 1989). Assim, a questão da participação política está no centro do debate democrático. Para que a democracia exista, é imprescindível que haja participação cidadã. Quando se fala de participação cidadã, por sua vez, trata-se de ação coletiva e, em última instância, de movimentos sociais. Assim, o desenvolvimento e a existência de um sistema de debates públicos é condição *sine qua non* para que ocorra o processo de democratização. Portanto, em um cenário político marcado por formalismos, desafeção política, distanciamento entre representantes e representados, assimetria entre os recursos disponíveis para os cidadãos, a participação política ocu-

---

6 Dahl (1989: 13) deixa claro na *poliarquia* que trabalha com um modelo democrático ideal: “(...) o termo democracia para designar o sistema político entre cujas características conta-se sua disposição a satisfazer inteira ou quase inteiramente a todos seus cidadãos, sem importar, de momento, se esse sistema existe hoje em dia, existiu alguma vez, ou possa existir no futuro”.

pa um lugar central nos debates políticos dirigidos ao funcionamento atual dos sistemas democráticos.

As manifestações de ação coletiva podem resultar nos movimentos sociais. Movimentos sociais são, por definição, sequências de ações políticas que têm como base as redes sociais internas e marcos de ação coletiva e que, além disso, desenvolvem a capacidade de desafiar os oponentes do grupo, ainda que estes sejam poderosos (Tarrow, 2004).

Os movimentos sociais surgem quando aparecem as oportunidades políticas para a intervenção de agentes sociais que normalmente carecem delas. Sua contribuição consiste em criar, coordenar e manter a interação entre cidadãos comuns que unem suas forças para enfrentar-se às elites, às autoridades e a seus antagonistas sociais. Os movimentos sociais atraem as pessoas para a ação coletiva por meio de repertórios conhecidos de enfrentamento e introduzem inovações nas suas margens. Na sua base encontram-se as redes sociais e os símbolos culturais através dos quais se estruturam as relações sociais. Quanto mais densas sejam as primeiras e mais familiares os segundos, mais provável será que os movimentos generalizem-se e perdurem.

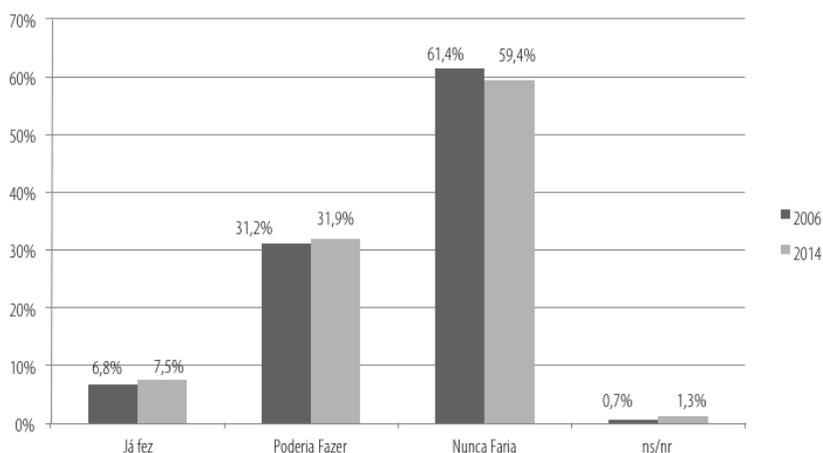
De acordo com Tarrow (2014), para entender os movimentos sociais e suas atuações através da ação coletiva é necessário levar em consideração algumas perguntas básicas, ou seja, quais são as circunstâncias nas quais surge o poder dos movimentos? Existe uma dinâmica comum ao desenvolvimento dos movimentos sociais? Têm algum impacto? E, por fim, é real seu poder se seu impacto está tão mediatizado e é tão efêmero?

O ato irreduzível que destaca a todos os movimentos sociais é o que se chama de “ação coletiva contenciosa” (Tarrow, 2014). Converte-se em contenciosa quando é utilizada por pessoas que carecem de acesso regular às instituições, que atuam em nome de reivindicações novas ou não aceitas, e que se conduzem de um modo que constitui uma ameaça fundamental para outros. Esta ação dá lugar aos movimentos sociais quando os atores desenvolvem suas atuações ao redor das aspirações comuns em sequências mantidas por meio da interação com seus oponentes ou com as autoridades. A ação coletiva contenciosa é a base de todos os movimentos sociais e é nesta categoria que se pode localizar as manifestações sociais que sucederam no ano de 2013 por todo Brasil.

### 3. NOVAS FORMAS DE FAZER POLÍTICA: ALTERNATIVA AOS PARTIDOS?

A queda da participação eleitoral em várias democracias consolidadas, juntamente com o aparecimento de novas formas de participação não convencional, levantaram a questão de até que ponto os dois fenômenos estariam relacionados. Uma retração da participação política convencional representada pelos partidos políticos poderia estar sendo substituída pela participação em movimentos sociais ou mediante novas formas não institucionalizadas, como protestos ou boicotes. Dito de outra forma, o aparecimento de novas formas de participação poderia estar ocorrendo em detrimento da participação via representação. Não obstante, o Brasil ainda ostenta baixos níveis deste tipo de mobilização social. Em 2006, 38% afirmaram que participaram ou participariam de manifestações. Em 2014 esse número subiu – ainda que timidamente – para 39,4%. Mesmo após as manifestações de junho de 2013, a porcentagem de pessoas que disseram já haver participado efetivamente deste tipo de demonstração pública foi 7,5% (Gráfico 3).

Gráfico 3. Participou/Participaria de manifestações



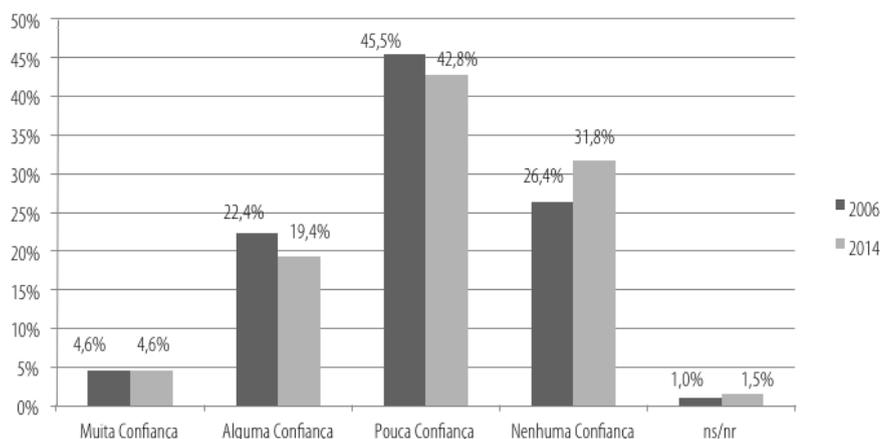
Fonte: “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, (2006) “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Apesar disso, como referido anteriormente, é possível observar um rearranjo no qual a canalização da representação é realizada por novas

organizações ao passo que os partidos têm se profissionalizado. Estudos têm associado positivamente essas novas formas de fazer política às formas tradicionais de participação. Norris (2002), por exemplo, avaliou que nos EUA o comparecimento às urnas compreende uma dimensão de participação distinta de diversas formas de protesto. Entretanto, avaliando o caso do ativismo ambiental, ainda que esta forma de participação esteja negativamente associada ao comparecimento às urnas, está forte e positivamente associada ao pertencimento a partidos políticos e a outras formas de ativismo cívico. Já no Brasil, Rennó et. al. (2011) apontam para uma correlação entre maior participação em movimentos sociais e participação eleitoral.

Ainda que esses estudos tenham avaliado a associação entre essas duas formas de participação, resta analisar como se associam essas novas configurações de engajamento do cidadão e outras dimensões da representação. No Brasil, a confiança nas instituições representativas, como Parlamento e partidos, é alarmantemente baixa. Em 2006, 71.9% tinham pouca ou nenhuma confiança no Congresso Nacional. Esse número saltou para 74% em 2014. Mais alarmante, entretanto, é a mudança do número daqueles que afirmam não ter *nenhuma* confiança na instituição. Esta categoria saltou de 26.4% para 31.8% (Gráfico 4).

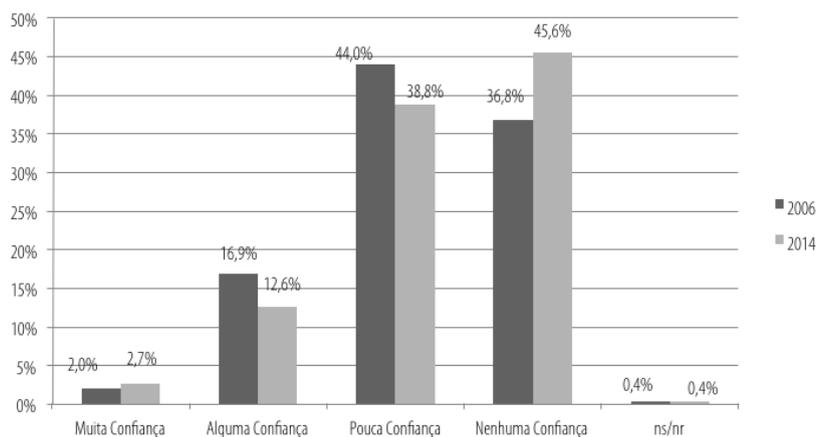
Gráfico 4. Confiança no Congresso Nacional



Fonte: “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, (2006) “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Em relação aos partidos políticos a situação é ainda mais crítica. Em 2006, 80,8% dos brasileiros afirmaram ter pouca ou nenhuma confiança nessa instituição. Em 2014, a desconfiança saltou para 84%. Em relação à desconfiança absoluta, o salto foi ainda maior. Enquanto em 2006 36,8% afirmaram não ter *nenhuma* confiança nos partidos, em 2014 foram 45,6% os que demonstraram desconfiar totalmente destes (Gráfico 5).

Gráfico 5. Confiança nos Partidos Políticos



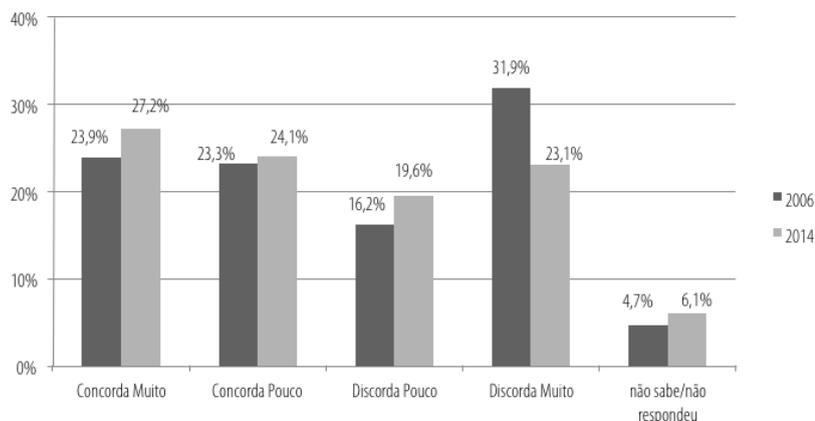
Fonte: “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, (2006) “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Por outro lado, é maior o número de brasileiros que reconhece os partidos políticos como indispensáveis à democracia, indicando que, mais que querer eliminá-los, os cidadãos anseiam que estes funcionem melhor como mecanismos de participação (Moisés, 2013). Mesmo assim, de 2006 a 2014 esses números caíram. Por exemplo, em 2006 a proporção de brasileiros que discordavam pouco ou muito que se poderia deixar de lado o congresso e os partidos em caso de dificuldade era 48,1%, pouco mais do que os 47,2% que concordavam um pouco ou muito com esse cenário. Já em 2014 a situação se inverteu. Apenas 42,2% continuam discordando em algum grau, enquanto os que concordam passaram a maioria absoluta, com 51,3%, (Gráfico 6).

Ao mesmo tempo em que houve uma desvalorização da idéia das instituições representativas como elementos essenciais à democracia, também

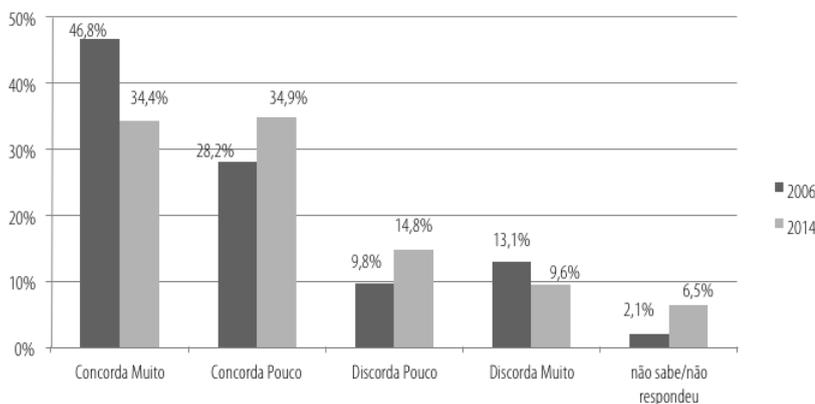
caiu a percepção do voto como instrumento de mudança. Em 2006 75% concordavam muito ou pouco que o voto permitia às pessoas influenciar nos acontecimentos do país. Este número caiu para 69,3% em 2014. Mais preocupante, entretanto é a queda no número daqueles que mais concordam com essa afirmação, de 46,8% em 2006 para 34,3% em 2014 (Gráfico 7).

Gráfico 6. Presidente pode deixar de lado os partidos e o Congresso em caso de dificuldades



Fonte: “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, (2006) “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Gráfico 7. O voto permite que as pessoas possam influenciar nos acontecimentos do país



Fonte: “A Desconfiança dos cidadãos das Instituições Democráticas”, (2006) “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

No contexto brasileiro, essas novas formas de engajamento estão positivamente ou negativamente associadas às orientações dos cidadãos em relação à representação? Participar de movimentos sociais e protestos é uma forma alternativa ou complementar à adesão à democracia representativa? Para responder a essas questões, utilizou-se dados do *survey* “Brasil, 25 anos de Democracia, 2014”<sup>7</sup>. Como dito anteriormente, o objetivo é avaliar o impacto das novas formas de participação sobre as orientações dos indivíduos em relação aos partidos políticos e à representação.

Para tanto, foram selecionadas uma série de variáveis que medem três dimensões dos partidos e da representação: *Os partidos políticos como elemento normativo essencial da democracia; o vínculo dos cidadãos com os partidos e o sistema representativo e a avaliação pragmática do sistema representativo*. O objetivo é avaliar em que medida a participação em movimentos sociais e a participação em manifestações e protestos impacta variáveis dessas dimensões. O objetivo principal não é analisar quais as determinantes das orientações em relação ao sistema representativo, e sim como as formas não convencionais de participação se associam a estas.

Na primeira bateria de testes dispostos na Tabela 1, foram efetuados testes de regressão logística para aquelas variáveis independentes dicotômicas. A participação em manifestações parece não impactar a relação do cidadão com os partidos e o sistema representativo. Nesses primeiros modelos, para essa modalidade de participação, nenhum modelo aparece como significativo.

Já a participação em movimentos sociais aparece como significativa em modelos para as dimensões da consideração dos partidos como instituição democrática e também da avaliação dos partidos. Esse tipo de participação, ainda que negativamente correlacionado à ideia de que é melhor um presidente associado com um partido político, favorece a opinião de que os partidos políticos são indispensáveis à democracia. Já com relação ao vínculo dos cidadãos com o sistema representativo, participar de movimentos sociais favorece tanto o sentimento da eficácia do voto, quanto a probabilidade de o eleitor se sentir representado por algum partido político.

---

7 Sob responsabilidade do professor Dr. José Álvaro Moisés (NUPPs – USP).

Tabela 1. Regressão Logística

PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA										
	Sem Partidos não pode haver democracia					Campanhas e partidos políticos devem ser financiados				
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Participou/Participaria de Manifestações	-,001	,160	,000	,993	,999	-,246	,159	2,388	,122	,782
Participação Movimentos sociais	-,079	,125	,403	,526	,924	-,065	,126	,266	,606	,937
Renda	-,009	,059	,025	,875	,991	-,145	,058	6,173	,013	,865
Escolaridade	-,069	,040	3,001	,083	,933	-,016	,039	,178	,673	,984
Sexo	,081	,148	,302	,583	1,085	-,206	,146	1,974	,160	,814
Idade	,001	,005	,051	,822	1,001	-,012	,005	6,686	,010	,988
Constant	,378	,449	,710	,399	1,460	1,939	,454	18,276	,000	6,951
Nagelkerke R Square						,033				
N	866					923				
	É melhor um presidente que seja identificado com um Partido					Partidos são indispensáveis à Democracia				
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Participou/Participaria de Manifestações	-,141	,164	,742	,389	,868	-,115	,170	,453	,501	,892
Participação Movimentos sociais	-,222	,130	2,914	,088	,801	,287	,128	5,049	,025	1,333
Renda	-,078	,060	1,706	,192	,925	-,077	,062	1,523	,217	,926
Escolaridade	-,058	,040	2,165	,141	,943	,012	,042	,078	,780	1,012
Sexo	-,155	,149	1,077	,299	,857	-,173	,155	1,236	,266	,841
Idade	-,006	,005	1,578	,209	,994	-,001	,005	,065	,799	,999
Constant	1,161	,455	6,503	,011	3,193	-,448	,467	,921	,337	,639
Nagelkerke R Square	,024					,014				
N	890					912				
AVALIAÇÃO DO SISTEMA REPRESENTATIVO										
	O que partidos Representam (Eleitores/conjunto da população vs os próprios políticos)									
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)					
Participou/Participaria de Manifestações	,111	,173	,408	,523	1,117					
Participação Movimentos sociais	,119	,130	,836	,361	1,127					
Renda	-,075	,064	1,388	,239	,928					
Escolaridade	-,012	,043	,076	,783	,988					
Sexo	-,162	,159	1,043	,307	,850					
Idade	-,001	,005	,012	,914	,999					
Constant	-,653	,475	1,889	,169	,521					
Nagelkerke R Square	,007									
N	933									

	Proximidade a algum partido Político (PT vs Demais Partidos)									
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)					
Participou/ Participaria de Manif.	-,158	,251	,393	,531	,854					
Participação Movimentos sociais	,118	,183	,416	,519	1,125					
Renda	-,090	,091	,988	,320	,914					
Escolar.	-,158	,065	5,927	,015	,854					
Sexo	,012	,235	,003	,959	1,012					
Idade	-,012	,008	2,574	,109	,988					
Constant	1,505	,727	4,288	,038	4,505					
Nagelkerke R Square	,045									
N	359									
REPRESENTAÇÃO E VÍNCULO PARTIDÁRIO										
	A Maneira como as pessoas votam pode fazer com que as coisas mudem					Algum Partido representa a maneira como você pensa				
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Participou/ Participaria de Manif.	,177	,159	1,231	,267	1,193	,333	,216	2,371	,124	1,395
Participação Movimentos sociais	,285	,134	4,545	,033	1,330	,358	,146	5,999	,014	1,431
Renda	,115	,058	3,894	,048	1,122	-,172	,082	4,391	,036	,842
Escolar.	,114	,039	8,571	,003	1,120	,046	,053	,734	,392	1,047
Sexo	,089	,145	,376	,540	1,093	-,585	,202	8,424	,004	,557
Idade	,004	,005	,720	,396	1,004	,013	,006	4,222	,040	1,013
Constant	-1,460	,458	10,181	,001	,232	-2,014	,592	11,568	,001	,133
Nagelkerke R Square	,051					,055				
N	960					949				
	Proximidade a algum partido Político (PT vs Demais Partidos)									
	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)					
Participou/ Participaria de Manif.	-,158	,251	,393	,531	,854					
Participação Movimentos sociais	,118	,183	,416	,519	1,125					
Renda	-,090	,091	,988	,320	,914					
Escolar.	-,158	,065	5,927	,015	,854					
Sexo	,012	,235	,003	,959	1,012					
Idade	-,012	,008	2,574	,109	,988					
Constant	1,505	,727	4,288	,038	4,505					
Nagelkerke R Square	,045									
N	359									

Fonte: Survey “Brasil 25 anos de Democracia” (2014).

O próximo passo consistiu em analisar outras variáveis ordinais que captassem as mesmas dimensões dos partidos e do sistema representativo, submetendo-as a uma análise de regressão categórica.<sup>8</sup> Os resultados dispostos na Tabela 2 seguem a mesma direção dos modelos anteriores, porém com modelos em que a participação em manifestações aparece como significativa.

Tabela 2. Regressão categórica – Coeficientes de regressão (beta) controlados por variáveis socioeconômicas

	Partidos políticos e Democracia		Avaliação do Sistema Representativo	
	Discorda Presidente deixar de lado os partidos em caso de dificuldades	Discorda Brasil Melhor com apenas um Partido Político	Confiança no Congresso Nacional	Confiança nos Partidos Políticos
Participou/Participaria de Manifestações	ns	Ns	Ns	ns
Participação Movimentos sociais	ns	-,090***	,112***	,138***
Renda	-,088***	-,121***	-,081***	-,163***
Escolaridade	,080***	,187***	-,086***	ns
Sexo	ns	-,114***	Ns	ns
Idade	ns	Ns	Ns	ns
R2 Ajustado	,003	,042	,021	,041
N	794	767	834	838
Representação e Vínculo Partidário				
	Proximidade aos Partidos Políticos	Até que ponto o Congresso Nacional representa seus interesses	Voto influencia muito o que acontece no Brasil	O voto permite que as pessoas possam influenciar nos acontecimentos do país
Participou/Participaria de Manifestações	,102***	,079**	Ns	,100***
Participação Movimentos sociais	,178***	Ns	,078***	ns
Renda	-,108***	-,106***	-,122***	,094***
Escolaridade	,086***	,118***	,137***	ns
Sexo	-,149***	Ns	Ns	ns
Idade	ns	Ns	Ns	,104***
R2 Ajustado	,069	,022	,020	,018
N	840	816	842	796

Fonte: survey “Brasil 25 anos de Democracia” (2014).

Significância: \* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $<0,01$ . N= número de casos.

8 (Optimal Scalling no SPSS). A regressão categórica quantifica dados categóricos dando valores numéricos às categorias. Isso resulta em uma equação de regressão linear *optimal* para as variáveis transformadas.

Participar de movimentos sociais está associado a ideia de que é melhor um partido único, mas está positivamente associado a todas as outras dimensões testadas. Esse tipo de participação favorece tanto a confiança no Congresso, quanto nos partidos, além de fomentar a proximidade aos partidos. Além disso, se associa positivamente a ideia de que o voto influencia muito o que acontece no Brasil.

A participação em manifestações apareceu como significativo em um número menor de modelos. Não obstante, da mesma forma que a participação em movimentos sociais, onde apareceram associações significantes, estas foram positivas. Este tipo de participação é relevante para a dimensão da representação e vínculo partidário. Aqueles mais propensos a esse tipo de atividade também são mais próximos aos partidos, acreditam mais que o Congresso representa os seus interesses, além de terem mais a opinião de que o voto permite que as pessoas possam influenciar nos acontecimentos do País.

Os resultados acima precisam ser tomados com cautela. Como os coeficientes  $R^2$  dos modelos são baixos, a sua capacidade explicativa também é baixa. Essa limitação, entretanto, não impede que os resultados sejam levados em conta, já que o objetivo não era aferir quais as variáveis mais relevantes para explicar a relação do cidadão com os partidos e o sistema representativo, e sim o impacto das novas formas de fazer política sobre essas variáveis. Os resultados apontam que essa relação é mais de complementariedade do que de oposição, e novos estudos a respeito do tema são necessários.

## CONCLUSÃO

A democracia é o regime político no qual a participação política dos cidadãos é imprescindível. Seja indiretamente, através da escolha de seus representantes, ou diretamente, através de formas institucionalizadas ou não institucionalizadas de atuar coletivamente por meio de movimentos sociais ou por meio de manifestações. Os valores normativos da representação institucional – por meio de partidos políticos – ou da participação em novos canais não institucionalizados não são, em teoria, contraditórios quando se leva em consideração os valores democráticos.

Porém, a crise de representação que ocorre em vários países do mundo colocou na agenda política a questão da superação dos partidos. Ao mesmo tempo, a ocorrência de formas alternativas de fazer política, em especial as manifestações populares de descontentamento com a política tradicional, como passou no Brasil em 2013, deu lugar à interpretação de que estas duas dimensões cruciais para a democracia estariam em descompasso: os cidadãos estariam abandonando as estruturas de representação – que se crê que estariam ultrapassadas – e caminhando em direção a estas novas formas de fazer política.

A existência de um *gap* entre representantes e representados, ou seja, a ausência de *responsividade*, no sistema político brasileiro já vem sendo apontada. Destaca-se que dita separação indicaria um dos caminhos que levou ao surgimento das manifestações que tomaram as ruas de inúmeras cidades brasileiras em 2013. Ainda que não se possa afirmar que a causa destas manifestações haja sido a brecha entre representantes e representados, este pode ser um dos motivos.

Entretanto, apesar da existência deste *gap* entre representantes e representado e da necessidade dos cidadãos de ocupar as ruas, os dados aqui apresentados não confirmam a hipótese de que os cidadãos estariam abandonando as estruturas de representação e caminhando em direção a estas novas formas de fazer política. Ainda que se possa dizer que os partidos e outras instituições passem por uma crise de legitimidade, a participação política por canais não institucionalizados aparece mais como uma maneira complementar de fazer política do que de forma antagônica à representação através dos partidos. Portanto, ao invés de significar um desejo pelo fim dos partidos políticos, as novas formas de fazer política representada pela ação direta da cidadania em manifestações e movimentos sociais podem ser um indicio de que os representados reivindicam uma melhoria da representação e do processo representativo.

## REFERÊNCIAS

- BRAGA, Maria do Socorro Sousa e BORGES Tiago D. P. Organização e Poder nos Partidos Políticos Brasileiros. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política na área temática Eleições e Representação Política, realizado de 29 de julho a 01 de agosto de 2008, na Unicamp, Campinas (SP). 2008.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa e PIMENTEL JR, Jairo. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?. *Opin. Publica* [online]. vol.17, n.2, p. 271-303, 2011.
- DAHL, R. *La Poliarquía*. Buenos Aires: Reis, 1989.
- DALTON, Russel. Political Support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- FERNANDEZ, M., LEITE, A. y ABAD, A. Representación política y responsiveness en el Brasil contemporáneo. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 52, nº 1, p. 123-144, 2004.
- KATZ, Richard S and Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, p 5-31, 1995.
- KIRCHHEIMER, O. The transformation of western European party system. In: LAPALOMBARA, J., y WINER, M. (editores). *Political parties and political development*. USA: Princeton University Press, 1966.
- MAIR, P. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, Vol. 38, Nº167, p. 277-293, 2003.
- MAIR, P. Left-Right Orientations. In: DALTON, R. y KLINGEMANN, H. D. *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford University Press, 2007. p. 206-222.
- MOISÉS, José Álvaro. Os Significados da Democracia segundo os Brasileiros. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Edusp, 2013
- MONTERO, José Ramón, Gunther, Richard e Linz, Juan J. *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa. Confidence in public institutions: faith, culture, or performance?. In: PUTNAM, Robert; PHARR, Susan (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- NORRIS, Pippa. Introduction: the growth of critical citizens?. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NORRIS, Pippa. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press, 2002.

NYE, Joseph Introduction: the decline of confidence in government. In: NYE, Joseph et al. *Why People don't Trust Government*. Harvard: Harvard University Press, 1997.

PNUD, Democracia nas Américas. São Paulo: PNUD, 2004.

PUTNAM, Robert; PHARR, Susan; DALTON, Russel. "Introduction: what's troubling the trilateral democracies?". In: PUTNAM, Robert; PHARR, Susan (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

RENNÓ, Lúcio; SMITH, Amy; LAYTON, Matthew; Pereira, Frederico. *Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro, 1997.

TARROW, S. *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Universidad, 2004.

VIEIRA, Soraia Marcelino. O partido da social democracia brasileira: trajetória e ideologia. Tese de doutorado, IESP/UERJ dezembro de 2012.

## ANEXO

### VARIÁVEIS DOS MODELOS DE REGRESSÃO LOGÍSTICA:

#### *Dependentes:*

- Sem Partidos não pode haver democracia: (A democracia pode funcionar sem partidos = 0; sem partidos não pode haver democracia = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- Campanhas e partidos políticos devem ser financiados: (As campanhas não devem ser financiadas = 0; Devem ser financiadas com dinheiro público + devem ser financiadas com doações de empresas privadas + devem ser financiadas com doações de pessoas físicas + devem ser financiadas como hoje, com dinheiro público e privado = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- É melhor um presidente que seja identificado com um Partido: (melhor um presidente que não dê importância para os partidos = 0; melhor um presidente que seja identificado com um partido político = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- Partidos são indispensáveis à Democracia: (partidos políticos só servem para dividir as pessoas = 0; são indispensáveis à democracia; não sabe + não respondeu + NDA/Outras = missing)
- O que partidos Representam (os próprios políticos = 0; seus eleitores + conjunto da população = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- A Maneira como as pessoas votam pode fazer com que as coisas mudem: (não importa como as pessoas votam, não fará com que as coisas mudem = 0; A maneira como as pessoas votam pode fazer com que as coisas mudem = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- Algum Partido representa a maneira como você pensa: (não = 0; sim = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- Proximidade a algum partido Político (PSB + DEM + PSDB + PMDB + PTB + PP + PDT + PL + PSOL + PCdoB + PV + PR + PPS + PSD + outros = 0; PT=1; não sabe + não respondeu = missing)

#### *Independentes:*

- Participa de manifestações: (Nunca faria = 0; já fez + poderia fazer = 1; não sabe + não respondeu = missing)
- Participa de movimentos sociais: (nunca = 0; quase nunca = 1; frequentemente = 2; muito frequentemente = 3; não sabe + não respondeu = missing)
- Variáveis de controle: (Idade, Sexo, Escolaridade e Renda)

# PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ON-LINE VS. OFF-LINE NO BRASIL

---

NUNO COIMBRA MESQUITA E  
STEFANIA LAPOLLA CANTONI

## INTRODUÇÃO

A participação política é uma dimensão crucial dos sistemas democráticos. A qualidade da democracia é alta quando se observa que em um país há intensa participação dos cidadãos, não só pelo voto, mas também por meio de diversas outras formas, como participando na vida dos partidos, em organizações da sociedade civil, na discussão de políticas públicas, monitorando a conduta de agentes políticos, etc. (Diamond & Morlino, 2005). No Brasil, entretanto, exceção feita à participação eleitoral,<sup>1</sup> os índices de outras formas de engajamento cívico são preocupantemente baixos, em geral não atingindo mais que 10% dos cidadãos (“Brasil, 25 anos de democracia”, 2014). As novas mídias digitais e o crescimento da internet, não obstante, renovaram os repertórios de participação. Ao menos potencialmente, esses novos meios diminuem os custos do engajamento cívico em termos de tempo e esforço. Além disso, têm a capacidade de aumentar a comunicação entre cidadãos e organizações sociais ou autoridades políticas.

As novas tecnologias, ainda que potencialmente revigoradoras dos mecanismos de participação, ainda não foram devidamente exploradas pela literatura no Brasil. A literatura internacional tem produzido análi-

---

1 Com o voto sendo obrigatório no Brasil, há que se avaliar essa alta participação com cautela, inclusive pelo número considerável de votos brancos e nulos (Moisés, 2013). Ver discussão em Arbache, capítulo 2.

ses otimistas, que acreditam que as mídias digitais podem servir para informar, organizar e engajar os indivíduos mais marginalizados do sistema político (Norris, 2002). Por outro lado, também há interpretações mais céticas, onde a avaliação é que os meios eletrônicos representam – na verdade – um recurso adicional que reforça o ativismo daqueles grupos *já* engajados no sistema (Margolis & Resnick, 2000). A partir desta perspectiva, os meios digitais teriam um aspecto potencialmente negativo, ao aprofundar a diferença entre os que têm recurso para participar e os que não têm (Best & Krueger, 2005).

Desse modo, mais do que avaliar o potencial do uso da internet para o engajamento cívico (ver, neste sentido, capítulo 3 de Mesquita), importa investigar a própria *participação* pela internet, e as possíveis particularidades que apresentam em relação às formas tradicionais de participação. O objetivo desse artigo, portanto, é explorar as diferenças entre a participação *on-line* e a *off-line*, e as diferentes associações que podem ter com a percepção que os cidadãos têm sobre as instituições representativas. O capítulo discute inicialmente a questão da participação política como elemento essencial da qualidade da democracia. Em seguida, apresentam-se os estudos sobre participação e internet, e as diferentes perspectivas que fornecem em relação ao papel dos meios eletrônicos. A análise dos dados (survey “Brasil, 25 anos de Democracia” 2014<sup>2</sup>) primeiramente compara o perfil dos que participam *on-line*, com os que participam *off-line*, para depois avaliar como se associam essas formas de engajamento a atitudes em relação às instituições democráticas. Finalmente, apresentam-se as conclusões iniciais sugeridas pelo estudo.

## 1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E NOVOS REPERTÓRIOS

A participação política constitui-se como elemento crucial dos sistemas democráticos. Nenhuma democracia pode negar o direito formal à participação a todos os membros adultos da comunidade política. Para uma democracia de qualidade, entretanto, a mera garantia formal desse

---

2 Coordenado pelo Professor José Álvaro Moisés e desenvolvido pelo Nupps/USP, com apoio da pró reitoria de pesquisa da USP e da Fapesp.

exercício é insuficiente, sendo necessário também garantir que todos os cidadãos de fato sejam capazes de usar esse direito de influenciar o processo decisório mediante diversas formas de ativismo cívico (Diamond e Morlino, 2004).

Dessa forma, a participação política constitui-se como uma das dimensões da qualidade da democracia, cujos estudos se intensificaram após a terceira onda de democratização e também após sinais de descontentamento com o desempenho das democracias mais antigas. Analiticamente, o conceito de participação política está relacionado com a cultura política, que enfatiza aspectos como valores políticos e orientações normativas dos cidadãos. Os estudos de cultura política avaliam como essas atitudes e crenças podem influenciar concepções que afetam o envolvimento das pessoas com a vida pública.

Essa cultura política pode ser distinguida, por sua vez, entre atitudes que os cidadãos manifestam em *relação ao sistema político* e aquelas relacionadas *a si mesmos como atores políticos*. O primeiro tipo pode ser traduzido como apoio político, e ao enquadramento multidimensional – apoio a comunidade política, adesão a valores democráticos, satisfação com o funcionamento da democracia, confiança nas instituições e avaliação de atores políticos – proposto por autores como Norris (1999). A participação política, por sua vez, está relacionada a esse segundo tipo de orientações que os cidadãos manifestam em relação a si mesmos como atores políticos, e que também inclui o interesse e conhecimento por política (Schmitt-Beck & Voltmer, 2007).

A participação política compreende ações empreendidas pelos cidadãos com o objetivo de influenciar resultados políticos, manifestar demandas, e manter elites políticas responsivas. Um importante indicador de participação é o comparecimento às urnas, além de outras formas de engajamento ligadas à democracia representativa, como a participação em partidos políticos. Outras formas não relacionadas à representação, também são usadas, como o protesto político ou o pertencimento a grupos organizados da sociedade civil.

Não obstante, existe a análise de que o ocidente tem se tornado cada vez mais desiludido com as instituições tradicionais, afastando-se dos partidos políticos, bem como de outras formas mais tradicionais de participa-

ção (Putnam, Pharr e Dalton 2000; Dalton 1999). Nos Estados Unidos, a mudança de gerações teria minado a participação massiva em associações voluntárias e reduzido o capital social (Putnam, 2000).

Nesse contexto, o avanço das novas tecnologias ganham outro relevo ao, potencialmente, renovar os repertórios de participação. As mídias digitais têm a capacidade de reduzir os custos de participação em termos de tempo e esforço, facilitando também a comunicação a longas distâncias. Por outro lado, a internet também fornece formas originais de participação, criando novos canais entre os cidadãos e organizações da sociedade civil ou entre cidadãos e as próprias autoridades políticas. Esses meios se constituem também como oportunidades mais amplas de influir na vida pública, já que se caracterizam por formas não-hierárquicas, em especial a partir de plataformas que permitem maior interação (Jensen & Anduiza, 2012)

## 2. INTERNET E DEMOCRACIA

O potencial das novas tecnologias, em especial a Internet, sem dúvida permitiu ao cidadão comum a expressão de suas opiniões para um público maior, ao mesmo tempo em que forneceram mais instrumentos de mobilização. Exemplo da utilização das novas tecnologias para esse fim foi o forte movimento que se seguiu aos ataques terroristas na Espanha em 2004, com a uso desses novos recursos, criando uma dinâmica de desobediência civil pacífica (Luengo, 2010). As redes sociais também foram acionadas como instrumento de mobilização nos países da chamada primavera árabe em 2011 (Norris, 2012). No Brasil, a campanha da “Ficha Limpa” – que propôs uma lei para melhorar o perfil dos candidatos a cargos eletivos, prevenindo que condenados por crimes fossem eleitos – foi ativa na internet, ao usar a mídia digital para recolher assinaturas pela proposta legislativa. O objetivo foi atingido e, após pressão da sociedade, acabou sendo aprovado pelo Parlamento (Welp & Wheatly, 2012; Santos, capítulo 8).

A internet é vista como meio que pode servir para informar, organizar e engajar os indivíduos mais marginalizados do sistema político existente, devido a custos reduzidos de informação e comunicação que – ao

menos potencialmente – removeria alguns dos desincentivos da participação política (Norris, 2002). Por outro lado, há também a perspectiva de que o engajamento pela internet pode influenciar modos mais tradicionais de participação, como a eleitoral, potencialmente aumentando o interesse pela política, mesmo para aqueles mais desinteressados. Nos EUA, o mecanismo seria o de uma mobilização política acidental, onde campanhas políticas na rede poderiam eventualmente mobilizar o público a ser mais interessado por política e a votar (Hamilton & Tolbert, 2012). Já na Espanha, análise semelhante verificou que são as formas não representativas de participação – como o protesto político – as que são fomentadas pelo uso da internet (Cantijoch, 2012). Além disso, outro impacto positivo seria sobre o interesse por política e a eficácia política. Não sendo esse impacto homogêneo em diversos países, sugere-se haver a interferência de fatores culturais, institucionais e socioeconômicos (Colombo, Galais & Gallego, 2012).

Mesmo uma perspectiva mais cética prevê que os meios eletrônicos constituem, ao menos, um recurso adicional que reforça o ativismo daqueles grupos já com maior engajamento no sistema (Margolis & Resnick, 2000). Nesse sentido, algumas análises que buscam compreender o sentido da causalidade entre uso da internet e engajamento político encontraram indícios de que grande parte dessa correlação pode ser atribuída a níveis prévios de participação (Kroh & Neiss, 2012). Esse aspecto, por outro lado, poderia se constituir em um problema, aprofundando a diferença entre os que têm recursos para participar e os que não têm (Best & Krueger, 2005; Norris, 2002).

Estudo comparado entre Estados Unidos e Espanha avaliou que os determinantes dos modos de engajamento pela internet e por outras formas de participação mais convencionais diferem nos dois países. Enquanto na Espanha há semelhança entre os fatores ligados às duas formas de participação – maior status socioeconômico e educacional – o mesmo não acontece nos EUA. Os estadunidenses que participam *on-line* não são necessariamente os que possuem recursos cognitivos fornecidos por um maior nível educacional, e que se correlaciona com vias mais tradicionais de participação. De maneira distinta à mobilização *off-line*, essa nova modalidade de participação vem acompanhada de melhores habilidades es-

pecíficas com o uso da tecnologia: os mais conectados tecnologicamente são também mais participativos digitalmente no caso dos Estados Unidos (Jensen & Anduiza, 2012).

O estudo dos impactos políticos da internet no Brasil ainda encontra-se em estágio exploratório. O uso da internet, assim como a exposição a outros meios de comunicação, mostrou-se associar positivamente ao engajamento cívico. Tanto a eficácia e interesse por política – bem como a participação – mostraram estar positivamente associados ao uso da mídia digital (Mesquita, capítulo 3). Também há indícios de que a nova tecnologia apresenta-se como recurso adicional dos que têm mais conhecimento e informação, mas por outro lado aumentando a possibilidade de inclusão na política de outros segmentos da população dela afastados, em especial os mais jovens (Schlegel, 2009). Assim, ainda que o uso da internet reforce a posição dos já incluídos, apresenta-se como recurso de oportunidades para outros setores sociais.

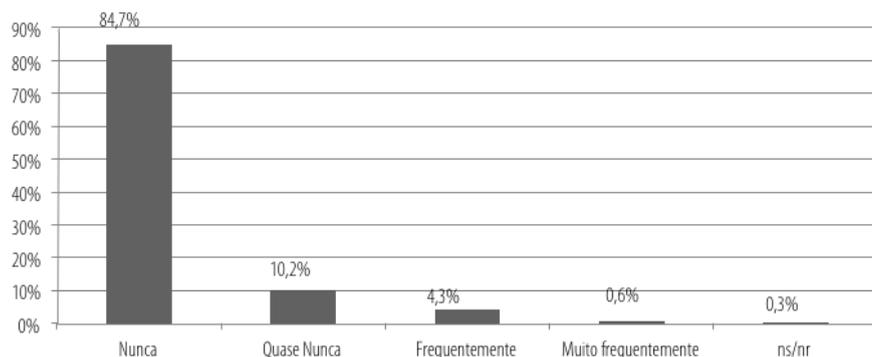
No Brasil, ainda que o acesso à internet tenha aumentado, os índices de participação através deste recurso são baixos. Apenas 4,3% afirmam utilizar este meio para participar frequentemente, enquanto 10,2% quase nunca o utilizam (Gráfico 1). Ainda que baixo, este número não difere dos níveis de participação do Brasil por outros meios (ver discussão em Vieira, Fernandez e Mesquita, capítulo 4).

Entretanto, ao avaliar o potencial da Internet como forma de participação, os dados confirmam a avaliação mais otimista da literatura internacional.<sup>3</sup> Entre as ações que as pessoas afirmam ser mais eficientes para influenciar decisões do governo, organizar protestos e manifestações de rua aparece em primeiro lugar, com 23,3%. Se juntarmos “mobilizar as pessoas pela internet” com “participar de ações políticas pela internet”, 20,4% das pessoas avaliam que as novas tecnologias são mais eficientes para impactar as decisões governamentais (Gráfico 2). É um número expressivo se considerarmos que os meios digitais estão ainda em desenvolvimento no país.

---

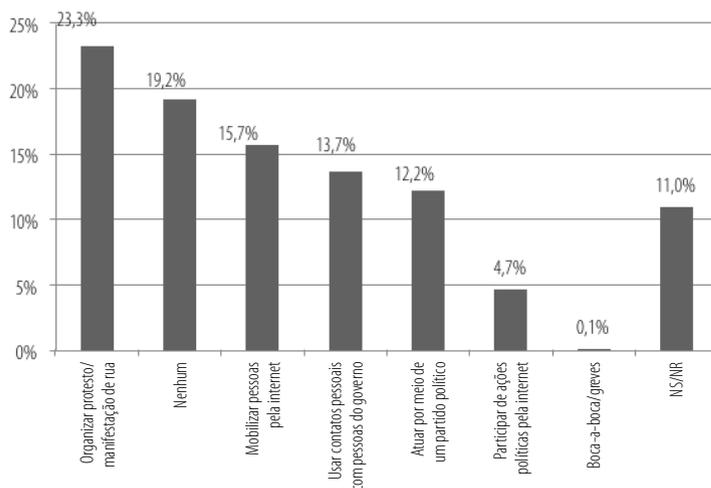
3 Ver também Santos, capítulo 8.

Gráfico 1. Participação através da Internet



Fonte: “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Gráfico 2. Ação mais eficiente para influenciar nas decisões do governo



Fonte: “Brasil, 25 anos de Democracia” (2014).

Dessa forma, é relevante explorar não só os impactos do uso da internet sobre o engajamento cívico, mas de maneira mais específica, a *participação on-line*. Assim, o objetivo desse artigo é avaliar o potencial da participação através da internet. Quem participa pela internet? Há diferenças entre os determinantes da participação *on-line* com os determinantes da *off-line*? Por outro lado, se quer saber se há dicotomia entre participação e repre-

sentação, no caso da internet. Indivíduos que participam usando as novas tecnologias são cidadãos críticos que rejeitam as formas representativas tradicionais de engajamento cívico ou utilizam a web como um recurso adicional? Participar pela internet tem impacto sobre as percepções dos cidadãos das instituições democráticas representativas?

Tendo em vista os estudos exploratórios já existentes sobre o perfil do internauta brasileiro anteriormente citados, as hipóteses são:

- H1: O perfil daqueles que participam pela internet é semelhante ao da participação *off-line*, exceção feita a uma maior participação dos jovens no caso do engajamento *on-line*.
- H2: Há diferença nas percepções dos engajados *on-line* e *off-line* a respeito das instituições democráticas. Aqueles que participam pela internet são mais críticos que os que participam das formas mais tradicionais de engajamento cívico.

### 3. ANÁLISE DOS DADOS

Para realizar esta análise, as nossas variáveis de interesse – i.e., os diferentes tipos de participação – foram trabalhadas como binárias<sup>4</sup>. A *participação pela internet*; a *participação em conselhos locais e/ou orçamento participativo* (OP); o *trabalho para um candidato e/ou partido político*; a *participação em manifestação e assinar abaixo assinados* foram as cinco variáveis utilizadas.

Primeiro avaliamos o efeito de fatores socioeconômicos (sexo, escolaridade, renda e idade) tanto sobre a participação *on-line* quanto sobre todos os tipos de participação *off-line*. Aqui o interesse não é identificar todos os determinantes que levam os indivíduos a participarem das diversas formas de engajamento cívico, mas sim analisar se certas variáveis socioeconômicas têm um efeito diferenciado (ou não) sobre tais modalidades e, logo, se conformam perfis diferenciados (ou semelhantes).

---

4 O tratamento de todas as variáveis, tanto dependentes como independentes, é detalhado no apêndice.

A Tabela 1 relata os resultados da regressão logística<sup>5</sup> das variáveis socioeconômicas cujos efeitos sobre os tipos de participação resultaram estatisticamente significativos. O teste indica, como esperado, que as pessoas que *participam pela internet* são aquelas com nível de educação mais alto. Em particular, os respondentes que possuem ensino universitário são quase 10 vezes mais propensos a participarem se comparados às pessoas com até quarta série do ensino fundamental. Em relação à renda, não há um padrão definido. Ter renda entre R\$1448 e R\$3620 diminui a probabilidade de participar se comparado aos que ganham até R\$1448, porém já sobre os estratos superiores não encontrou-se nenhuma relação, pois não têm influência estatisticamente significativa na variável dependente.

Tabela 1. Regressão Logística

Perfil da Participação Política On-line e Off-line									
	Abaixo assinado			Manifestação			Internet		
	Odds Ratio	S.E.	Sig.	Odds Ratio	S.E.	Sig.	Odds Ratio	S.E.	Sig.
<b>Escolaridade (Até 4a Série)</b>									
Até 8a Série	1,032	0,239	0,891	0,806	0,416	0,676	2,090	1,827	0,399
Ensino Médio	2,256	0,503	0,000	2,166	0,989	0,091	3,506	2,994	0,142
Universitário	3,004	0,799	0,000	3,436	1,706	0,013	9,856	8,778	0,010
<b>Renda (Até R\$1448)</b>									
R\$1448 a R\$3620	1,473	0,234	0,015	1,366	0,413	0,302	0,258	0,135	0,010
R\$3620 a R\$14480	1,978	0,475	0,004	0,780	0,370	0,600	0,503	0,310	0,266
Acima de R\$14480	13,396	14,522	0,017				1,034	1,235	0,978
<b>Idade (16 a 24 anos)</b>									
25 a 34	1,965	0,447	0,003	0,564	0,220	0,142	1,998	1,249	0,268
35 a 44	2,118	0,507	0,002	1,072	0,395	0,851	1,492	1,040	0,566
45 a 59	2,755	0,640	0,000	0,451	0,202	0,076	1,335	0,938	0,681
60 ou mais	2,257	0,614	0,003	0,963	0,438	0,935	0,808	0,751	0,819
<b>Sexo (Homem)</b>	<b>1,097</b>	<b>0,157</b>	<b>0,518</b>	<b>2,436</b>	<b>0,673</b>	<b>0,001</b>	<b>4,272</b>	<b>2,067</b>	<b>0,003</b>

Fonte: “Brasil, 25 anos de democracia”, NUPPs/USP (2014).

A participação *on-line* tem maior peso masculino. Os homens são mais de quatro vezes mais propensos a participarem através da internet do que as mulheres. Quanto à idade, se bem partimos da hipótese de que as pesso-

5 A análise inferencial foi realizada usando regressão logística, uma vez que é a modalidade mais adequada para tratar variáveis dependentes binárias.

as mais jovens tenderiam a participar em maior medida através da internet, não foi encontrada nenhuma associação significativa entre participação *on-line* e idade.

No modelo para a *participação em manifestações*, de modo semelhante ao que acontece na participação pela internet, a educação também é um preditor significativo, pois respondentes com nível de educação universitário tem quase quatro vezes mais probabilidade de participar nesta atividade, e respondentes com ensino médio são mais de duas vezes mais propensos a participarem, ambas as categorias comparadas com respondentes com até quarta série.

Em relação a idade, as pessoas de 45 a 60 anos são menos propensas a participarem em manifestações, se comparadas à faixa etária mais jovem, o que é de certa maneira esperado. Finalmente, do mesmo modo que para a participação *on-line*, ser homem aumenta quase três vezes a probabilidade de participar nesta modalidade. Ainda que essa modalidade de participação caminhe no mesmo sentido em relação à educação (particularmente no que diz respeito ao ensino universitário) e sexo, o peso destas variáveis é maior na participação *on-line*.

A *participação em abaixo-assinados* é o tipo de participação *off-line* mais frequente. Entretanto, esta variável também inclui petições pela internet, o que a torna menos robusta para comparar com a participação *on-line*. Mais uma vez, a educação é um bom preditor, já que indivíduos com ensino médio são mais de duas vezes mais propensos a participarem – e com ensino universitário três vezes mais – em relação às pessoas com grau de instrução até quarta série do ensino fundamental.

A renda também diz algo sobre o perfil de pessoas que participam nesta atividade, pois se compararmos com indivíduos cuja renda é de até R\$1448, aqueles com renda entre R\$1448 e R\$3620 e aqueles cuja renda é de R\$3620 a R\$14480 têm mais probabilidade de participar, embora a diferença não seja tão relevante como no estrato superior a R\$14480, cuja probabilidade de participação aumenta em mais de 13 vezes se comparado ao estrato inferior. Por fim, no que diz respeito à idade, os respondentes de todas as faixas etárias superiores são mais propensos a participarem do que jovens de 16 a 24 anos, não havendo muito contraste entre tais categorias.

Diferentemente dos outros tipos de participação, aqui não encontrou-se relação entre sexo e participação em abaixo assinados.

O modelo para a *participação em conselhos ou orçamento participativo* não apresentou nenhuma variável independente cuja influência na variável explicativa fosse estatisticamente significativa. De modo semelhante, o modelo para as *atividades partidárias* também não comprovou nenhuma associação, com exceção de apenas um estrato educacional. Aqueles com ensino médio são quase oito vezes mais propensos a participarem do que as pessoas que frequentaram até a quarta série.

Em síntese, o perfil daqueles que participam pela internet tende a se caracterizar por serem pessoas com alto nível de escolaridade e predominantemente homens. Já o perfil dos que participam *off-line* repete esse mesmo padrão em relação à variável de educação (no caso da manifestação e dos abaixo-assinados), e em relação a maior participação dos homens em detrimento das mulheres (no caso da manifestação). A renda não é um preditor significativo para todos os tipos de participação. Esta variável demonstrou impactar (positivamente) apenas a participação em abaixo assinados e só para uma faixa de renda da participação *on-line*.

Os dados aparentemente demonstram não haver um perfil diferenciado entre a participação *on-line* e as outras modalidades *off-line* de engajamento cívico, o que significa que a internet não necessariamente tem emergido – por enquanto – como uma nova porta para incluir aos “desengajados de sempre”. Pelo contrário, apesar de os perfis de quem participa *on-line* e *off-line* caminharem no mesmo sentido, há diferenças que contribuem para o aprofundamento do *gap* entre os ativos e inativos: o perfil de quem participa pela internet tem ainda mais educação formal e é mais masculino do que quem participa de outras modalidades.

Assim, a confirmação da hipótese inicial de que não há um perfil diferenciado entre quem participa *on-line* e quem participa *off-line* – com exceção da idade – se comprova apenas em parte. Por um lado, não há diferença no que diz respeito à direção do impacto dos condicionantes socioeconômicos. Por outro lado, há sim uma diferença na magnitude desse impacto, já que no perfil de quem participa *on-line*, alguns desses condicionantes são mais acentuados.

Para testar a segunda hipótese, isto é, analisar se há alguma relação entre a participação através da internet e as percepções acerca das instituições democráticas representativas, foram conduzidos testes chi quadrado<sup>6</sup>. Para nos aproximar de tais percepções trabalhamos com variáveis que medem a confiança dos indivíduos acerca de quatro instituições democráticas: congresso, judiciário, governo e partidos políticos. A fim de avaliar a adesão normativa à democracia incluímos uma variável de opinião acerca de a “democracia ser sempre melhor do que qualquer outra forma de governo, se tanto faz que o governo seja uma democracia ou uma ditadura, e se em certas circunstâncias é melhor uma ditadura do que um regime democrático”. Ainda, trabalhamos com mais duas variáveis sobre a opinião das pessoas sobre a possibilidade de existir uma democracia sem partidos políticos e sem congresso nacional. Todas as quatro variáveis foram tratadas como binárias.

Como poderia se esperar, as pessoas ativas em partidos políticos ou que trabalham para candidatos são as que mais confiam nas instituições representativas. Apenas 17,95 % não confiam no *governo*, diferença ampla se comparada aos que participam em manifestações, já que destes, os que não confiam somam 41,61 % (Tabela 2). Ainda que se pretendesse avaliar as diferenças entre estes tipos de participação e a participação pela internet, os resultados desta última (26,74 % não confiam) não foram significativos.

Os internautas são os menos confiantes no *judiciário*, uma vez que 12,8 % não confia nesta instituição. De novo, os que participam em atividades político-partidárias são os que mais confiam (apenas 3,85 % não confia), embora a diferença entre um e outro tipo de participação não seja tão grande. O mesmo acontece com a confiança no *congresso*: 84,62 % dos que participam em atividades partidárias diz confiar no Congresso, contra 80,23 % dos internautas que afirma o mesmo.

---

6 A escolha deste teste se deve a que, como as pesquisas que envolvem o uso da internet e o comportamento político ainda são exploratórias, preferimos ser parcimoniosos e não atribuir a priori uma direção de *causalidade*, optando por avaliar *associação* entre as variáveis de interesse.

Tabela 2. Testes Qui Quadrado

Confiança nas Instituições Representativas e Tipos de Participação						
	Confiança no Governo			Confiança no Judiciário		
	Não confia	Confia	Total	Não confia	Confia	Total
<b>ON-LINE</b>						
Não participa	31, 71 (599)	68,29 (1290)	100 (1889)	21, 94 (411)	78, 06 (1462)	100 (1873)
Participa	26, 74 (23)	73, 26 (63)	100 (86)	12, 8 (11)	87, 2 (75)	100 (86)
	Pearson chi2(1) = 0.9401 Pr = 0.332			Pearson chi2(1) = 4.0755 Pr = 0.044		
<b>Manifestação</b>						
Não participa	30, 51 (555)	69, 49 (1264)	100 (1819)	21, 67 (391)	78, 33 (1413)	100 (1804)
Participa	41, 61 (62)	58, 39 (87)	100 (149)	22, 82 (34)	77, 18 (115)	100 (149)
	Pearson chi2(1) = 7.8833 Pr = 0.005			Pearson chi2(1) = 0.1059 Pr = 0.745		
<b>Conselhos/OP</b>						
Não participa	31, 87 (609)	68, 13 (1302)	100 (1911)	22, 06 (418)	77, 94 (1477)	100 (1895)
Participa	19, 74 (15)	80, 26 (61)	100 (76)	9, 21 (7)	90, 79 (69)	100 (76)
	Pearson chi2(1) = 4.9935 Pr = 0.025			Pearson chi2(1) = 7.1310 Pr = 0.008		
<b>Político-partidária</b>						
Não participa	31, 99 (611)	68, 01 (1299)	100 (1910)	22, 33 (423)	77, 67 (1471)	100 (1894)
Participa	17, 95 (14)	83, 05 (65)	100 (78)	3, 85 (3)	96, 15 (75)	100 (78)
	Pearson chi2(1) = 8.1701 Pr = 0.004			Pearson chi2(1) = 15.1189 Pr = 0.000		
	Confiança nos Partidos Políticos			Confiança no Congresso		
	Não confia	Confia	Total	Não confia	Confia	Total
<b>ON-LINE</b>						
Não participa	46, 53 (879)	53, 47 (1010)	100 (1889)	32, 92 (615)	67, 08 (1253)	100 (1868)
Participa	29, 07 (25)	70, 93 (61)	100 (86)	19, 77 (17)	80, 23 (69)	100 (86)
	Pearson chi2(1) = 10.1057 Pr = 0.001			Pearson chi2(1) = 6.5023 Pr = 0.011		
<b>Manifestação</b>						
Não participa	45, 27 (823)	54, 73 (995)	100 (1818)	32, 07 (577)	67, 93 (1222)	100 (1799)
Participa	50, 33 (75)	49, 67 (74)	100 (149)	35, 57 (53)	64, 43 (96)	100 (149)
	Pearson chi2(1) = 1.4245 Pr = 0.233			Pearson chi2(1) = 0.7691 Pr = 0.381		
<b>Conselhos/OP</b>						
Não participa	46, 41 (887)	53, 59 (1024)	100 (1911)	32, 80 (620)	67, 20 (1270)	100 (1890)
Participa	30, 26 (23)	69, 74 (53)	100 (76)	17, 10 (13)	82, 90 (63)	100 (76)
	Pearson chi2(1) = 7.6822 Pr = 0.006			Pearson chi2(1) = 8.2484 Pr = 0.004		
<b>Político-partidária</b>						
Não participa	46, 54 (889)	53, 46 (1021)	100 (1910)	32, 93 (622)	67, 07 (1267)	100 (1889)
Participa	28, 20 (22)	71, 80 (56)	100 (78)	15, 38 (12)	84, 62 (66)	100 (78)
	Pearson chi2(1) = 10.1526 Pr = 0.001			Pearson chi2(1) = 15.1189 Pr = 0.000		

Fonte: “Brasil, 25 anos de democracia”, Nupps/USP (2014).

Nota: Os resultados estão expressos em porcentagens. Os valores absolutos encontram-se entre parêntese.

Se bem faria sentido esperar o mesmo padrão em relação à confiança nos *partidos políticos*, não há grandes diferenças entre os diferentes tipos de participação. Pessoas que participam pela *internet*, em *conselhos ou OP* e em *atividades partidárias* confiam nesta instituição 70,93 %, 69,74 % e 71,80 % respectivamente. Já os que participam em *conselhos ou orçamento participativo* estão em um nível intermediário, isto é, nem muito confiantes nem muito desconfiados: destes 19,74 % não confiam no governo e 9,21% não confiam no judiciário.

Em síntese, as pessoas que participam em atividades partidárias são as que mais confiam em todas as quatro instituições representativas, ao passo que os menos confiantes são os ativos através da internet, tanto em relação ao judiciário quanto ao congresso, o que confirma a hipótese de que quem participa *on-line* é mais crítico das instituições. Os ativos em manifestações, forma de participação não convencional, do mesmo modo que os internautas, também vão em direção oposta aos partidários no que diz respeito à confiança no governo, uma vez que conformam o grupo que menos confia nesta instituição.

Ainda que estes resultados sugiram que há diferença nas percepções dos engajados *on-line* e *off-line* a respeito das instituições democráticas, deve ser levada em conta a modalidade de participação *off-line* com a qual se está comparando. Aqueles que participam pela internet confiam menos nas instituições se comparados aos que participam em atividades político-partidárias e até dos que participam em conselhos ou OP, tipos de participação mais ligados à dinâmica e estrutura do sistema representativo. Já se a comparação for realizada com a participação em manifestações, dissipa-se a diferença. São os ativos em manifestações os mais críticos, pelo menos no que diz respeito à confiança nas instituições. Sendo a participação em manifestações uma forma contenciosa de ativismo político, essa diferença é esperada.

Outra leitura que pode ser feita a partir dos dados apresentados na Tabela 2 é se participar em cada uma destas formas de engajamento cívico aumenta ou diminui a confiança nas instituições. Com exceção das manifestações, a participação nas outras formas de engajamento cívico aumenta consideravelmente a confiança. Acreditava-se que a participação *on-line* apresentaria um padrão diferenciado, porém o comportamento desta variável não difere daquele da participação em conselhos e a participação polí-

tico-partidária. Embora não seja possível avaliar o tamanho dessa diferença devido à natureza deste tipo de análise, é possível dizer que há uma associação positiva entre participação (geral) e confiança, contrariando em parte a nossa hipótese de que participar *on-line* se associaria a maior desconfiança.

Estudos têm demonstrado que a participação *on-line* favorece as atitudes dos indivíduos em relação a si mesmos como atores políticos, como o interesse por política e a eficácia política (Hamilton & Tolbert, 2012; Colombo, Galais & Gallego, 2012). Os resultados aqui em relação à confiança indicam que este tipo de participação também pode favorecer atitudes dos cidadãos em relação ao sistema político, ainda que, aparentemente, de forma não tão diferente do que outras modalidades de participação.

O próximo passo da análise consistiu em realizar o mesmo procedimento, mas dessa vez comparando as associações entre as diversas modalidades de participação e as atitudes individuais em relação à democracia e ao sistema representativo. Considerando a opinião que as pessoas ativas nestes diferentes tipos de participação têm sobre a possibilidade de a democracia funcionar sem congresso (Tabela 3), dentre aqueles *ativos em conselhos ou OP*, 52,22 % acham que a democracia pode funcionar sem tal instituição. Também entre os que participam em *conselhos ou OP*, 64,38 % acreditam que a democracia pode funcionar sem partidos, enquanto que entre os que são ativos através de *abaixo assinados*, a opinião a favor da democracia sem partidos políticos soma 56,68%. (Tabela 3). Em relação a todas as outras modalidades de participação, os testes não foram significantes.

Finalmente, ao avaliar as possíveis diferenças que podem ser encontradas entre os ativos em diferentes tipos de participação e o apoio normativo à democracia (Tabela 4), pode se afirmar que a metade dos internautas acha que a democracia é sempre o melhor sistema (50,60 %), enquanto a outra metade opina que a ditadura pode ser uma alternativa diante de algumas circunstâncias (49,40 %). Mais uma vez, o maior contraste encontra-se com os que participam em atividades *político-partidárias*, se bem que desta vez a associação encontrada seja contraintuitiva: significativos 60,27 % consideram que a ditadura às vezes pode se justificar, contra 39,73 % que defendem que a democracia é sempre a melhor escolha. Por último, das pessoas que participam em *conselhos ou OP*, 56,95 % opinam que a ditadura às vezes pode se justificar.

Tabela 3. Testes Qui Quadrado

Democracia sem Congresso e sem Partidos Políticos e Tipos de Participação						
	Democracia sem congresso			Democracia sem partidos políticos		
	Pode sem	Não pode	Total	Pode sem	Não pode	Total
<b>ON-LINE</b>						
Não participa	52,52 (863)	47,48 (780)	100 (1643)	51,80 (876)	48,20 (815)	100 (1691)
Participa	62,96 (51)	37,04 (30)	100 (81)	54,88 (45)	45,12 (37)	100 (82)
	Pearson chi2(1) = 3.3759 Pr = 0.066			Pearson chi2(1) = 0.2961 Pr = 0.586		
<b>Manifestação</b>						
Não participa	52,561 (831)	47,44 (750)	100 (1581)	51,94 (844)	48,06 (781)	100 (1625)
Participa	54,67 (76)	45,33 (63)	100 (139)	51,05 (73)	48,95 (70)	100 (143)
	Pearson chi2(1) = 0.2292 Pr = 0.632			Pearson chi2(1) = 0.0417 Pr = 0.838		
<b>Conselhos/OP</b>						
Não participa	52,22 (870)	47,78 (796)	100 (1666)	51,34 (879)	48,66 (833)	100 (1712)
Participa	67,14 (47)	32,86 (23)	100 (70)	64,38 (47)	35,62 (26)	100 (73)
	Pearson chi2(1) = 6.0024 Pr = 0.014			Pearson chi2(1) = 4.7690 Pr = 0.029		
<b>Político-partidária</b>						
Não participa	52,46 (873)	47,54 (791)	100 (1664)	51,52 (883)	48,48 (831)	100 (1714)
Participa	60,56 (43)	39,44 (28)	100 (71)	60,56 (43)	39,44 (28)	100 (71)
	Pearson chi2(1) = 1.7924 Pr = 0.181			Pearson chi2(1) = 2.2349 Pr = 0.135		
<b>Abaixo-assinado</b>						
Não participa	52,31(611)	47,69(557)	100 (1168)	49,67(599)	50,33(607)	100 (1206)
Participa	53,83 (295)	46,17(253)	100(548)	56,68 (318)	43,32(243)	100(561)
	Pearson chi2(1) = 0.3460 Pr = 0.556			Pearson chi2(1) = 7.5502 Pr = 0.006		

Fonte: “Brasil, 25 anos de democracia”, NUPPs/USP (2014).

Nota: Os resultados estão expressos em porcentagens. Os valores absolutos encontram-se entre parêntese.

Tabela 4. Testes Qui Quadrado

Adesão Normativa à Democracia e Tipos de Participação			
	Apoio à Democracia		
	Ditadura às vezes	Democracia sempre melhor	Total
<b>ON-LINE</b>			
Não participa	31,55 (543)	68,45 (1178)	100 (1721)
Participa	49,40 (41)	50,60 (42)	100 (83)
	Pearson chi2(1) = 11.5189 Pr = 0.001		
<b>Manifestação</b>			
Não participa	31,94 (529)	68,06 (1127)	100 (1656)
Participa	34,72 (50)	65,28 (94)	100 (144)
	Pearson chi2(1) = 0.4685 Pr = 0.494		

Conselhos/OP			
Não participa	31,22 (544)	68,78 (1198)	100 (1742)
Participa	56,95 (41)	43,05 (31)	100 (72)
Pearson chi2(1) = 20.9274 Pr = 0.000			
Político-partidária			
Não participa	31,11 (542)	68,89 (1200)	100 (1742)
Participa	60,27 (44)	39,73 (29)	100 (73)
Pearson chi2(1) = 2w7.2510 Pr = 0.000			
Abaixo-assinado			
Não participa	32,73(399)	67,27(820)	100 (1219)
Participa	31,06 (178)	68,94(395)	100(573)
Pearson chi2(1) = 0.4963 Pr = 0.481			

Fonte: “Brasil, 25 anos de democracia”, NUPPs/USP (2014).

Nota: Os resultados estão expressos em porcentagens. Os valores absolutos encontram-se entre parêntese.

Enquanto as associações encontradas entre os diversos tipos de participação e confiança foram positivas, os resultados para a valorização da democracia e do sistema representativo foram no sentido oposto. Este resultado foi mais contra intuitivo, já que era de se esperar que a participação – ao menos nas modalidades ligadas ao sistema representativo – estaria associada a uma maior valorização das instituições democráticas como elemento essencial da democracia, além de à adesão à democracia *per se*. Dada a abordagem metodológica mais parcimoniosa adotada, mais testes seriam necessários para se aprofundar o entendimento deste resultado. Em relação à comparação entre a participação *on-line* e a *off-line*, entretanto, onde os testes se mostraram significativos, eles mostraram que os primeiros são mais democratas que os últimos.

## BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

A internet surgiu como uma nova possibilidade de inserção dos indivíduos na vida pública, renovando – ao menos potencialmente – os repertórios de participação política disponíveis aos cidadãos. Não obstante, a literatura a esse respeito é ainda incipiente, refletindo a própria novidade em relação ao fenômeno. Em geral, as pesquisas acerca da participação *on-line* têm se dividido em avaliações mais otimistas em relação ao potencial do novo meio de renovar a participação, ao diminuir os custos de ação dos

cidadãos, e perspectivas mais céticas, que avaliam que os meios eletrônicos seriam apenas mais um recurso, que reforça o ativismo daqueles grupos já com maior engajamento no sistema. Essa segunda perspectiva, alerta que o problema seria o aprofundando da diferença entre os que têm recursos para participar e os que não têm.

Este estudo sugere algumas conclusões preliminares. Em primeiro lugar, a participação *on-line* não apresenta associações diversas daquelas encontradas em relação a outras modalidades mais ligadas ao sistema representativo. Neste sentido, a única forma de participação que apresenta maior singularidade é a em manifestações. Assim, é possível afirmar que os meios eletrônicos estão mais próximos de modalidades tradicionais de participação, do que de formas mais contenciosas. Este resultado para o caso brasileiro segue direção diferente da encontrada em outros países, onde a correlação encontrada foi com formas de participação não ligadas ao sistema representativo, como o protesto político (Cantijoch, 2012). Este resultado confirma a avaliação de que o impacto das mídias digitais não é homogêneo, havendo a interferência de fatores culturais, institucionais e socioeconômicos (Colombo, Galais & Gallego, 2012).

Em segundo lugar, mesmo considerando que as características de quem participa pelos meios digitais seguem a mesma direção das formas mais tradicionais de participação; esta modalidade tem um público ainda mais característico, mais masculino e com maior educação formal. Já a renda, não apareceu como uma variável significativa a esse respeito.

Por outro lado, os dados apontam para um resultado paradoxal. A participação *on-line*, bem como as formas mais tradicionais, ainda que estejam associadas a uma melhor avaliação das instituições (mais confiança), se associaram a uma menor valorização das mesmas instituições como aspecto essencial do regime democrático, bem como a uma menor adesão normativa à democracia. Em que pese esta constatação, a modalidade com maior adesão à democracia foi justamente a *on-line*. Mais estudos seriam necessários para aprofundar esta questão.

Uma nota de cautela deve ser feita em relação à natureza das análises. Sendo o conhecimento do tema ainda incipiente, se adotou uma estratégia mais cautelosa e parcimoniosa em relação ao tipo de análise feita. O objetivo principal era entender, no caso brasileiro, se a natureza da participação *on-*

*line* seria muito divergente da *off-line*. Neste sentido, em que pese determinadas características mais acentuadas de quem participa pela internet, os dados aqui apresentados sugerem algo semelhante a parte da literatura internacional. Os meios digitais parecem ser um recurso a mais à disposição para o engajamento do cidadão com o sistema.

## REFERÊNCIAS

CANTIJOCH, Marta. Digital Media and Off-line Political Participation in Spain. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

COLOMBO, Clelia; GALAIS, Carol; GALLEGRO, Aina. Internet Use and Political Attitudes in Europe. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

DALTON, Russel. Political Support in advanced industrial democracies. In: NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

HAMILTON, Allison; TOLBERT, Caroline. Political Engagement and the Internet in the 2008 U.S. Presidential Elections. A Panel Survey. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva. On-line Political Participation in The United States and Spain. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

KROH, Martin; NEISS, Hannes. On the Causal Nature of the Relationship between Internet Access and Political Engagement. Evidence from German Panel Data. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

MOISÉS, J. A. Desafios da Maioridade das Eleições Democráticas. In: MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (Org.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia O Caso do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2013.

PUTNAM, Robert; PHARR, Susan; DALTON, Russel. Introduction: what's troubling the trilateral democracies?. In: PUTNAM, Robert; PHARR, Susan (eds.) (2000).

PUTNAM, Robert. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon and Shuster, 2000.

WHELP, Yanina; WHEATLY, Jonathan. The Uses of Digital Media for Contentious Politics in Latin America. In: JENSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia [eds]. *Digital Media and Political Engagement Worldwide: a Comparative Study*. Cambridge: CUP, 2012.

## APÊNDICE – TRATAMENTO DAS VARIÁVEIS

### *Variáveis dependentes*

Codificamos como participação pela internet as respostas de pessoas que disseram participar “Frequentemente” e “Muito frequentemente”. Estes foram codificados como 1; aqueles que “Nunca” ou “Quase nunca” participam foram codificados como 0. Aqueles que indicaram “Não sabe” foram excluídos da análise (codificados como *missings*). Para os outros tipos de participação (participa de conselhos locais/orçamento participativo e trabalha para um candidato ou partido político) o processo foi análogo. Para os outros dois modos de participação *off-line* (participação em manifestação e abaixo assinados) 1 corresponde a “Já fez” e “Poderia fazer” e 0 corresponde a “Nunca faria”. De novo, “Não sabe” foi excluído do modelo.

### *Variáveis independentes*

- *Variáveis sociodemográficas*. Com exceção do gênero, as outras três, i.e., renda, educação e idade foram codificadas como ordinais. A recategorização da variável educação obedeceu à seguinte conformação: a categoria “até 4ª série” inclui analfabetos e pessoas com ensino fundamental até a quarta série (ex-ensino primário) incompleto ou completo; a categoria “até 8ª série” inclui respondentes com ensino fundamental da quinta à oitava série (ex- ginásio), incompleto ou completo; “ensino médio” inclui pessoas que tem o ensino médio (ex- colégio) incompleto ou completo; finalmente, “universitário” abarca respondentes que possuem educação universitária incompleta ou completa, incluindo pós-graduação.
- *Variáveis sobre confiança dos indivíduos acerca de quatro instituições democráticas: congresso, judiciário, governo e partidos políticos*. Todas as quatro foram tratadas como variáveis binárias, onde “Alguma confian-

ça” e “Muita confiança” foram codificadas com 1, e “Nenhuma confiança” e “Pouca confiança” com 0.

- *Variável de apoio normativo à democracia:* As respostas “Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura” e “Em certas circunstâncias, é melhor uma ditadura do que um regime democrático” foram codificadas com 0, enquanto que à “A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo” foi atribuído 1.
- *Variáveis de apoio às instituições democráticas representativas:* de novo, as respostas “Sem Congresso não pode haver democracia” e “Sem Partidos Políticos não pode haver democracia” foram codificadas com 1 e à “A democracia pode funcionar sem Congresso Nacional” e “A democracia pode funcionar sem Partidos” foi atribuído 0. Todos os “Não sabe” e “Não responde” foram excluídos.





**PARTE II**  
**Mecanismos de Participação**

---



# A INFLUÊNCIA EM BRASÍLIA: OS GRUPOS DE INTERESSE NO PODER LEGISLATIVO

---

PABLO SILVA CESÁRIO

## INTRODUÇÃO

Ao lado de partidos políticos e eleições, grupos de interesse são um dos elementos centrais da democracia. Apesar de serem vistos negativamente pela grande imprensa e até por alguns cientistas políticos, os grupos de pressão, de defesa de interesses, *lobbies* ou *advocacies* são um mecanismo de participação indireta por meio do qual os cidadãos com interesses semelhantes se reúnem em organizações de cunho político para defender seus pontos de vista frente aos poderes públicos e a opinião pública. De acordo com Levine e Molina (2011, pg. 9), a qualidade da democracia está diretamente relacionada, entre outros, com a “liberdade de associação e assembléia” e com a existência de associações autônomas do governo. Segundo os autores, quanto maior e mais diversificada a participação em partidos políticos e em grupos de interesse, maior a probabilidade de que governos e suas decisões sejam mais responsivas às necessidades da população.

No entanto, apesar de exercer um papel importante para a democracia, grupos de interesse são muito pouco estudados, especialmente quando comparados com a pesquisa sobre partidos políticos e a processos de participação direta. No Brasil, em particular, essa é uma literatura ainda no estágio embrionário.

Uma das fronteiras dessa arena de pesquisa aqui e em outros lugares do mundo é justamente identificar a população de grupos de interesse. Quais são os principais grupos de interesses? Quais são seus interesses? Além de serem importantes por si mesmas, essas respostas também são necessárias

e anteriores a estudos sobre suas características internas, suas estratégias e táticas de ação para só então tornar possível a avaliação de sua capacidade de influenciar políticas públicas e seu papel dentro do sistema democrático, o Santo Graal do estudo sobre grupos de interesse.

Este artigo pretende fazer sua contribuição ao estudar a população de grupos de interesse em atuação no Congresso Nacional durante os primeiros anos do Governo Dilma. O objetivo principal é identificar os principais grupos em atuação no Congresso Nacional e as políticas públicas a que se dedicam.

O período analisado são os primeiros anos, 2011 e 2012, do governo Dilma Rousseff. O Poder Legislativo foi escolhido para ser a primeira etapa do estudo por ser mais aberto ao relacionamento com a sociedade e ter o papel de representá-la. O Brasil possui um Poder Legislativo altamente permeável. Cada um dos parlamentares pode apresentar propostas legislativas e são escolhidos por uma eleição proporcional, existem vários mecanismos de participação direta, como os projetos de lei de iniciativa popular, e, finalmente, os parlamentares vêm de toda parte do país e precisam manter relações com suas bases eleitorais se quiserem se (re)eleger<sup>1</sup>. Dessa forma, o legislativo federal brasileiro é considerado uma caixa de ressonância dos movimentos políticos e sociais do país. Essas características devem se refletir também na maior abertura para a ação de grupos de interesse.

Ainda que boa parte da influência exercida por grupos de interesse ocorra por mecanismos informais, como encontros pelos corredores do parlamento e visitas às bases eleitorais, ainda há espaço para um processo formal de influência por meio das audiências públicas. Graças a elas a participação dos principais grupos de influência pode ser registrada de acordo com as políticas públicas em discussão. Assim, registramos para os anos de 2011 e 2012 a participação de grupos de interesse da sociedade civil em audiências públicas no congresso, seja por meio de suas comissões permanentes ou temporárias.

Os resultados, ainda que parciais, indicam que a comunidade dos principais grupos de interesse no Brasil é razoavelmente grande e bastante diversificada. Foram registrados 975 grupos de interesse e 2092 ações

---

1 As taxas de renovação parlamentares no Brasil são particularmente altas e uma das chaves para a renovação de mandatos é manter uma interlocução direta com sua base de representação.

de lobby. Mais importante, os resultados indicam que o Brasil é um caso excepcional no mundo em que os grupos de interesse ligados a empresas não ultrapassam os 30% das ações de lobby. Em outros termos, sindicatos de trabalhadores, grupos de profissionais e organizações voltadas para o “interesse público” formam juntas um grupo com maior acesso, ainda que sua participação esteja ainda muito concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares.

Os resultados indicam que a atividade de influência é principalmente levada a cabo por organizações com interesse focado em uma ou poucas políticas públicas. Existem, todavia, organizações que desempenham papéis mais sistêmicos de articulação e que lideram a ação de grupos de interesse no Congresso.

Este artigo primeiro irá apresentar uma revisão da produção recente da pesquisa sobre grupos de interesse no Brasil e, logo em seguida, um sumário da pesquisa sobre as principais linhas de pesquisa sobre a população de grupos de interesse no mundo. O desenho da pesquisa é apresentado antes dos resultados e algumas notas de conclusão, limites dos resultados e implicações a continuidade da pesquisa são feitas na última seção.

## 1. GRUPOS DE INTERESSE NO BRASIL

O estudo sobre grupos de interesse no Brasil ainda está em fase embrionária, apesar de haver uma aceleração no ritmo das contribuições nos últimos 10 anos, tal como relatado em Mancuso (2007a, 2007b) e Santos (2006). Sobre a ação de grupos de pressão específicos, foram realizados estudos sobre a ação de lobby de ONGs (Benine, 2010), empresários da indústria (Mancuso, 2004, 2007a, 2007b), empresários do comércio (Azevedo, 2007), sobre papel dos think tanks (Rigolin e Hayashi, 2012), a ação de grupos de pressão atuantes na questão de saúde pública (Dallari et alii, 1996; Delduque e Bardal 2008 e vários) e a relação entre movimentos sociais e grupos de pressão (Gozetto, 2008). No campo dos estudos de caso há estudos sobre o lobby transnacional a favor do etanol brasileiro (Consentino, 2011), a ação do lobby do aço sobre a política externa brasileira (Cintra, 2007). Seguindo a metodologia comparativa, o destaque fica por conta de Oliveira (2004), que comparou as estratégias de ação do lobby classista

(CNI e DIAP) no Congresso Nacional, e de Santos (2007), que estuda a regulamentação do lobby sob o ponto de vista comparado com os EUA<sup>2</sup>.

Apesar disso, a produção acadêmica nacional sobre grupos de interesse ainda necessita da identificação da população de grupos de interesse no Brasil. A inexistência de um cadastro mandatório ou mesmo de bases de dados privadas sobre organizações que praticam a atividade de lobby dificultam sobremaneira o mapeamento e restringe o avanço das pesquisas. A primeira tentativa de identificar o tamanho da comunidade de lobby no Brasil até o momento foi realizada por Santos (2007). O autor buscou dados do IBGE sobre o registro de associações e sindicatos, além de ter mapeado a participação formal de grupos de interesse em grupos de trabalho, conselhos e outras formas de consulta e deliberação que envolvam a sociedade civil no Poder Executivo. Mais recentemente, Santos (2014) utilizou o registro voluntário da Câmara dos Deputados para identificar os grupos de interesse ativos entre 1983 e 2012. Os resultados indicaram uma crescente participação de grupos de interesse, seja da sociedade civil ou do Estado, evoluindo de 47 em 1983 para 179 em 2012. Essas tentativas, todavia, ainda sofrem de limitações reconhecidas pelos próprios autores. No primeiro caso, Santos (2007) reconhece que a população de grupos da sociedade civil não é igual ao de grupos de interesse, já que muitos deles podem não apresentar atividade política e se restringir a prover serviços para seus membros. No segundo caso, Santos (2014) reconhece que os grupos de interesse estão subrepresentados no registro, que acabou ficando restrito às organizações mais ativas e freqüentes. Desta forma, a caracterização da população de grupos de interesses brasileiros ainda se mantém como um desafio a ser superado.

Outro aspecto limitante da produção brasileira é a distância da produção local das discussões teóricas e de pesquisas empíricas realizadas em outros países. Mais avançada na Europa e nos EUA, várias hipóteses e teorias já foram desenvolvidas e testadas sobre a população de grupos de interesse

---

2 Ainda, Graziano (1997) discute o papel do lobby na democracia, Portugal (2006) elabora modelos quantitativos sobre a participação de grupos de lobby no processo eleitoral e no financiamento e Marzagão (2007) aplica a Teoria da Proteção Endógena sobre grupos de pressão brasileiros.

e a competição entre eles. Essas discussões ou seus testes não foram ainda aplicados sobre a população de grupos de interesse no Brasil.

## 2. POPULAÇÕES DE GRUPOS DE INTERESSE EM OUTROS PAÍSES

Na Europa, tal como no Brasil, o estudo sobre os grupos de interesse enfrenta também a inexistência de um registro mandatório de lobistas. Desse modo, não existe um registro oficial, confiável e de longo prazo. Diante desse cenário, várias estimativas sobre o tamanho da comunidade de relações lobby foram feitas sem nenhum tipo de comprovação (Greenwood, 2011). Para superar essa limitação a pesquisa científica tem buscado 1) conjugar bases de dados oficiais de registro voluntário ou privadas na tentativa de estabelecer uma referência (Wonka et alli, 2010); 2) estudar a dinâmica demográfica e as taxas de natalidade e mortalidade dessa população ao longo do tempo (Berkhout e Lowery, 2010, 2011); ou 3) investigar populações nacionais de grupos de interesse, tal como na Inglaterra (Bernhagen e Trani, 2012) e da Dinamarca (Fisker 2012).

Entre os estudos sobre a população de grupos de interesse na União Europeia cumpre destacar a base de dados produzidas por Wonka et alli (2010), que pode ser considerada uma referência. Os autores buscaram estudar a evolução no tempo da população de grupos de interesse<sup>3</sup> a partir da consolidação de várias bases de dados oficiais e privadas. Wonka et alli (2010) apontam que existem pelo menos 3700 grupos de lobby atuando junto à União Europeia em Bruxelas. Os autores demonstram que há uma proporção bastante elevada de organizações que representam interesses de empresas, sob diferentes formas, se comparado a outros tipos de interesse, como o de trabalhadores, acadêmicos ou outros.

Wonka et allii (2010) admite que sua base de dados de grupos de interesse deve estar subestimada, mas acredita que os principais grupos estariam ali listados. A subnotificação, segundo a autora, deve ocorrer principalmente em grupos com atuação ocasional, não constante junto à União

---

3 Há vários estudos que tratam da população de certos grupos de lobby ou que buscam identificar os agentes dedicados a políticas públicas específicas. Eles não fazem parte dessa revisão porque o objetivo do trabalho é mapear os grupos de interesse em geral dado um certo nível de granularidade.

Europeia. Do mesmo modo, uma parte relevante do esforço de lobby deve estar direcionada para os políticos e funcionários no nível nacional, mais uma vez escapando ao registro pela base de dados.

Berkhout e Lowery (2010) exploraram a evolução demográfica dos grupos de interesses em atuação na União Europeia desde 1990. Buscaram, assim, identificar quando e com que rapidez a população de grupos de interesse na União Europeia cresceu. Os autores notam que o crescimento dos grupos de interesse ocorreu principalmente no início dos anos 1990, no encalço da ampliação das competências da União Europeia. Outro elemento relevante trazido pelos autores é que grupos sem fins lucrativos apresentaram um crescimento mais acelerado do que grupos empresariais, tornando o sistema de representação de interesses mais balanceado a partir de 1996. Um dos destaques que apoia esse posicionamento está na retração de 10% das empresas de lobby e do lobby de empresas. Outro fenômeno relevante é o crescimento de think tanks, representações de regiões e associações nacionais.

Assim, Berkhout e Lowery (2010) defendem que o sistema de representação de interesses europeu ainda é jovem, dado que a população de grupos de interesse ainda é dinâmica e está longe do ponto de maturação, quando novos grupos de pressão surgiriam apenas com o desaparecimento de outros.

No curto prazo, os grupos de pressão na União Europeia são caracterizados por um alto nível de volatilidade, com altas taxas de natalidade e mortalidade de organizações, segundo Berkhout e Lowery (2011). Ao contrário do que se imaginava, um grande número de organizações entra e sai do ambiente de discussão de políticas públicas e os chamados “suspeitos usuais” são menos comuns do que o inicialmente imaginado. Na visão dos autores, a volatilidade de grupos de interesse é característica importante porque mantém a permeabilidade a novos interesses e, por outro lado, a permanência mais longa das organizações mais estáveis pode representar uma facilitação ao trabalho de influência.

Nos Estados Unidos, por outro lado, a existência da regulamentação da atividade de lobby resultou em bases de dados detalhadas sobre grupos de interesses, seus principais temas de interesse, gastos com a atividade de influência e etc. Surgiu ai então um campo fértil para pesquisas sobre as popu-

lações de grupos de interesse. Esse campo é hoje disputado por duas linhas de pesquisa que partem de bases distintas e que podem ser representadas a partir dos trabalhos de Olson (vários) e Gray e Lowery (vários).

Olson (1971, 1984) buscou, primeiro, explicar a dinâmica interna de grupos de pressão baseados em sua capacidade de atrair membros. A partir de uma análise econômica dos benefícios e custos individuais da participação, o autor propôs as condições para o surgimento e crescimento de grupos de pressão. A partir deste modelo, o autor extrapolou suas conclusões sobre a participação de indivíduos em grupos para a população de grupos de pressão. Chegou assim à hipótese de demoscлерose (Olson 1971, 1984), segundo a qual a população de grupos de interesse tenderia a crescer indefinidamente e, do mesmo modo, cresceria sua influência sobre as políticas públicas. O Estado, sob influência crescente de grupos de pressão, estaria cada vez mais voltado para atender às demandas particularistas e menos atento ao interesse público. Assim, o Estado perderia paulatinamente sua legitimidade e, ao fim, a ampliação ilimitada de grupos de interesse fragilizaria a própria democracia. Este fenômeno seria observado principalmente em democracias maduras e é tratado como uma ameaça.

A partir dessa ameaça estabelecida pelo que é chamado de teoria econômica dos grupos de interesse, seguiu-se uma agenda de políticas públicas voltada para regular e restringir a atividade e a influência de grupos de interesse sobre as políticas públicas. Essa visão negativa justifica em grande medida explica o alto nível de regulamentação da atividade nos níveis governamentais dos EUA.

Gray e Lowery (vários), em contraste, partem de variáveis ambientais que limitam e condicionam o tamanho da população de grupos de interesse. Os autores lançaram mão de uma teoria popular na biologia que defende que o tamanho de uma população é determinado pela quantidade energia, estabilidade e área disponível. Essas variáveis foram adaptadas para o ambiente político, de modo que, por exemplo, energia foi identificada com o nível de atividade de formulação sobre uma determinada política. Assim, os autores chegaram a dois conceitos centrais, que são o de densidade e o de diversidade de grupos de pressão. A densidade consiste na quantidade de grupos de interesse atuando sobre um determinado tema e instância governamental. A diversidade está relacionada à existência de grupos de

interesse com diferentes pontos vista e origens. Os autores chegam, assim, à conclusão de que existem limitantes naturais ao tamanho da população de grupos de pressão e sua influência é em grande medida limitada pela própria existência de grupos com posições divergentes que se anulam em termos de influência. Os autores, desse modo, afastam a hipótese de demoscлерose e passam a encarar grupos de pressão como um elemento constituinte da democracia.

Do ponto de vista da diversidade de grupos de interesse segundo a teoria ESA, Gray e Lowery (1996) estenderam o conceito de densidade para a interação de diferentes grupos. A diversidade de grupos de interesse, nessa perspectiva, é uma função de soma das limitações ambientais impostas a cada uma das subpopulações separadamente. Ou seja, a diversidade populacional é a resultante da aplicação de restrições externas de energia, estabilidade e área à densidade de cada uma das populações, por meio de um processo separado e independente. Defendem, assim, que a diversidade de grupos de interesse não está relacionada à diversidade de interesses que podem ser ou são afetados pelas políticas públicas. Antes, ela depende da aplicação de restrições ambientais e do perfil de resposta de cada um desses grupos às mesmas restrições. Outra implicação da teoria ESA é o particionamento do espectro de atuação de grupos de interesse em temas cada vez mais segmentados, adotando assim uma estratégia de criação de nichos ao invés de competir diretamente com organizações mais antigas e de escopo mais abrangente<sup>4</sup>.

Para ambas as linhas de pesquisa um grande volume de teste empírico foi realizado. Mais recentemente, todavia, predominam os estudos baseados no modelo ESA de Gray e Lowery. Entre os de maior destaque cabe ressaltar, no que tange à demanda por grupos de interesse, ou seja, por aqueles grupos que se mobilizam em resposta à ação governamental Leech et alii (2005), que exploraram o efeito de audiências públicas sobre a atração de grupos de interesse, Gray et alii (2005), que estudaram o efeito da agenda legislativa estadual sobre a atração de grupos de interesse, Baumgartner et alii (2007), com a reação de grupos de interesses no estado a iniciativas na

---

4 Esse fenômeno foi empiricamente verificado em vários estudos com modelagens distintas e apresenta resultados robustos (Lowery et alii, 2012; Haider-Markel, 1997; Chamberlain, 2009)

esfera federal. A conclusão dessas pesquisas indica que a atividade governamental, medida pela intensidade da ação governamental e pelo orçamento público, serve como um catalisador importante para a criação de novos grupos de interesse.

### 3. DESENHO DA PESQUISA

No Poder Legislativo, não existe a publicação sistemática das agendas de reuniões dos parlamentares. Ao contrário da dinâmica do Poder Executivo, que possui regras rígidas para a ação de grupos de interesse, o relacionamento entre parlamentares e grupos de interesse e cidadãos é menos estruturado e marcadamente informal, acontecendo nos corredores do parlamento e nas visitas à bases. Por essa razão a estratégia adotada nessa pesquisa será estudar as audiências públicas, que são um epifenômeno em que as diversas forças e interesses legítimos são chamados a apresentar seus pontos de vista formalmente, em uma reunião pública. Por meio dessas audiências públicas que são realizadas por comissões parlamentares, mais uma vez, será possível identificar os grupos de interesse em atuação por meio dos palestrantes e os temas de interesse, que está sempre dado no próprio título da audiência.

Em contraste com sua publicidade, audiências públicas são pouco estudadas, mas não chegam a ser uma novidade no estudo de grupos de interesse (Holyoke, 2008; Brasher, 2006; Heitshusen, 2000). Para os parlamentares uma audiência pública serve como uma maneira de i) demonstrar empenho sobre um tema para suas bases eleitorais, ii) chamar atenção dos demais parlamentares e grupos de interesse para o tema em discussão (aumentando a saliência), iii) coletar informações e pontos de vista, iv) influenciar seus pares e v) demonstrar liderança sobre o tema.

A participação de um grupo de interesse em uma audiência pública é feita por meio de convite. O presidente da comissão, o relator da matéria e a equipe técnica da comissão são responsáveis pelos convites. Usualmente, a participação requer apenas um ofício para o presidente da comissão ou para o relator. Frequentemente também as equipes técnicas sugerem aos parlamentares grupos a serem convidados. Apenas os temas mais salientes contam com grande influxo de pretendentes e resultam na exclusão de al-

guns grupos e a situação mais comum é a equipe técnica investir esforços para atrair grupos de interesse.

A participação em audiências públicas exclui, portanto, interesses puramente assistencialistas ou de troca de favores, dada sua natureza pública. Também em função dessa publicidade, serão excluídos grupos de interesse que adotam estratégias de conciliação de interesses ou agem nas franjas da legalidade.

Um limite imposto por essa escolha é a participação de especialistas “isentos”, muitas vezes professores universitários ou “especialistas, que, apesar de parecem *prima facie* como isentos, muitas vezes estão alinhados com grupos de interesses e representam seus interesses. Sua participação ou escolha frequentemente deve-se ao seu alinhamento com a visão de um grupo ou interesse específico. Esse tipo de representação impede registro de maneira estruturada do grupo de interesse envolvido na ação.

Foram coletados dados sobre a participação de grupos da sociedade civil em audiências públicas das comissões da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes>) e do Senado Federal (<http://legis.senado.leg.br/comissoes/>). A primeira fonte foi as páginas das comissões da Câmara e do Senado, onde estão disponíveis informações sobre as audiências públicas. Em seguida, foram utilizados os relatórios anuais elaborados pelas comissões para complementar os dados. Finalmente, em caso de dúvidas ou quando faltaram informações, os registros de reuniões foram empregados. Neste caso as informações são as mais completas, mas são de difícil recuperação. Em todos os casos, as informações são apresentadas de maneira não estruturada e foram transformadas para uma matriz comum. Dessas fontes foram extraídas informações sobre a audiência como a data, o tema, os participantes da sociedade civil, com nome, cargo, nome da organização e abreviatura, a comissão e a casa legislativa.

Uma questão relevante que decorre desse método de pesquisa é sobre a representatividade de sua base de dados. Seria ela um senso ou, no mínimo, suficiente para criar uma amostra não enviesada da população de grupos de interesse? Essa preocupação é essencial porque pode limitar a utilização dessa população para pesquisas posteriores.

É possível dizer que existem vantagens e desvantagens relacionadas a esse método de coleta de dados. As principais vantagens são: 1) identifica-se grupos por sua ação efetiva e não apenas potencial (que o faria deixar de

ser considerado como um grupo de interesse), 2) é possível identificar os interesses perseguidos por grupos de pressão, 3) as relações de cooperação e competição entre grupos de interesse podem ser mapeadas, 4) o congresso e as audiências públicas são etapas muito importantes da formulação de audiências públicas e contam com ampla participação. As desvantagens são: 1) grupos de pressão de baixa tolerância a publicidade não participam de audiências públicas e, portanto, não farão parte da base de dados, 2) apenas os principais componentes de grandes coalizões serão registrados dada limitação de tempo e espaço à qual as audiências públicas estão submetidas.

Assim, de uma forma geral, argumenta-se que a amostra gerada por esse processo é representativa na medida em que 1) está baseada em uma etapa importante do processo de formulação de políticas públicas e 2) gera uma amostra não enviesada, dado que não existem barreiras à participação de tipos de grupos de interesse. É necessário ressaltar, todavia, que se trata de uma amostra e que a população de grupos de interesse e de temas de políticas públicas deverão ser muito maiores, ainda que não seja possível estimar o quanto maiores.

Outra questão sobre o estudo de populações de grupos de interesse é a criação de categorias. Tal como Lowery (2012) ressalta, a criação de categorias ainda tem obedecido a interesses transitórios e pouco tem contribuído para permitir a comparabilidade entre estudos. Assim, uma das escolhas desse trabalho foi aplicar códigos de classificação já existentes.

A primeira classificação necessária foi a dos grupos de interesse. Neste caso foi utilizada a classificação de tipos de grupos de interesse foi feita por Schlozman (2012). O autor procurou fazer um retrato mais detalhado dos tipos de grupos de interesse. A estrutura resultante consiste em 24 categorias com várias subdivisões. A segunda classificação necessária foi de políticas públicas. Nesse caso foi utilizado o código de classificação do *policy agendas* (Baumgartner e Jones, 2013), que registra informações sobre política públicas nos EUA desde a II Guerra Mundial. As duas estruturas mostraram-se bastante aderentes ao sistema político brasileiro, embora algumas categorias tivessem que ser adaptadas para o ambiente político brasileiro<sup>5</sup>.

---

5 Por exemplo, a categoria *native americans*, foi adaptada para indígenas e comunidades tradicionais.

## 4. RESULTADOS

O registro da participação de grupos de interesse em audiências públicas no Congresso Nacional demonstrou uma população grande e diversa, típica de democracias mais consolidadas. Apenas nos anos de 2011 e 2012, foram registradas 2092 ações de lobby no Congresso Nacional. Elas foram levadas a cabo por 975 grupos de interesse dos mais diversos tipos, tal como se pode ver na tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Perfil da participação em audiências públicas por grupos de interesse

Tipo de Grupo	Participações em audiências públicas	Grupos de Interesse	Média de participações por grupo
B – Negócios	725	323	2,24
C – Associações profissionais	309	125	2,47
D – Sindicatos	387	129	3
E – Agricultura	50	36	1,38
F – Educação	26	18	1,44
G – Saúde	31	20	1,55
H – Governo	35	7	5
J – Estrangeiros	19	17	1,11
K – Interesse Público	253	147	1,72
L – Eleitoral ou partidário	2	2	1
N – Grupos de direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades	101	47	2,14
O – Idade	22	6	3,66
P – Gênero	4	2	2
Q – Orientação sexual	4	3	1,33
R – Grupos de deficientes ou portadores de doenças	40	35	1,14
S – Serviço social e pobreza	37	19	1,94
U – Artes e Cultural	17	13	1,30
W – Centros de Conhecimento (think tanks) e outras organizações de pesquisa sem fins lucrativos	21	18	1,16
X – Outros	9	9	1
Total	2092	976	1,92

A participação de grupos de interesse ligados aos negócios é frequente, com 34,6% das ações de lobby e 33% dos grupos de interesse, mas está lon-

ge de ser preponderante. Ao seu lado, aparecem com destaque os grupos de interesse público (12% das ações e 15% dos grupos), sindicatos de trabalhadores (18,5% das ações e 13% dos grupos) e associações profissionais (14,7% das ações e 12,8% dos grupos). Essas organizações respondem, em conjunto, por 45% das ações de lobby e 41% dos principais grupos de interesse em atuação no Poder Legislativo federal.

Uma das questões que sobressaltam aos olhos, todavia, é que a intensidade da participação é bastante heterogênea. Ainda que a média de participações seja de quase duas participações em audiências públicas no período, 662 grupos (67,8% da amostra) participaram de apenas uma audiência. Por outro lado, os 25 grupos de interesse mais ativos participaram de mais de 10 audiências públicas e respondem por 21,6% das ações de lobby no Congresso.

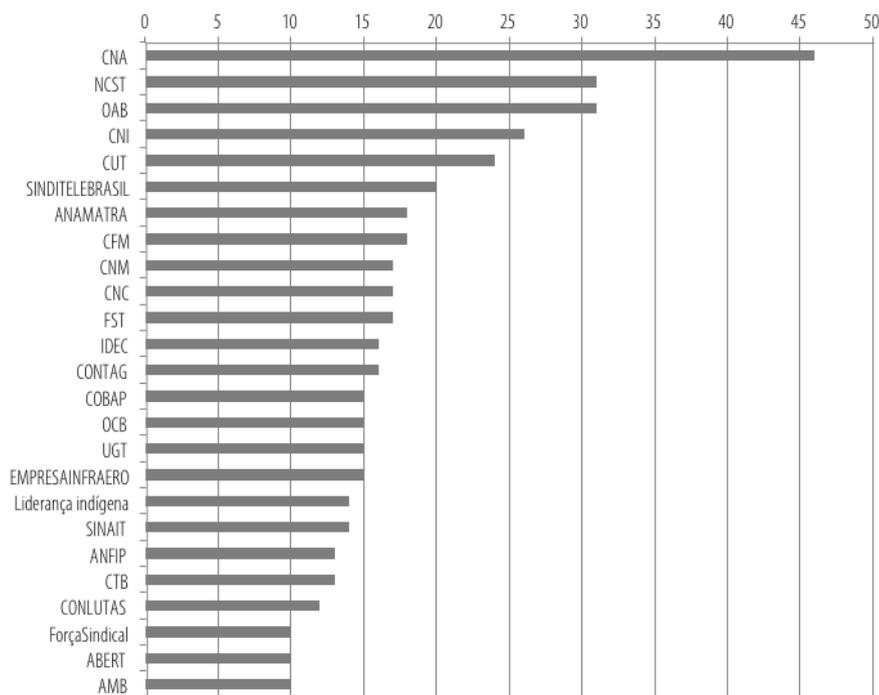
Mesmo entre os grupos mais ativos, encontra-se uma diversidade relevante. Desses, 4 grupos representam os interesses de categorias de funcionários públicos; os magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), os fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego (SINAIT), os fiscais da Receita Federal (ANFIP) e os magistrados (AMB). Ainda na categoria de associações profissionais está a representação dos advogados (OAB) e dos médicos (CFM).

Os interesses de empresas são representados por 7 grupos, dos quais 3 são organizações sindicais de nível superior, as conhecidas confederações (CNA da agricultura, CNI da indústria, e CNC do comércio e serviços), a maior organização de cooperativas (OCB), um sindicato do setor de telecomunicações (Sinditelebrasil), que é afiliado da CNI, a associação de rádio e televisão (ABERT) e apenas uma empresa, a estatal Infraero. É interessante notar que Sinditelebrasil e a Infraero enfrentaram principalmente audiências com pautas negativas, na medida em que consistiam em explicações para deficiências em serviços públicos sob sua responsabilidade.

Sindicatos de trabalhadores também constam nessa lista e são representados principalmente pelas centrais sindicais NCST, CUT, UGT, Força Sindical, CTB e Conlutas. Ainda merecem destaque o Fórum Sindical dos Trabalhadores (FST), que é composto federações e confederações de trabalhadores e tenta representar suas posições conjuntas. Também com 7 grupos de interesses, os trabalhadores possuem o mesmo nível de atividade do que os empresários.

Os grupos representantes de interesses públicos ou de minorias também estão presentes com os interesses dos consumidores (IDEC), da agricultura familiar (CONTAG), dos aposentados (COBAP), de várias lideranças indígenas.

Gráfico 1. Grupos de interesses mais ativos nas audiências públicas do Congresso Nacional 2011-2012



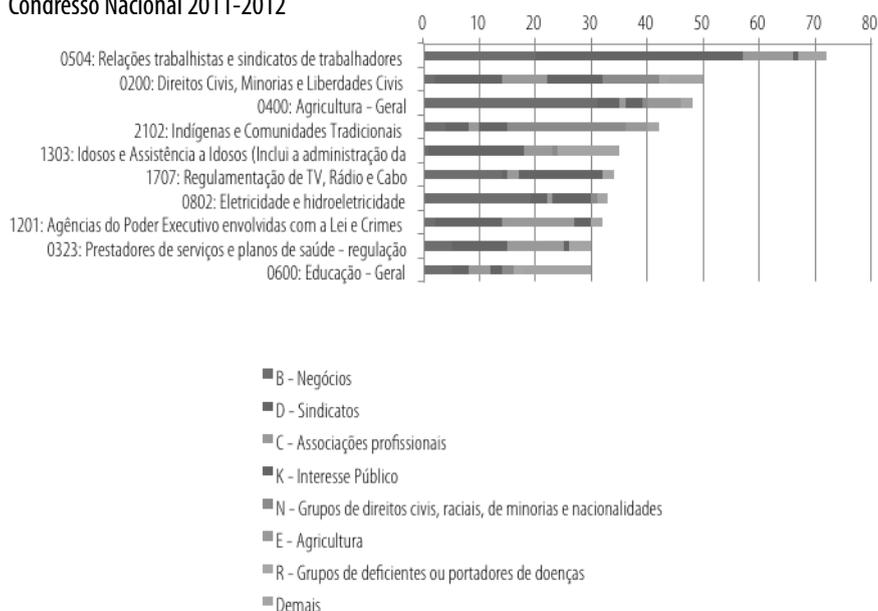
Fonte: o autor.

A participação de grupos de interesse em audiência públicas no Congresso Nacional pode ser analisada de duas perspectivas distintas: do número de grupos e de seus tipos que participam nessas discussões e da quantidade total de participações. Eles indicam o grau de saliência, de conflitividade e de intensidade do debate de um tema. Quanto maior o número de grupos discutindo uma política pública, mais distintos serão os pontos de vista sobre a questão, o que significa maior saliência. Quanto mais tipos de grupos diferentes envolvidos em uma discussão, maior será a

conflitividade. Quanto maior a participação de grupos em geral, maior sua importância para a agenda de debates. Naturalmente, essas são medidas aproximadas e servem apenas como um indicativo. Idealmente, essas medidas deveriam ser resultado de análise de conteúdo, mas em sua ausência podem servir para caracterizar preliminarmente o ambiente de debates dos grupos de interesse.

Uma visão geral das três dimensões nas audiências públicas no Congresso Nacional indica a predominância de grupos de interesse e de temas da agenda social, um resultado contraintuitivo quando tomada em vista a maior parte da literatura internacional. Indicam também, nesses temas, altos níveis de saliência e conflito.

Gráfico 2. 10 principais temas de debate por grupos de interesse categorizados no Congresso Nacional 2011-2012



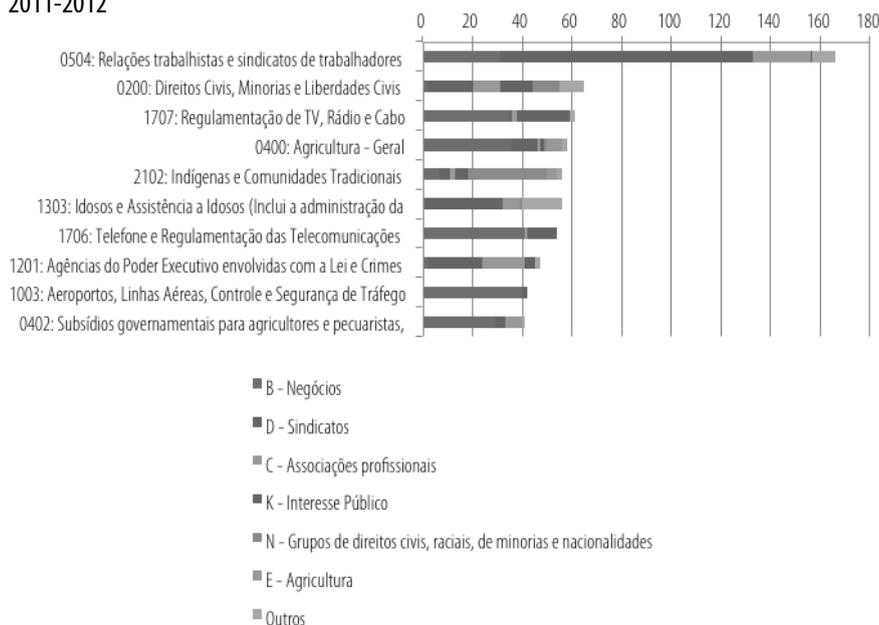
Fonte: o autor.

Os dados demonstram uma participação bastante ativa de sindicatos trabalhistas (relações do trabalho e seguridade social), associações profissionais, especialmente de funcionários públicos, (combate ao crime, funcionalismo público e operações governamentais), de grupos de interesse público (direitos civis e a regulamentação da radiodifusão) e de represen-

tantes de comunidades tradicionais (minorias). O destaque nesse caso cabe para o tema de “Relações trabalhistas e sindicatos dos trabalhadores”, ao redor do qual orbitaram 72 grupos de interesse.

No campo empresarial, sob esse mesmo critério, os temas que catalisaram, em ordem, o maior número de organizações participantes estão ligados ao campo (agricultura e subsídios governamentais para a agricultura), regulação de serviços públicos concedidos (rádio e TV, saúde, energia e telecomunicações). Chama atenção nesse caso que a participação de entidades empresariais e empresas esteja ligada a uma pauta negativa de cobranças pela qualidade de serviços públicos (radiodifusão e saúde). Nesta lista as agendas positivas para os interesses empresariais estiveram reduzidos a energia e agricultura.

Gráfico 3. 10 principais temas de debate por ações de defesa de interesses no Congresso Nacional 2011-2012



Fonte: o autor.

Quando o critério passa a ser o número de ações de defesa de interesses (ou participações em audiências públicas), no Gráfico 3, ressalta-se ainda mais a importância do tema de relações do trabalho, que se descola em ter-



Essa participação concentrada em um pequeno número de comissões parlamentares contrasta com a participação diversificada dos grupos de interesse empresariais, que atuam de maneira consistente em quase todas as comissões parlamentares. Para esse grupo, destaca-se apenas a Comissão de Pecuária, Agricultura e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, que tem sido o lócus de atuação preferencial dos interesses ligados ao agronegócio e à agricultura de uma forma mais ampla, mostrando uma concentração similar à encontrada nos grupos de interesse público, de sindicatos de trabalhadores e profissionais.

A explicação mais provável para concentração de organizações e ações de cunho social em poucas comissões parlamentares deve estar ligada a uma estratégia de influência do processo parlamentar dos líderes dessas comissões. A participação de agentes da sociedade civil traz elementos de pressão e informação relevantes e aumenta a capacidade de influenciar os resultados do processo parlamentar. Mas também indica uma fragilidade potencial na medida em que qualquer ruptura na presidência ou na composição da comissão pode restringir drasticamente sua participação. Os grupos empresariais, por outro lado, mantêm relações com todas as comissões e estão menos sujeitos a essas variações, mas podem encontrar maiores dificuldades em encontrar aliados.

Esses modos diferenciados de relacionamento revelam uma estratégia diferenciada e não é possível asseverar que elas resultem em maior ou menor influência nesse momento. Novas pesquisas são necessárias para investigar sua capacidade de influência.

Em linhas gerais, apesar de sofrer com as dificuldades decorrentes de categorizações incompatíveis, no Brasil destaca-se pela predominância de agentes sociais em detrimento de grupos de interesse empresariais.

## CONCLUSÃO

Os resultados dessa pesquisa indicam que o Congresso Nacional apresenta uma participação de grupos de interesse muito semelhante a democracias mais consolidadas em termos da quantidade de grupos de interesse em atuação. A surpresa é que não se constata no Brasil, a partir dos dados coletados, um papel preponderante de grupos de interesse em-

presariais, tal como parte da literatura internacional aponta. Ao contrário, grupos de interesse de interesse público, minorias, de funcionários públicos e de trabalhadores parecem assumir um papel mais relevante que os grupos empresariais e exercem influência de maneira sistemática. Grupos empresariais são responsáveis por apenas 30% das ações de lobby, o que indica que também mantêm um trabalho regular de influência.

O papel de grupos de interesses que atuam na seara social fica reforçado pela predominância de seus debates na agenda das audiências. Entre os temas que contam com o maior número de grupos de interesses estão relações trabalhistas, direitos civis, regulamentação de TV e Rádio (com forte enfoque na discussão sobre radiodifusão comunitária), indígenas e comunidades tradicionais e idosos e assistência a idosos. A participação de grupos de interesse empresariais aparece com uma agenda positiva apenas na agricultura, ao lado de agendas negativas de críticas à prestação de serviços públicos privatizados, como TV, telefonia e aeroportos. Grupos de interesse de funcionários públicos também marcam presença significativa.

Algumas comissões demonstram contar com maior capacidade de mobilização de grupos de interesse. Caso interessante é a Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, mobiliza diversos grupos de interesse semanalmente.

Para além das variáveis inicialmente escolhidas para o trabalho, um resultado curioso é a frequência com que grupos de interesse com relação direta com o Estado, seja por ter sua criação feita por lei ou por receber recursos estatais – estão entre aqueles com maior participação e diversidade de temas. Chama atenção em particular porque um dos objetivos desse estudo era justamente entender como a sociedade civil – tida como um ente *a priori* independente, posiciona-se e influencia o Estado. Os resultados mostram, por outro lado, que esse pressuposto de independência deve ser colocado a prova.

Basta observar que entre os grupos mais ativos e com interesses mais diversos estão entidades empresarias de origem corporativista criadas por força de lei como CNA, CNI e CNC, centrais e confederações sindicais que recebem também recursos públicos, como a NCST, CUT, CONTAG, UGT, Conlutas e Força Sindical, órgãos de classe que fazem parte do aparato paraestatal como a OAB e o CFM; e sindicatos e associações de funcionários

públicos, como ANAMATRA, ANFIP e AMB. Esse resultado demonstra ainda a prevalência de uma estrutura de representação da sociedade civil corporativista e, portanto, um papel relevante do Estado também na organização da sociedade civil.<sup>6</sup>

Naturalmente, esse estudo possui limites derivados de suas escolhas. Em primeiro lugar, de acordo com as bases de dados e da escolha de método, essa pesquisa está baseada em uma fotografia. Ela retrata a rede de influência formal em um curto período de tempo (2011-2012) apenas sobre o Poder Legislativo Federal e a partir apenas de uma das formas de interação entre sociedade civil e o Estado que é as audiências públicas. Essas relações são, no entanto, dinâmicas, têm uma característica informal e envolvem outros *loci* de influência, como o Poder Executivo e o Judiciário. Além do mais, os resultados indicam uma realidade não prevista pela literatura e merece ser testada de outras formas.

Outro limite importante está relacionado com uma restrição apriorística adotada, já que foram analisados aqui apenas os grupos da sociedade civil que atuam na defesa de interesses. Grupos de interesses estatais foram retirados porque uma das perguntas do projeto mais amplo no qual esse artigo se insere estava voltada apenas para a capacidade da sociedade civil se fazer ouvida pelo aparato estatal. Mas a realidade é que atores estatais fazem parte do processo de influência e isso fica bastante claro, por exemplo, com as assessorias parlamentares dos ministérios, agências, autarquias e empresas estatais.

---

6 Esse resultado abre uma discussão interessante sobre o papel do estado e a força da sociedade civil em suas relações com o próprio Estado. É pouco razoável defender que o Estado seja capaz de direcionar o posicionamento dessas organizações, já que elas assumem muitas vezes um comportamento de conflito com o governo. Mas é possível trazer novamente à baila a hipótese de que a sociedade civil é mais fraca e ainda não encontrou seu amadurecimento. A razão para essa fraqueza relativa seria o processo histórico de criação do Brasil em que o Estado surgiu antes da consolidação de organizações da sociedade civil. Essa discussão supera a ambição desse artigo, mas merece ser discutida.

## BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, André Luiz Pires. *Information Technologies and Communication – TIC and Legislative Power: a case study on the action of business entities of commerce.*

BENINE, Renato Jaqueta. Third Sector and its strategies of influence in public policies. *Law and Humanities Magazine (Revista Direito e Humanidades)* - USCS, no. 18, p. 139-165, jan/jun 2010.

BRASHER, Holly. Listening to Hearings: Legislative Hearings and Legislative Outcomes. *American Politics Research*. Vol, 34, pág. 583, 2006.

CINTRA, Rodrigo. *Agenda, Actors and Lobbies in Decision Making on Foreign Trade Policy: the case of steel mill ( Brasil and United States)* PhD Thesis of the International Relations Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2007.

CONSENTINO, Leandro. *Organized interests on the international scene: the lobby of ethanol.* Masters Dissertation of the Political Science Department from the University of São Paulo. São Paulo: São Paulo University, 2011.

DALLARI, Sueli Gandolfi; BARBER-MADDEN, Rosemary; TORRES-FERNANDES, Marília de Castro; SHUQAIR, Nur Shuqaira Mahmud Said Abdel Qader; WATANABE, Helena Akemi. Health advocacy in contemporary Brazil. *Public Health Magazine ( Revista de Saúde Pública )*, 30 (6), p. 592-601.1996.

DELDUQUE, Maria Célia; BARDAL, Priscila Ariede Petinuci. Health advocacy: civil practice to guarantee the right to health — the case of the complementary law project n. 01/2003. *Health Law Magazine (Revista de Direito Sanitário)*, v. 9, n. 1 p. 107-122. Mar./Jun. 2008.

Dissertation of the Masters in Political Science from the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília-DF: University of Brasília, 2009.

FISKER, Helene Marie. Development of the Danish Interest Group Population. In: *Annual meeting of the Danish Political Science Association*. Available at <http://dpsa.dk/papers/Projektbeskrivelse%20DSFS%20Helene%20Marie%20Fisker.pdf> in November 9th, 2012.

GANANÇA, Alexandre Ciconello. *Associations in Brazil: characteristics and limits for the building of new participatory democratic institutions.* Masters Dissertation of the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2006.

GOZETTO, André Cristina Oliveira. Social Movements and Interest groups : two forms of collective action. *Communication Scenarios*, vol. 7, no.1, p. 57-65, 2008.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. *The Ecology of Interest Representation*. Ann Harbor: Michigan University Press, 1996

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly*, vol. 57, no. 1, March 2004. p. 163-175. Acessado em 28 de maio de 2011.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. A Niche Theory of Interest Representation. *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 1, 1996. 91-111. Acessado em 20 de outubro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David. Environmental Limits on the Diversity of State Interest Organization Systems: A Population Ecology Interpretation. *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 1 (Mar., 1996), pp. 103-118. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/449043>. Acessado em dezessete de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer L. LEGISLATIVE AGENDAS AND INTEREST ADVOCACY: Understanding the Demand Side of Lobbying. *American Politics Research*, Vol. 33 No. 3, p. 404-434 May 2005. Disponível em <http://apr.sagepub.com/content/33/3/404>. Acessado em 17 de novembro de 2012.

GRAY, Virginia; LOWERY, David; FELLOWES, Matthew; ANDERSON Jennifer. Understanding the Demand-Side of Lobbying: Interest System Energy in the American States. *American Politics Research*. No.33, p. 404-434. 2005.

GRAZIANO, Luigi Lobby and Public interest. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol. 12 n. 35 São Paulo, Feb. 1997 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>.

HEANEY, Michael T. Multiplex networks and interest group influence reputation: An exponential random graph model. *Social Network*, 2012, DOI

HEITSHUSEN, Valerie. Interest group lobbying and US house decentralization: Linking informational focus to committee hearing appearances. *Political Research Quarterly*, v. 53, n. 1, p. 151-176, 2000.

HOLYOKE, Thomas T. Interest Group Competition and Cooperation in Legislative Hearings. *Congress and the Presidency*, Autumn 2008; vol. 35, no. 2, pág. 17.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. In: *The Quality of Democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LOWERY, David; GRAY, Virginia; KIRKLAND, Justin; HARDEN Jeffrey J. Generalist Interest Organizations and Interest System Density: A Test of the Competitive Exclusion Hypothesis. *Social Science Quarterly*, Volume 93, Number 1, March 2012. Accessed in November 17th, 2012.

MANCUSO, W. P. a. *The Lobby of Industry in the National Congress: Business Community and Policy in the Contemporary Brazil*. 1. ed. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP, 2007. v. 1. 228 p.

MANCUSO, W. P. O Empresariado como Ator Político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Política*, Curitiba, 28, p. 131-146, jun. 2007. Link: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a09n28.pdf>

MANCUSO, W. P. O empresariado como um ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia Política*, vol. 28, Curitiba, p. 131-146, jun 2007.

MANCUSO, Wagner Pralon. The Lobby of Industry in the National Congress : Business Community and Policy in the Contemporary Brazil. *DATA – Social Science Magazine (Revista de Ciências Sociais)*, Vol. 47, p. 505 a 547, no 3, 2004..

MARZAGÃO, Thiago Veiga. *Lobby and Protectionism in Brazil (2001-2005): na econometric analysis in the Light of the Endogenous Protection Theory*. Masters Dissertation of the International Relations Institute from the University of Brasília. Brasília University. Brasília: University of Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e Representation of Interests: lobbyists and their impact on the representation of interests in Brazil*. PhD Thesis of the Human Science and Philosophy Institute from the State University of Campinas. Campinas: Unicamp, 2004.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Boston: Harvard Economic Studies, 1971.

OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale, Yale University Press, 1984.

PORTUGAL, Adriana Cuoco. *Pre-election Lobby and Public Funding for Election Campaigns: an exploitation in Positive Political Economy*. PhD Thesis of the Economy Department from the University of Brasília. Brasília, University of Brasília, 2006.

RIGOLIN, Camila Carneiro Dias; HAYASHI, Maria Cristina P. Innocenti. Up on the “reservoirs of ideas”: a research agenda for Brazilian think tanks. *Liinc in Magazine*, v.8, n.1, p. 20-33, março, 2012, Rio de Janeiro, - <http://www.ibict.br/liinc>

SANTOS, Luiz Alberto dos. *Regulation of the Lobby activities and their impact on the relations between politicians, bureaucrats and interest groups in the cycle of public policies – comparative analysis of the United States and Brazil*. PhD Thesis of the Political Science Institute from the University of Brasília. Brasília: University of Brasília, 2007.

SANTOS, M. L. (2006) Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994/2005. *BIB*, São Paulo, nº 66, 2 o semestre de 2008, pp. 65-89. Link: [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=144&Itemid=435](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=144&Itemid=435)

SANTOS, Manoel Leonardo. *O Parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese de doutoramento do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: janeiro, 2001.

SANTOS, Manoel Leonardo. *Representação de interesses na esfera legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*. Texto para discussão 1975 IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1975.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1975.pdf) em 05/10/2014.

WONKA, Arndt; BAUMGARTNER, Frank R.; MAHONEY, Christine; BERKHOUT, Joost. Measuring the size and scope of the EU interest group population. *European Union Politics*, no. 11 (3), p. 463-476. 2010.

# A LEGISLAÇÃO DOS PROCESSOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL E NA SUÍÇA: UM PANORAMA E OBSERVAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

---

ROLF RAUSCHENBACH

## INTRODUÇÃO

Processos de democracia direta como iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo entram regularmente em pauta. Durante as manifestações brasileiras do junho 2013, propostas de decisões populares receberam destaque especial quando a Presidente da República, Dilma Rousseff, reivindicou uma série de plebiscitos. Na mesma ocasião evidenciaram-se as limitações da legislação brasileira a respeito, já que os cidadãos estão à mercê do Congresso Nacional para a realização de qualquer decisão popular. Desse contexto surge a questão: Como avaliar a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta?

Responderemos essa pergunta de uma maneira comparativa, analisando as legislações respectivas dos outros países da América do Sul e da Suíça. Estudaremos os outros países da América do Sul pelas semelhanças históricas e socioeconômicas com o Brasil. A Suíça interessa por que na elaboração da Constituição brasileira de 1988, o país europeu serviu como principal referência na área dos processos de democracia direta; a Suíça é mundialmente o país com a experiência mais longa e completa com este tipo de instituições. As comparações mostrarão que a legislação brasileira tem – em comparação com os outros países da América do Sul – as suas peculiaridades, mas não representa um caso fora da curva. Ao mesmo tempo, essa comparação revelará que os legisladores brasileiros impuseram limites rígidos nas possibilidades da participação popular, o que explica, pelo

menos em parte, o raro uso dessas instituições. Essa constatação fica ainda mais evidente na comparação com a legislação suíça.

Neste estudo, focaremos somente em processos de democracia direta no nível federal. Tanto no Brasil como na maioria dos outros países aqui analisados processos de democracia direta são previstos também nos âmbitos estaduais e municipais. A inclusão das instituições sub-federais tornaria a nossa análise carregada demais. Ademais, as legislações sub-federais geralmente repetem os princípios das Constituições federais, com a consequência que a análise delas seria, pelo menos em parte, redundante. Definimos processos de democracia direta como instituições publicamente reconhecidas, nas quais os cidadãos decidem ou opinam sobre questões específicas através de decisões populares secretas e universais (Altman, 2011, p. 2). Não consideramos o mecanismo do *recall* como processo de democracia direta, por ele ser um processo eleitoral, envolvendo decisões sobre representantes já eleitos e não questões específicas.

Partimos do pressuposto de que processos de democracia direta podem ser um complemento para as outras instituições democráticas, em particular para as instituições representativas. Não estamos sugerindo em nenhum momento que decisões populares poderiam substituir totalmente os mecanismos de tomada de decisão parlamentar. Pode ser observado, tanto a partir de considerações teóricas como estudos empíricos, que o bom desempenho dos processos de democracia direta não depende somente das regras que regulam estes mecanismos, mas também do contexto no qual elas são aplicadas.

O presente estudo pretende contribuir para o enriquecimento da literatura brasileira, na qual os processos de democracia direta têm uma importância relativamente marginal e comparações internacionais são raras.

## 1. LITERATURA SOBRE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO BRASIL

**P**orém, podem ser destacados quatro grupos de trabalhos que se dedicam ao assunto: Em primeiro lugar, poucos títulos foram publicados logo após a proclamação da Constituição de 1988. Já naquela época, os autores questionaram a adequação da legislação brasileira. Moisés (1990) e Benevides de Mesquita (1991) discutem a questão da participação e re-

apresentação de um ponto de vista teórico-normativo e concluem que os processos de democracia direta podem contribuir consideravelmente para a democratização do Brasil e a criação de uma cidadania ativa. No entanto, as previsões desses autores sobre o futuro do Brasil são relativamente pessimistas, tendo em vista um regulamento que dificulta a realização de decisões populares.

O segundo grupo reúne publicações que analisam a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta. Nos estudos constitucionalistas, os processos de democracia direta ocupam um lugar marginal. Peña de Moraes (2008) e Novelino (2009) nem sequer mencionam essas instituições. Mello (2009, p. 493), de Moraes (2010, p. 234, 660), Bastos, (2010, p. 404), Ferrari (2011, p. 185) e Abrão (2013, p. 87) apresentam somente descrições das normas. Silva (2013) vai além da descrição (p. 143), critica a revisão constitucional de 1993 (p. 92) e argumenta que a iniciativa popular pode propor emendas constitucionais (p. 66). Bonavides (2010) não discute os processos de democracia direta de maneira sistemática, mas aborda os problemas constitucionais, inerente à Magna Carta brasileira nesse respeito, em detalhe. Ele o faz em particular no contexto do processo constituinte (p. 141), do plebiscito de 1993 (p. 222) e da revisão constitucional (p. 209, 663). Além dos estudos constitucionais gerais, existem algumas publicações de juristas, que focam especificamente nos processos de democracia direta: Carneiro (2001, p. 127) argumenta que a falta da obrigatoriedade do instituto do referendo para aprovar ou reprovado iniciativas populares torna a constituição, em termos de participação popular no processo legislativo, mero discurso de retórica. O argumento de Carneiro é principalmente baseado na doutrina. As comparações com outros países são ecléticos. Auad (2004) conclui que a legislação brasileira não é sólida e contém uma série de lacunas e divergências: enquanto a Constituição diferencia entre a “autorização” do referendo e a “convocação” do plebiscito, a legislação infraconstitucional fala somente da convocação e monopoliza este poder no Congresso Nacional (p. 31). Ela critica o termo vago da “acentuada relevância” que descreve as matérias que podem ser submetidas à decisão popular (p. 33) e a falta de clareza sobre a natureza dos resultados de decisões populares que podem ser vinculantes ou não (p. 34). Ela alerta também que a falta de regras sobre a formulação das questões de decisões populares abre uma

margem para manipulação e confusão (p. 35). Backes, em um panorama mais ou menos sistemático sobre o referendo em alguns países das Américas conclui que não há regras universais quanto a este mecanismo. Segundo ela, referendos são realizados, em geral, somente em casos excepcionais e na maioria dos casos ao pedido do governo (2005, p. 13). Ao discutir as diferentes vertentes constitucionalistas do Brasil e ao fazer comparações entre constituições de outros países e estados brasileiros, Quezado Soares sugere que a iniciativa popular deveria também permitir emendas constitucionais (2007). Alves dos Santos destaca o fato que nenhuma das iniciativas populares de lei apresentadas ao Congresso Nacional tramitaram como tais. Na verdade, sempre um representante – ou um grupo de representantes – tiveram que adotar a ideia que então tramitou como um projeto de lei normal (2008).

Um terceiro grupo investiga o referendo de 2005 a partir de diferentes perspectivas. Neste caso, vale mencionar uma coleção de artigos organizados por Inácio e outros (2006). Nesta coleção, são levantadas, entre outras questões, a participação do Poder Executivo no referendo (Inácio, 2006), a tensão entre a participação popular e as instituições de representação (Anastásia *et al.*, 2006; Araújo e Santana, 2006; Correa e Nunes, 2006), e a importância da mídia e da propaganda (Castro, 2006; Fuks e Novais, 2006; Fuks e Paiva, 2006). Esses autores concluíram que o referendo de 2005 revelou a fragilidade da instituição e que tanto o sistema político como a sociedade brasileira ainda demonstram lacunas em sua capacidade de usufruir plenamente dos benefícios de um referendo. Outros estudos aprofundam essa análise. Menezes, Boelhouwer e Dias (2009) abordam a cobertura do referendo nos jornais *Folha de São Paulo* e *O Globo* e alegam que as cartas dos leitores eram mais frequentes que as reportagens sobre o assunto e que a maioria dessas cartas optaram pelo *não*. Um painel de pesquisa com eleitores avaliou o impacto das campanhas e concluiu que o referendo foi vencido através da propaganda política negativa que criou um clima de medo (Vieira e Avi dos Santos, 2008). Um outro estudo analisa os municípios brasileiros e demonstra a correlação positiva entre a taxa de homicídios e o *não* (Araújo Junior *et al.*, 2007). Por fim, Mendonça (2009) analisa a qualidade deliberativa das campanhas, enfatizando a importância da cooperação positiva entre os adversários. Podemos incluir a

tese de mestrado de Melchiori neste grupo, apesar do fato que se trata de estudos de caso das mais recentes iniciativas populares de lei (lei da compra de votos e lei da ficha limpa). Como Alves dos Santos, ela problematiza o fato de as assinaturas para iniciativas populares não serem conferidas. Além disso, ela critica as lideranças de iniciativas populares não serem automaticamente convidadas para os debates parlamentares e que o regime de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular não seja prioritário (2011, p. 113).

Um quarto grupo reúne publicações recentes e com abordagens mais gerais. O ensaio de Dantas (2008) faz um balanço sobre os vinte anos de participação política sob a Constituição de 1988. Para o autor, os resultados são ambivalentes. Por um lado, não foi confirmado o otimismo inicial com relação à participação política e, de outro, podem ser identificadas várias inovações institucionais, como o orçamento participativo ou os conselhos gestores. Mendes Vitale Ramos (2007) argumenta na mesma direção, focando especificamente no déficit democrático. Já Alves (2011) procura responder como a fragmentação partidária, a polarização do sistema político e o uso de processos de democracia direta na América do Sul estão correlacionados. Em outro estudo, a mesma autora apresenta um balanço sobre o uso dos mecanismos de democracia direta entre 1988 e 2008 (2010). Já que é da competência do Congresso Nacional convocar decisões populares, Alves analisa em particular todos os 156 projetos de Decretos Legislativos com objetivo de convocar plebiscitos e referendos e confirma os empecilhos institucionais que dificultam o uso destes mecanismos. Peterlevitz (2011) não se preocupa com o funcionamento das instituições da democracia direta em si, mas parte delas para avaliar a qualidade, em termos gerais, da participação política em um país. Rauschenbach (2011) oferece um relato completo e resumido sobre processos de democracia direta em nível federal.

A breve revisão bibliográfica mostra que a abordagem da literatura brasileira sobre processos de democracia limita-se em grande parte a uma perspectiva unilateral e descritiva. Há pouco diálogo com a literatura internacional (Rauschenbach 2014). Apesar do fato de que quase todos os autores concluem que a legislação brasileira é rígida demais, encontram-se poucas sugestões de como melhorar o quadro.

O presente estudo analisa as normas constitucionais e infraconstitucionais e, a partir disso, faz uma apresentação puramente quantitativa do uso dos processos de democracia direta desde 1989, o ano da promulgação da constituição brasileira. Este foco analítico é motivado por questões de praticidade e de espaço. Uma avaliação completa teria que levar em consideração também as seguintes dimensões:

- contexto institucional mais amplo (em particular com relação ao parlamento, governo e judiciário);
- contexto socioeconômico;
- contexto midiático.

O estudo mostrará que há na América do Sul uma proliferação de normas constitucionais e infraconstitucionais sobre processos de democracia direta bastante grande. A natureza participativa desses mecanismos varia consideravelmente entre os países. O Brasil faz parte do grupo intermediário. Há países com mecanismos mais participativos e outros com quase nenhuma possibilidade para o eleitorado se envolver em decisões políticas.

O Brasil encontra-se atualmente em uma situação acentuada por graves problemas: a atividade econômica está aquém do desejado, as instituições políticas apresentam dificuldades para responder aos desafios externos (situação tributária e financeira, infraestrutura etc.) e internos (desalinhamento entre os poderes, corrupção etc.). Conseqüentemente, os cidadãos conseguem identificar-se cada vez menos com os seus representantes. Por isso, não é nenhuma surpresa que se fala muito da necessidade por uma reforma política. Porém, é interessante constatar que a pauta dessa reforma visa somente questões de representação (sistemas eleitorais, financiamento eleitoral e partidário, filiação partidária e domicílio eleitoral, coligações, voto facultativo entre outros). Não cabe aqui avaliar estas propostas. Coloca-se a questão se a limitação às considerações de representação não seria uma expressão de miopia institucional. Por outro lado, a negligência dos processos de democracia direta pela pauta da reforma política reflete nada menos do que a realidade brasileira desde 1989. Um aumento das possibilidades de participação popular traria uma ruptura fundamental com o sistema que é, de fato, até hoje puramente representativo.

## 2. PROCESSOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL E NA SUÍÇA

Nas próximas seções, analisaremos as Constituições e legislações sobre os processos de democracia direta em todos os países da América do Sul e da Suíça. Apresentaremos também o uso desses mecanismos em cada país, desde 1989. Iniciamos a nossa análise neste ano por que foi quando a atual Constituição brasileira entrou em vigor. A análise legal de um tema tão complexo como o presente pode levantar inúmeras questões. Por causa disso, limitaremos-nos às três perguntas fundamentais dos processos de democracia direta: Quem tem o poder da convocação de decisões populares? Quais são as pautas admitidas nas decisões populares? Qual é a força legal dos resultados das decisões populares?

Como veremos em nossa análise, cada constituição prevê respostas diferentes a essas perguntas. Isso não é surpreendente, afinal, do ponto de vista conceitual, elas podem ser respondidas de maneiras distintas. O poder da convocação de decisões populares pode ser atribuído aos próprios cidadãos, ao parlamento, ao governo ou a mecanismos constitucionais, que acionam automaticamente uma decisão popular. As pautas de decisões populares podem ser totalmente livres ou elas podem enfrentar limites constitucionais, que excluem certos temas do alcance popular. A força legal das decisões populares depende em primeiro lugar dos critérios exigidos para a aprovação; a aprovação pode requer uma maioria simples ou qualificada. Em segundo lugar, o resultado pode ser de natureza vinculante ou consultiva. Já com essas variações conceituais, fica claro que a comparação de processos de democracia direta não pode ser feita facilmente, já que as diferenças institucionais podem ser importantes. Essa dificuldade se mostra logo na nomenclatura das diversas instituições (Svensson, 2011). Apesar do fato de existir uma variedade considerável de instituições com características diferentes, encontramos quase sempre os mesmos nomes (iniciativa popular, plebiscito, referendo), com a consequência que a “iniciativa popular” de um país pode ter implicações bem diferentes da “iniciativa popular” de outro país. Na apresentação descritiva de cada país, usaremos os termos da respectiva constituição. Nas comparações, teremos o cuidado de agrupar sempre as instituições com as maiores semelhanças.

As informações legais são derivadas diretamente das constituições e legislações pertinentes. Os dados sobre o uso dos processos de democracia direta são derivados dos bancos de dados do *Centre for Research on Direct Democracy, Initiative and Referendum Institute Europe* e *Democracy International*, ambas publicamente acessível pela internet.

## 2.1 Argentina

A Constituição de 1994 prevê três processos de democracia direta: A iniciativa popular, o referendo vinculante e a decisão popular não vinculante. Uma iniciativa popular requer o apoio de pelo menos 1.5% das assinaturas dos eleitores de pelo menos seis províncias. São excluídos os seguintes temas: emendas constitucionais, tratados internacionais, questões tributárias e orçamentárias e assuntos penais. O Congresso tem que opinar sobre a iniciativa popular dentro de um ano (Art. 39 da Constituição e Art. 4 da Lei 24.747). Por iniciativa da Câmara dos Deputados, o Congresso pode autorizar um referendo. O resultado é vinculante e não pode ser vetado (Art. 40 da Constituição). O Congresso ou o Presidente da República podem convocar uma decisão popular, cujo o resultado é consultivo (Art. 40 da Constituição).

A Constituição pode ser alterada somente por uma maioria qualificada de dois terços dos membros do Congresso. O mesmo pode convocar uma Assembleia Constituinte (Art. 30 da Constituição)

Desde a promulgação da Constituição atual, nenhum desses mecanismos foi acionado.

## 2.2 Bolívia

A Constituição de 2009 prevê uma série de processos de democracia direta: A Constituição mesma pode ser emendada somente por um referendo popular. A convocação por um referendo sobre uma emenda constitucional parcial pode ser feito por pelo menos 20% dos eleitores ou pela Assembleia Legislativa (Art. 411 II da Constituição). Os mesmos 20% dos eleitores podem também convocar um referendo sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte que elaboraria uma nova Constitui-

ção. A Assembleia Legislativa e o Presidente do Estado também podem convocar um referendo desse tipo. A constituição proposta pela Assembleia Constituinte tem que ser aprovada em um referendo (Art. 411 I da Constituição).

Tratados internacionais que afetam questões limítrofes, a integração monetária, a integração econômica estrutural ou que cedem competências institucionais às organizações internacionais ou supranacionais têm que ser aprovados em um referendo (Art. 257 II da Constituição). Qualquer outro tratado internacional têm que ser submetido a um referendo se 5% dos eleitores ou 35% dos membros da Assembleia Legislativa o reivindicam. Os mesmos podem também solicitar a subscrição a um tratado internacional (Art. 259 da Constituição).

Um referendo pode ser convocado pelo Presidente do Estado (Art. 16 Ia da Lei N° 026), por dois terços dos membros da Assembleia Legislativa presentes (Art. 16 Ia da Lei N° 026) ou por 20% dos eleitores, que devem representar pelo menos 15% do eleitorado de cada departamento (Art. 162 I da Constituição e Art. 16 II a da Lei N° 026). São excluídas do referendo as seguintes pautas: união e integridade do Estado Plurinacional, questões tributárias, segurança interna e externa, leis orgânicas e leis macro, a vigência dos direitos humanos, sedes dos órgãos e das instituições encarregadas com as funções de controle e defesa da sociedade e do Estado, as bases fundamentais do Estado, competências privadas e competências exclusivas do Estado e das entidades territoriais autônomas (Art. 14 da Lei N° 026). Durante cada legislatura, o Presidente do Estado, a Assembleia Legislativa e os cidadãos podem convocar somente um referendo cada. Referendos sobre emendas constitucionais e tratados internacionais não entram nesse cálculo (Art. 17 da Lei N° 026).

A Constituição atual foi aprovada em um referendo no dia 25 de janeiro de 2009; na mesma data ocorreram mais dois referendos constitucionais sobre a qualificação da posse de terras extensas. Já a Constituição anterior permitia decisões populares: no dia 18 de julho de 2004 foram realizados cinco referendos sobre questões energéticas, convocados pelo Presidente do Estado. No dia 2 de julho de 2006 foi rejeitado um referendo convocado pela Assembleia Legislativa para convocar uma Assembleia Constituinte.

## 2.3 Brasil

A Constituição de 1988 prevê três processos de democracia direta: O plebiscito é uma decisão popular sobre matérias de acentuada relevância e pode tratar de questões constitucionais, legislativas ou administrativas (Art. 14 da Constituição e Art. 2 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). É o Congresso Nacional que convoca com anterioridade a ato legislativo ou administrativo o plebiscito (Art. 49 XV da Constituição). A maioria simples do eleitorado aprova ou rejeita o plebiscito (Art. 10 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). O referendo é um processo de democracia direta muito similar ao plebiscito. A diferença é que o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo (Art. 14 da Constituição e Art. 2 § 2 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). Com o apoio de pelo menos um por cento do eleitorado podem ser apresentado ao Congresso Nacional projetos de lei, em forma de iniciativa popular de lei (Art. 14 e 61 § 2 da Constituição e Art. 13 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). A aprovação ou rejeição de iniciativas populares é da exclusiva competência do Congresso Nacional (Art. 252 VI Regime Interno da Câmara dos Deputados). Somente no caso de mudanças territoriais, existe a obrigatoriedade da realização de um plebiscito; porém, o resultado não é vinculante (Art. 18 § 3 e 4 da Constituição).

Emendas Constitucionais podem ser propostas pelo Congresso Nacional, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação; porém, a aprovação das mesmas é da competência exclusiva do Congresso Nacional (Art. 60 da Constituição). No ato das disposições transitórias, ainda é previsto que o Congresso Nacional poderá, após cinco anos da promulgação da Constituição, realizar uma revisão constitucional (Art. 3 do Ato das disposições transitórias da Constituição). Obviamente, este mecanismo já está esgotado. A Constituição não prevê a convocação de uma Assembleia Constituinte.

Desde a promulgação da Constituição foram realizados um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (21 de abril de 1993) e um referendo sobre a proibição da comercialização de armas e munição (23 de outubro de 2005). No mesmo período foram apresentadas cinco iniciativas populares de lei, das quais quatro resultaram em novas leis (veja o capítulo 8 deste livro de Santos sobre a lei da Ficha Limpa).

## 2.4 Chile

A Constituição prevê somente uma decisão popular no caso de divergências sobre emendas constitucionais entre as duas Câmaras e o Presidente. O Presidente pode chamar uma decisão popular se o veto dele for anulado pelos membros das duas Câmaras. A anulação do veto presidencial requer três quartos dos membros das duas Câmaras em divergência total sobre uma emenda constitucional e dois terços dos membros das duas Câmaras em caso de divergências parciais (Art. 117).

Desde a promulgação da Constituição em 1980, esse mecanismo nunca foi acionado.

## 2.5 Colômbia

A Constituição prevê uma série de processos de democracia direta: O presidente da República pode propor ao Senado, com o apoio de todos os ministros, uma decisão popular. A decisão popular não pode ser realizada em uma data de eleição. O resultado da decisão popular é vinculante (Art. 104 da Constituição).

Com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, podem ser apresentados ao Congresso projetos de lei que tramitarão em regime de emergência (Art. 155 da Constituição).

Em caso de emendas constitucionais, os cidadãos podem intervir em vários casos. Em primeiro lugar, com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, podem ser propostas emendas constitucionais, que serão decididos pelo Congresso. O Congresso pode optar por submeter as propostas dos cidadãos a um referendo ou não. No caso de haver várias propostas, o referendo tem que permitir a aprovação ou rejeição de cada proposta individualmente. O resultado é considerado válido se no mínimo um quarto dos cidadãos participam do referendo; a aprovação requer uma maioria simples (Art. 155 e 378 da Constituição). Em segundo lugar, caso o Congresso queria convocar uma Assembleia Constituinte, ele tem que submeter essa proposta a um referendo, que não pode ocorrer simultaneamente a outras eleições. O referendo sobre uma Assembleia Constituinte é considerado válido se pelo menos um terço dos eleitores participam; a aprovação requer uma maioria

simples (Art. 376 da Constituição). Em terceiro lugar, com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, expresso em no máximo seis meses, as seguintes Emendas Constitucionais, já decididas pelo Congresso, têm que ser submetidas a um referendo: aqueles que afetam os direitos fundamentais, a participação popular ou o Congresso (Art. 377 da Constituição). O voto é considerado válido se pelo menos um quarto dos eleitores participa do referendo. A aprovação requer uma maioria simples.

Desde a promulgação da Constituição atual (1991), ocorreu um referendo, iniciado pelo Congresso, no qual os cidadãos podiam opinar sobre 15 pontos, a maioria relacionada a uma reforma (25 de outubro de 2003).

## 2.6 Equador

A Constituição prevê uma série de processos de democracia direta (Art. 61 III e IV e 134 V da Constituição). Em primeiro lugar, com o apoio de pelo menos 0.25% do eleitorado, cidadãos podem, em forma de iniciativa de lei, propor um projeto de lei. A Assembleia Nacional tem 180 dias para tomar uma decisão sobre a proposta. Caso a Assembleia não tome uma decisão, a proposta entra automaticamente em vigor. O Presidente da República pode emendar, mas não vetar a proposta popular (Art. 103 e 136 da Constituição). Em segundo lugar, podem ser realizadas decisões populares sobre qualquer assunto a pedido do Presidente da República ou de pelo menos 5% do eleitorado (Art. 104 da Constituição). Na mesma linha podem ser realizadas decisões populares ou referendos sobre a ratificação de acordos internacionais, tanto a pedido do Presidente da República como dos cidadãos. No último caso, a Constituição não define qual parte do eleitorado teria que apoiar tal pedido (Art. 420 da Constituição).

Em caso de Emendas Constitucionais, os cidadãos podem se envolver ou ser envolvidos em quatro mecanismos. Um por cento do eleitorado pode propor à Assembleia Nacional uma Emenda Constitucional. Caso a Assembleia Nacional não tome uma decisão dentro de um ano, os proponentes podem pedir um referendo sobre a proposta deles. A aprovação do referendo requer uma maioria simples (Art. 103 da Constituição). Oito por cento do eleitorado podem igualmente propor à Assembleia uma Emenda Constitucional. Nesse caso, a Assembleia Nacional tem que debater a pro-

posta em duas leituras, em um intervalo de pelo menos 90 dias. A aprovação final da Assembleia Nacional requer uma maioria de dois terços dos membros. Uma vez aprovado pela Assembleia Nacional, a Emenda Constitucional tem que ser submetida a um referendo que requer uma maioria simples. Da mesma forma podem também o Presidente da República ou a maioria dos membros da Assembleia Nacional propor uma Emenda Constitucional (Art. 103 da Constituição). Uma Assembleia Constituinte pode ser aprovada somente em uma decisão popular; o poder de convocação emana do apoio de pelo menos 12% do eleitorado, de dois terços da Assembleia Nacional ou do Presidente da República (Art. 444 da Constituição).

A Constituição atual foi aprovada, em um referendo no dia 28 de setembro de 2008. Desde então ocorreu uma decisão popular (5 de julho de 2011) a pedido do Presidente da República sobre nove questões. Ainda sob a Constituição anterior, ocorreram desde 1990, decisões populares em cinco datas sobre 41 questões.

## **2.7 Guiana**

A Constituição de 1980 prevê decisões populares para emendar certas partes da Constituição. Um grupo de nove artigos pode ser emendado com uma maioria de dois terços da Assembleia, caso contrário, uma decisão popular é necessária. A grande maioria dos artigos da Constituição pode ser emendada somente com a aprovação popular (Art. 164 da Constituição).

Desde a promulgação da Constituição não ocorreu nenhuma decisão popular.

## **2.8 Paraguai**

A Constituição de 1992 prevê uma série de processos de democracia direta. Com o apoio de pelo menos dois por cento do eleitorado, os cidadãos podem, em forma de iniciativa popular, propor um projeto de lei (Art. 123 da Constituição e Art. 266 b da Lei No. 834/1996). São excluídas das pautas de iniciativas populares questões relacionadas à legislação departamental e municipal, tratados e acordos internacionais (Art. 267 da Lei No. 834/1996), expropriações, defesa nacional, limitação da propriedade

imobiliária, tributação, política monetária, bancária, endividamento, orçamento nacional e eleições (Art. 122 da Constituição). O comitê promotor da iniciativa popular pode consultar o Congresso sobre a compatibilidade da iniciativa popular antes de coleção de assinaturas (Art. 268 e 269 da Lei No. 834/1996). As assinaturas têm que ser coletadas em 180 dias (Art. 270 da Lei No. 834/1996); o prazo pode ser estendido por mais 60 dias, caso já tenham sido coletadas pelo menos 75% das assinaturas necessárias (Art. 272 da Lei No. 834/1996). Uma vez submetido, é da competência exclusiva do Congresso aprovar ou rejeitar o projeto popular. Em caso de aprovação, o comitê promotor recebe uma indenização, calculada com base no número de assinaturas coletadas (Art. 273 da Lei No. 834/1996). Projetos de lei que não conseguirem o apoio necessário ou que forem rejeitados pelo Congresso não podem ser reapresentados durante um período de dois anos (Art. 274 da Lei No. 834/1996).

O eleitorado pode ser consultado em um referendo, que pode ser vinculante ou não (Art. 121 da Constituição). Tanto o Presidente da República como cinco Senadores ou dez Deputados podem propor um referendo. A autorização para a convocação de um referendo é da competência exclusiva do Congresso. Referendos não podem ser realizados durante noventa dias depois do Estado de Exceção, tampouco durante noventa dias antes e depois de eleições ou de outro referendo. (Art. 259, 260 da Lei No. 834/1996). Referendos propostos pelo Presidente da República, mas rejeitados pelo eleitorado não podem ser repetidos durante três anos, referendos propostos pelo Congresso não podem ser repeditos durante dois anos (Art. 263 da Lei No. 834/1996).

Qualquer Emenda Constitucional requer a aprovação em um referendo. A proposta para uma Emenda Constitucional pode partir do Presidente da República, do Congresso ou de 30 mil eleitores (Art. 290 da Constituição e Art. 265 da Lei No. 834/1996). Trinta mil eleitores, o Presidente da República ou o Congresso podem propor a convocação de uma Assembleia Constituinte. A autorização da convocação de uma Assembleia Constituinte é da competência exclusiva do Congresso: a aprovação requer uma maioria de dois terços (Art. 289 da Constituição).

Desde a promulgação da Constituição ocorreu um referendo constitucional (10 de setembro de 2011).

## 2.9 Peru

A Constituição de 1993 prevê iniciativas e referendos (Art. 31 da Constituição) para uma série de casos; em alguns, os dois mecanismos são acionados em paralelo.

Em caso de emendas constitucionais, processos de democracia direta podem ou devem ser acionados, tanto para iniciar como também para aprovar tais atos. Propostas de emendas constitucionais podem originar do Congresso, do Presidente ou dos eleitores (Art. 206 da Constituição). No último caso, o apoio de pelo menos 0,3% do eleitorado é obrigatório (Art. 17 da Lei No. 26300). Todas as emendas constitucionais necessitam a aprovação dos eleitores em um referendo, fora o caso no qual o Congresso aprovou em duas leituras o projeto com maiorias de pelo menos dois terços (Art. 206 da Constituição). A aprovação por um referendo requer a maioria simples; a mesma maioria simples precisa representar pelo menos 30% dos participantes no referendo. Essas exigências são válidas para todos os referendos (Art. 42 da Lei No. 26300).

Os eleitores podem também fazer propostas de novas leis em forma de iniciativa popular (Art. 107 da Constituição e Art. 2b da Lei No. 26300). É necessário o apoio de pelo menos 0,3% do eleitorado (Art. 2b da Constituição e Art. 16 da Lei No. 26300). Em princípio, é o Congresso que aprova a iniciativa popular. Quando o Congresso altera substancialmente ou rejeita a proposta, ele pode submetê-la ao referendo. No mesmo caso, os eleitores podem requerer um referendo; para este fim, é preciso o apoio de pelo menos 10% do eleitorado (Art. 42 e 38 da Lei No. 26300).

Além dos casos de emendas constitucionais, devem ser realizados referendos em caso de mudanças territoriais (Art. 39d da Lei No. 26300 e Art. 190 da Constituição). Com o apoio de pelo menos 10% do eleitorado (Art. 38 da Lei No. 26300), os cidadãos podem requerer a realização de referendos para a rejeição de leis, decretos legislativos e decretos de urgência (Art. 39c da Lei No. 26300). Do referendo são excluídos a supressão dos direitos fundamentais, normas tributárias e orçamentárias e tratados internacionais em vigor (Art. 32 da Constituição).

A Constituição atual foi aprovada por um referendo ad-hoc no dia 31 de outubro de 1993. Desde a promulgação da Constituição ocorreu um

referendo (14 de julho de 2010), convocado por iniciativa popular. O referendo foi aprovado e anulou uma decisão, inicialmente tomada pelo Presidente.

## **2.10 Suriname**

A Constituição de 1987 permite à Assembleia Nacional realizar plebiscitos, inclusive sobre a realização de uma Assembleia Constituinte. Para a aprovação de qualquer plebiscito é necessária uma maioria de pelo menos dois terços dos membros da Assembleia Nacional (Art. 71 II e 83 III da Constituição).

Fora da aprovação da atual Constituição em um plebiscito, no dia 30 de setembro de 1987, nenhum processo de democracia direta ocorreu desde então.

## **2.11 Uruguai**

A Constituição de 1967 permite três processos de democracia direta.

Leis aprovadas pelo Congresso Nacional podem ser vetadas em uma decisão popular. São pelo menos 25% dos eleitores que precisam, dentro de um ano após a promulgação de uma lei, apoiar o referendo. Não podem ser vetadas leis tributárias nem iniciativas para as quais o poder executivo tem exclusividade (Art. 79 da Constituição).

Qualquer emenda constitucional requer a aprovação em uma decisão popular. As propostas de Emendas Constitucionais podem ser feitas de várias formas. Em primeiro lugar, 10% do eleitorado pode propor, em uma iniciativa popular, uma Emenda Constitucional. A Assembleia Geral pode incluir na pauta da decisão popular, contrapropostas à iniciativa popular (Art. 331 A da Constituição). Em segundo lugar, dois quintos dos membros da Assembleia Geral podem pautar uma decisão popular para a próxima eleição geral (Art. 331 B da Constituição). Em terceiro lugar, dois terços dos membros da Assembleia Geral podem convocar uma decisão popular imediatamente (Art. 331 D da Constituição). Finalmente, com o apoio de pelo menos 10% do eleitorado pode ser convocada uma decisão popular sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte (Art. 331 A da Constituição).

A mesma proposta pode ser feita pelos Senadores, Representantes ou pelo Presidente da República; a aprovação requer a maioria simples dos membros da Assembleia Geral. Nesse caso, os cidadãos participam na eleição dos membros da Assembleia Constituinte e na aprovação final das propostas, em uma decisão popular (Art. 331 C da Constituição).

Desde 1990, estes mecanismos foram acionados em sete datas, nas quais oito questões foram decididas. Duas decisões foram referendos sobre leis, acionados pelos cidadãos em iniciativas populares (Art. 79 da Constituição); houve também uma iniciativa popular para emendar a Constituição (Art. 331 I da Constituição). As outras cinco decisões populares foram referendos obrigatórios sobre Emendas Constitucionais (dois de acordo com o 331 II e três de acordo com o 331 IV da Constituição).

## 2.12 Venezuela

A Constituição de 1999 permite quatro processos de democracia direta:

O referendo consultivo pode ser convocado por pelo menos 10% dos eleitores, pelo Presidente da República ou pela maioria dos membros da Assembleia Nacional (Art. 71 da Constituição).

O referendo vinculante pode ser realizado sobre uma série de questões, cada uma com direitos à convocação diferentes. A Assembleia Nacional pode convocar com uma maioria qualificada de pelo menos dois terços dos seus membros, referendos sobre leis em tramitação. Para que o resultado do referendo seja válido, pelo menos 25% dos eleitores têm de participar na decisão (Art. 73 I da Constituição). Leis aprovadas podem ser submetidas ao referendo a pedido de pelo menos 10% dos eleitores ou do Presidente da República (Art. 74 I da Constituição). Acordos, tratados e convenções internacionais, afetando a soberania nacional, podem ser submetidos ao referendo ao pedido de pelo menos 15% dos eleitores, dois terços dos membros da Assembleia Nacional ou do Presidente da República (Art. 73 II da Constituição). Decretos presidenciais podem ser submetidos ao referendo a pedido de pelo menos 5% dos eleitores (Art. 74 II da Constituição). Para que o resultado dos referendos sobre leis já aprovadas ou decretos presidenciais seja válido, pelo menos 40% dos eleitores têm de participar na consulta. A pauta não pode incluir questões orçamentárias

e tributárias nem tratar da dívida pública, anistia, direitos humanos ou acordos internacionais; tampouco pode ser submetida a mesma matéria mais do que uma vez por legislatura (Art. 74 III, IV e V da Constituição). Qualquer Emenda Constitucional requer a aprovação em um referendo (Art. 344 da Constituição). Propostas de Emendas Constitucionais podem ser feitas por pelo menos 15% dos eleitores, pela maioria dos membros da Assembleia Nacional ou pelo Presidente da República (Art. 342 da Constituição).

Além disso, existe a iniciativa popular de lei através da qual 0.1% dos eleitores podem propor novas leis (Art. 204 VII da Constituição). Caso o debate sobre a iniciativa popular de lei não se inicie na sessão parlamentar subsequente à submissão, o projeto tem que ser submetido ao referendo automaticamente (Art. 205 da Constituição).

A atual Constituição foi legitimada por dois processos de democracia direta. Primeiro em um referendo que ocorreu no dia 25 de abril de 1999, no qual a convocação de uma Assembleia Constituinte foi aprovada. No mesmo ano, no dia 15 de dezembro, os eleitores aprovaram a nova Constituição em outro referendo. Um ano mais tarde, a Assembleia Nacional convocou um referendo consultivo sobre uma questão trabalhista; ele foi aprovado pelos eleitores. No dia 2 de dezembro de 2007 foram realizados dois referendos obrigatórios sobre uma série de Emendas Constitucionais, propostas pelo Presidente da República; todas foram rejeitadas. A Emenda Constitucional sobre a reeleição ilimitada, proposta novamente pelo Presidente da República, foi aprovada no dia 15 de fevereiro de 2009.

## **2.13 Suíça**

A Suíça é a primeira democracia moderna que introduziu ao nível federal processos de democracia direta. Já a Constituição de 1848 entrou em vigor somente depois de uma decisão popular e atribuiu ao eleitorado o poder de convocar uma Assembleia Constituinte. Na época, o eleitorado ainda não pôde propor emendas constitucionais, mas foi o privilegio exclusivo dele de aprovar as mesmas. Ao longo do tempo, os seguintes processos de democracia direta foram adicionados à constituição.

Com o apoio de pelo menos 100 mil eleitores, emendas constitucionais podem ser propostas (Art. 139 da Constituição). A Assembleia Nacional pode igualmente fazer propostas e contrapropostas às emendas constitucionais (Art. 139 V da Constituição). A aprovação das mesmas requer o aval popular com uma maioria qualificada (Art. 139 V da Constituição). A maioria qualificada é definida da seguinte maneira: cada voto conta duas vezes, uma vez ao nível federal e uma vez ao nível de cada entidade federativa (cantão). A aprovação requer tanto uma maioria ao nível federal como também na maioria dos cantões. Da mesma forma, o eleitorado pode convocar uma decisão popular sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte (Art. 138 da Constituição), neste caso, uma maioria simples dos votos dos eleitores é suficiente (Art. 140 II a da Constituição). Caso as duas câmaras da Assembleia Nacional não conseguem entrar em acordo sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte, são igualmente os eleitores que resolvem a questão em uma decisão popular com maioria simples (Art. 140 II c da Constituição). A aprovação das seguintes questões requer também uma decisão popular com maioria qualificada: a filiação a organizações para a segurança coletiva ou a comunidades supranacionais e as leis federais declaradas urgentes que não estão fundamentadas na Constituição e cuja vigência excedem um ano (Art. 140 I b e c da Constituição).

Com o apoio de pelo menos 50 mil eleitores, obtido em no máximo 100 dias, as seguintes questões têm que ser submetidas a uma decisão popular: leis federais, leis federais declaradas urgentes cuja vigência excedem um ano, decisões federais, na medida em que a Constituição ou a lei assim o estabelecem e os acordos internacionais que são ilimitados e não rescindíveis, que preveem a filiação a uma organização internacional e que contêm importantes prescrições legislativas ou cuja efetivação requer a decretação de leis federais (Art. 141 I da Constituição).

Como a legislação da Suíça permite uma ampla participação popular, ocorrem decisões populares com uma frequência bastante alta; decisões populares em quatro datas por ano são a normalidade. Desde 1989 ocorreram 106 decisões obrigatórias e 122 decisões a pedido do eleitorado, dos quais 99 foram iniciativas populares para emendas constitucionais.

### 3. COMPARAÇÕES ENTRE EMENDAS CONSTITUCIONAIS E ASSEMBLEIAS CONSTITUINTES

A constituição é o documento fundamental de um país e define os principais processos políticos e por isso, quando houver, ela regula também os processos de democracia direta. Ao mesmo tempo, a aprovação inicial de uma constituição e as respectivas emendas constitucionais frequentemente dependem do aval popular. Conseqüentemente, muitas vezes há uma interdependência entre constituição e processos de democracia direta. Por isso, iniciamos as nossas comparações com a análise do papel dos cidadãos na elaboração, aprovação e alteração das constituições, exercido através de processos de democracia direta. Para isso, existem dois mecanismos básicos: emendas constitucionais que alteram a constituição parcialmente e assembleias constituintes, nas quais constituições totalmente novas são elaboradas. Comparamos primeiro as exigências para emendas constitucionais e em seguida as para as assembleias constituintes.

Tabela 1: Comparação do poder de propor Emendas Constitucionais

Poder de propor Emendas Constitucionais do		
Eleitorado	Parlamento	Governo
Bolívia (20% do eleitorado)	Argentina	Bolívia
Colômbia (5% do eleitorado)	Bolívia	Brasil
Equador (1% do eleitorado)	Brasil	Chile
Paraguai (~1% do eleitorado)	Chile	Colômbia
Peru (0.3% do eleitorado)	Colômbia	Equador
Uruguai (10% do eleitorado)	Equador	Paraguai
Venezuela (15% do eleitorado)	Guiana	Peru
Suíça (~2% do eleitorado)	Paraguai	Uruguai
	Peru	Venezuela
	Suriname	
	Uruguai	
	Venezuela	
	Suíça	

(*elaboração própria*).

Como mostra a Tabela 1, dos doze países da América do Sul, sete dão ao eleitorado a possibilidade de propor emendas constitucionais (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). O apoio mí-

nimo, necessário para uma proposta de uma emenda constitucional, varia entre 0,3% (Peru) e 20% (Bolívia) do eleitorado. Desde 1989, foram feitas duas propostas de emendas constitucionais pelo eleitorado (no Peru e Uruguai). São cinco os países que não permitem aos eleitores propor emendas constitucionais e limitam este poder ao parlamento e / ou governo (Argentina, Brasil, Chile, Guiana e Suriname). O caso brasileiro, como mostraremos na próxima seção, se apresenta mais controverso do que insinuamos aqui. Na Suíça, tanto o eleitorado como também o parlamento podem propor emendas constitucionais.

Tabela 2. Comparação do poder de aprovação de Emendas Constitucionais

Emenda Constitucional somente com aprovação			
Popular	Popular em casos restritos	Parlamentar	Governamental
Bolívia	Chile	Argentina	
Equador	Colômbia	Brasil	
Paraguai	Guiana	Suriname	
Peru			
Uruguai			
Venezuela			
Suíça			

(*elaboração própria*).

O poder de propor uma emenda constitucional não implica necessariamente o poder de aprovar a proposta; tampouco o poder de aprovação implica necessariamente o poder de proposta, como pode ser concluído da Tabela 2. Há um primeiro grupo de seis países, nos quais qualquer emenda constitucional depende do aval popular; em todos os casos, os cidadãos têm também a possibilidade de propor emendas constitucionais. Três países apresentam uma assimetria: no Chile, o eleitorado não pode propor emendas constitucionais, mas intervém, quando um conflito sobre uma emenda constitucional entre o parlamento e o governo não pode ser resolvido. Na Colômbia, o eleitorado pode propor emendas constitucionais, mas não aprova elas necessariamente; o Congresso Nacional pode optar por submeter ou não as emendas constitucionais à decisão popular. Na Guiana, o eleitorado não pode propor emendas constitucionais, mas a maior parte da Constituição pode ser emendada somente com o aval po-

pular. Em três países, emendas constitucionais são processos puramente parlamentares (Argentina, Brasil e Suriname). Na Suíça, somente o eleitorado pode aprovar emendas constitucionais.

Enquanto emendas constitucionais alteram a constituição somente em parte, a assembleia constituinte pode reformar a constituição como um todo. São cinco países da América do Sul que permitem ao eleitorado propor uma assembleia constituinte (Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, veja Tabela 3). Sob as constituições atuais, nenhum desses mecanismos foi acionado até hoje. As constituições dos outros países, dentre os quais o Brasil, limitam o poder de proposta ao parlamento e/ou governo ou nem preveem assembleias constituintes. Também neste quesito, o caso brasileiro se mostrará mais ambivalente. Na Suíça, tanto o eleitorado como o parlamento podem propor uma assembleia constituinte.

Tabela 3. Comparação do poder de aprovação de Assembleia constituinte

Poder de propor Assembleia Constituinte do			Constituição não prevê Assembleia constituinte
Eleitorado	Parlamento	Governo	
	Argentina		Brasil
Bolívia (20% do eleitorado)	Bolívia	Bolívia	Chile
Equador (8% do eleitorado)	Colômbia	Equador	Guiana
Paraguai (~1% do eleitorado)	Equador	Paraguai	Peru
Uruguai (10% do eleitorado)	Paraguai	Uruguai	
Venezuela (15% do eleitorado)	Suriname	Venezuela	
Suíça (~2% do eleitorado)	Uruguai		
	Venezuela		
	Suíça		

(*elaboração própria*).

Já constatamos no contexto das emendas constitucionais que o poder de propor e aprovar nem sempre é congruente. Podemos fazer a mesma observação com respeito às assembleias constituintes. Dos cinco países que permitem ao eleitorado propor assembleias constituintes, somente três dão também o poder de aprovação (Bolívia, Equador e Venezuela). A convocação de uma assembleia constituinte na Colômbia também depende do aval popular; mas este não pode fazer tal proposta. Ao contrario disso, os eleitorados do Paraguai e do Uruguai podem propor assembleias constituintes,

mas é o parlamento que aprova tal proposta. Na Argentina e no Suriname, a convocação de uma assembleia constituinte é um processo puramente parlamentar. Na Suíça, a convocação de uma assembleia constituinte requer o aval popular.

Tabela 4. Comparação do poder de aprovação de Assemblei constituinte

Convocação de Assembleia Constituinte com aprovação			Constituição não prevê Assembleia constituinte
Popular	Parlamentar	Governamental	
Bolívia Colômbia Equador Venezuela Suíça	Argentina Paraguai Suriname Uruguai		Brasil Chile Guiana Peru

(*elaboração própria*).

### 3.1 A reforma da Constituição brasileira

Quando comparamos o Brasil na dimensão das emendas constitucionais com os outros países da América do Sul, constatamos que ele faz parte do grupo menos participativo. A maioria (nove) dos países envolve sempre, ou pelo menos em alguns casos, o eleitorado na aprovação de emendas constitucionais. Fora o Brasil, somente a Argentina e o Suriname restringem a aprovação de emendas constitucionais exclusivamente ao parlamento. No quesito das assembleias constituintes, o Brasil faz igualmente parte do grupo menos participativo. Porém, são somente quatro países, cujas constituições atribuem o poder da convocação ao eleitorado (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela). Na Argentina, no Paraguai, Suriname e Uruguai, a convocação de uma assembleia constituinte é da exclusiva competência do parlamento. Em quatro países, incluindo o Brasil, as constituições nem preveem assembleias constituintes (Chile, Guiana e Peru).

A primeira vista, o caráter pouco participativo da Constituição Cidadã, quando se trata da questão de emenda-la é pouco discutível. A nossa análise mais detalhada e considerações históricas mostrarão, contudo, que a Constituição Federal apresenta uma serie de ambivalências a respeito. Elas são devido ao fato de que a formulação da Constituição não foi um processo linear, mas sim, um disputa promovido por forças antagônicas

e na qual, no quesito da participação popular, as posições conservadores, finalmente prevaleceram (Afonso da Silva, 2013, p. 65). Obviamente, essas ambivalências são interligadas. Para facilitar a apresentação delas, discutiremos primeiramente o plebiscito de 1993, previsto no Art. 2º do ADCT, que contradiz de certa forma a afirmação de que a alteração da Constituição seja um processo que exclui a participação popular totalmente. Em segundo lugar, discutiremos a revisão constitucional, prevista no Art. 3º do ADCT, que contradiz, de certa forma a afirmação da não admissão de uma nova Assembleia Constituinte. Finalmente mostraremos que os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular apresentam brechas adicionais para a participação popular no âmbito constitucional.

Enquanto a Constituição parece clara sobre como aprovar Emendas Constitucionais – é da competência exclusiva do Congresso Nacional – encontramos no plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, prescrito pelo Art. 2º ADCT uma exceção. Nessa decisão popular, o eleitorado pôde confirmar a forma republicana ou adotar a monarquia e confirmar o sistema presidencialista ou adotar o parlamentarismo. A Assembleia Constituinte definiu que este plebiscito deveria ser realizado cinco anos após a promulgação da Constituição (sete de setembro de 1993). Sem dúvida alguma, a forma e o sistema de governo são elementos de maior importância de uma Constituição. Por isso, é compreensível que a Assembleia Constituinte tenha optado por legitimar esta escolha por via de decisão popular.

Além do simples motivo da legitimação maior, ela encontrou-se em face de certa tradição brasileira, na qual a aprovação popular das novas constituições era recorrente. Já na elaboração da primeira Constituição em 1888-1891 era cogitada uma decisão popular para a sua aprovação. Porém, os positivistas queriam limitar a decisão popular a um debate, sem votação do eleitorado. A confusão aumentou com um decreto (Art. 7 do Decreto No. 1 do 15 de Novembro de 1889), proclamando a República provisoriamente, até a realização de uma decisão popular. O texto final da Constituição definiu que a aprovação da Constituição era da competência exclusiva do Congresso Nacional (Art. 91 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro 1891). Em seguida, os monarquistas argumentaram que a República tinha sido proclamada ilegitimamente

(BENEVIDES, 1991, p. 114). A Constituição de 1934 foi proclamada sem decisão popular; ela tampouco previu futuras decisões populares. A Constituição de 1937 atribuiu ao Presidente da República o poder de realizar um plebiscito sobre uma nova constituição (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de dez de Novembro de 1937, Art. 187); porém, este mecanismo nunca foi acionado. A Constituição de 1946 limitou decisões populares a questões territoriais. Todavia, em 1961, o Congresso Nacional autorizou um plebiscito sobre o sistema de governo, agendado para maio de 1965. Por causa da instabilidade política, o plebiscito foi antecipado para o dia seis de janeiro de 1963, porém, sem acalmar a situação. Logo em seguida, o regime militar instalou-se.

A cultura participativa se manifestou novamente durante o processo constituinte de 1985-1988, que permitiu – ainda que inicialmente, somente sob pressão popular – a participação popular através de petições, audiências públicas e emendas populares (Art. 14 e 24 do Regimento Interno na Assembleia Nacional Constituinte). Uma das reivindicações principais desse movimento foi justamente a introdução dos processos de democracia direta na nova Constituição. Imagina-se que a Assembleia Constituinte quis, com o plebiscito de 1993, fazer jus a esta tradição e os anseios populares por participar na elaboração da nova Constituição. Porém, ao analisar o plebiscito de 1993 em mais detalhe, deparamo-nos com algumas importantes peculiaridades que questionam o caráter participativo dessa decisão popular.

O plebiscito visa somente dois elementos da Constituição: a forma e o sistema de governo. São elementos importantes, mas não faz sentido qualificá-los como os mais importantes. As escolhas da estrutura federativa ou centralizada, os direitos individuais e coletivos, para citar apenas estas, mereceriam o mesmo reconhecimento. Desse ponto de vista, a escolha da pauta dos plebiscitos de 1993 parece aleatória e a decisão popular ganha a impressão de um procedimento de fachada. De fato, a aprovação parcial de uma nova constituição representa uma inovação brasileira, certamente nunca praticada na América do Sul, se não no mundo inteiro. Quando há decisão popular sobre nova constituição, o crivo aborda o documento no conjunto, como é, por exemplo, o caso das atuais constituições da Bolívia, Equador, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

A segunda peculiaridade consiste no adiamento da decisão popular por cinco anos; ela também uma inovação brasileira. A aprovação popular de novas constituições ocorre normalmente logo após a finalização dela pela Assembleia Constituinte, justamente para evitar qualquer insegurança constitucional. A ideia do adiamento da decisão popular foi justificada com o argumento de que assim, o povo brasileiro podia familiariza-se com o regime republicano e presidencial. A primeira vista, este argumento faz sentido. Porém, do ponto de vista democrático, teria sido necessário oferecer também a oportunidade familiariza-se com os outros regimes políticos para que o eleitorado pudesse fazer uma escolha igualmente informada. É claro que isso não teria sido praticável. O argumento da familiarização, conseqüentemente, é falso e reforça a impressão de fachada democrática da decisão popular de 1993.

Enquanto a Assembleia Constituinte adiou o plebiscito por cinco anos, o Congresso Nacional o antecipou por proximamente cinco meses. Com a Emenda Constitucional No. 2 de 25 de agosto de 1992, a data do plebiscito, inicialmente agendado para o dia sete de setembro de 1993, foi antecipada para o dia 21 de abril de 1993. Segundo Bonavides, a antecipação representou uma “gravíssima lesão ao texto magno”, por que dessa maneira, o eleitorado não podia aproveitar do período de avaliação integral de cinco anos, previsto pela Assembleia Constituinte (1993, p. 30). Mendes, do outro lado, argumenta que a “realização do plebiscito um pouco mais cedo ou um pouco mais tarde não altera, na substância, a decisão fundamental consagrada” pela Assembleia Constituinte de realizar o plebiscito (1994, p. 120). Nós concordamos que a antecipação do plebiscito não representou, nem do ponto de vista formal, tampouco material, uma afronta ao texto original da Constituição de 1988. A falha está no adiamento da decisão popular em si.

Com a opção da monarquia, a Assembleia Constituinte introduziu peculiaridades adicionais. Considerando os princípios pétreos da Constituição (Art. 60 § 4 CF), teria sido difícil institucionalizar uma monarquia. A dificuldade teria sido maior ainda se o eleitorado tivesse escolhido uma monarquia presidencialista. A formulação das perguntas do plebiscito não impossibilitou tal resultado. Estes índices reforçam a impressão da fachada democrática, já que as elites políticas simplesmente contaram com a confirmação do *status quo*.

Considerando estes pontos, o plebiscito de 1993 aparece em uma luz ambivalente. Por um lado, a realização da decisão popular acolheu os anseios participativos do eleitorado brasileiro. Por outro lado, as peculiaridades – limitação às questões da forma e do sistema de governo, adiamento e possíveis resultados absurdos – deixam a impressão de que a Assembleia Constituinte estava mais preocupada em montar uma fachada democrática em vez de permitir uma participação relevante.

A segunda ambivalência diz respeito a decisões populares sobre emendas constitucionais, instituída na Constituição derivada da revisão constitucional, prevista no art. 3 ADCT. Com base dessa norma, a Constituição podia ser revisada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, cinco anos após a promulgação da Constituição. Como mostraremos, esta disposição contradiz de certa forma a afirmação da ausência da possibilidade de novas Assembleias Constituintes e paradoxalmente poderia ter aberto a brecha para decisões populares adicionais. A questão fundamental a respeito da revisão constitucional era se a Assembleia Constituinte instituiu com o art. 3 ADCT a base para uma revisão ampla, no sentido de uma nova Assembleia Constituinte ou se essa disposição era aplicável somente para acomodar possíveis reivindicações, resultando do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo. No caso da revisão ampla surgiu ainda a questão se ela poderia incluir também a revisão das cláusulas pétreas.

Defensores da revisão ampla partem do pressuposto de que a revisão pode ser feita sem limitações, com o intuito de que após cinco anos poderia ser necessário corrigir certas decisões da Assembleia Constituinte que se mostraram inadequadas. Nessa posição está embutida a hipótese de que a revisão constitucional pode ser feita independentemente do resultado do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo. Santos argumenta nessa linha, e permite, se bem que apenas implicitamente, que o Congresso Nacional poderia ter revisado as cláusulas pétreas e desrespeitado o resultado do plebiscito (2013, p. 1168). Konder Comparato não defende a revisão ampla, mas argumenta que mesmo adotando o conceito da revisão ampla, as cláusulas pétreas não podem ser objeto da revisão, nem o resultado da decisão popular sobre a forma e o sistema de governo. Segundo o autor, estes princípios poderiam ser alterados apenas pelo eleitorado diretamente

ou pelos seus representantes qualificados, reunidos em Assembleia Constituinte especialmente convocada (1990, p. 127). Ferrari confirma a posição de Konder Comparato com respeito à irreversibilidade das cláusulas pétreas pelo Congresso Nacional (2011, p. 172). A visão da revisão ampla produz assim, um paradoxo: por um lado, ela atribui à maioria simples do Congresso Nacional o poder constituinte. Essa atribuição é, do ponto de vista democrático, dificilmente legitimável. Por outro lado, a revisão ampla poderia ter desencadeado a necessidade de decisões populares, o que teria aumentado a legitimidade da Constituição.

Defensores da revisão constitucional restrita argumentam que ela tem que ser vista no contexto do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (Bonavides, 1991, p. 138; Ferrari, 2011, p. 173). Caso o eleitorado não tivesse confirmado a república e o presidencialismo, teria sido necessário fazer adaptações constitucionais. Segundo eles, a norma das disposições transitórias tinha como objetivo facilitar este processo. Para evitar um entrave entre a necessidade das adaptações constitucionais de um lado e a falta das maiorias qualificadas, normalmente exigidas para emendas constitucionais, de outro lado, a exigência foi afrouxada, excepcionalmente (Ataliba, 1990, p. 35). Lembramos que segundo Art. 60 III § 2º da Constituição, Emendas Constitucionais requerem em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, três quintos dos votos dos respectivos membros. Na verdade, foi Konder Comparato que introduziu a distinção entre emenda e revisão: “Emenda seria ‘a alteração de dispositivos da Constituição, que permanece em vigor’. A revisão constitucional consistiria ‘na substituição da vigente Constituição por outra’ (art. 233 do anteprojeto). O objetivo claro da proposta era o de impedir, definitivamente, a reedição da lamentável farsa da reconstitucionalização do país pelo Congresso Nacional, sem se convocar uma autêntica Assembléia Constituinte e sem ratificação por referendo popular.” (Konder Comparato, 1990, p. 126). Desse ponto de vista, a interpretação da revisão ampla tem que ser rejeitada. Aceitar a revisão ampla significaria, segundo Ataliba, “entender que o constituinte não exerceu sua função e a delegou ao legislador ordinário” (1993, p. 59). Gasparini argumenta na mesma linha, destacando o fato de que a revisão constitucional é prevista logo depois da disposição sobre o plebiscito, com o mesmo prazo de cinco anos. Além disso, ele chama atenção pelo fato de

que a Assembleia Constituinte optou pela dicção “A revisão constitucional será realizada...” e não pela formulação “A Constituição será revista após cinco anos...” (1993, p. 177).

Ainda surgiu a questão, tanto no contexto da revisão ampla como na revisão restrita, se propostas de revisão por via de iniciativas populares seriam admitidas. Konder Comparato constata, que a “Constituição não estabeleceu nenhum poder de iniciativa exclusivo para a abertura do processo de revisão. Parece razoável, portanto, entender-se que ele pode ser instaurado mediante proposta das pessoas ou entidades enunciadas no art. 61, como se se tratasse de iniciativa em matéria de legislação complementar ou ordinária.” Por isso, ele conclui que iniciativas populares podem ser apresentadas para a revisão constitucional (1990, p. 127).

Ponderando os argumentos em favor da revisão ampla versus a revisão restrita, consideramos que a segunda interpretação seja mais fiel às intenções da Assembleia Constituinte. Porém, a maioria do Congresso Nacional optou por uma revisão ampla, apesar do fato de que o eleitorado confirmou a forma e o sistema do governo. Os representantes respeitaram, contudo, as clausulas pétreas. Segundo Bonavides (2010), o percurso que o Congresso Revisor percorreu, foi marcado pela desconfiança, divergências, ressentimentos, rivalidade, falta de coordenação, desinteresse e apatia (p. 663). Por isso, o Congresso Revisor conseguiu, no fim, aprovar somente seis emendas, apesar do fato de que em 79 sessões tinham sido 17264 propostas (p. 665). Por causa de atrasos, nem foi possível aprovar a proposta de permitir uma nova revisão cinco ou dez anos mais tarde, apesar do apoio pela situação e oposição (p. 667). Esse resultado levou a severos comentários: da Silva fala de um “rotundo fracasso” (2013, p. 92) e Bonavides resume que o Congresso Revisor teve “uma gestação de oito meses, redundando nisto: um autêntico parto da montanha, uma reforminha, de teor casuístico, que pouca ou nenhuma densidade trouxe ao aperfeiçoamento da Lei Maior” (2010, p. 669).

Podemos concluir que a revisão constitucional abriu – talvez involuntariamente – brechas para a participação popular. Elas foram devidas às formulações vagas da Assembleia Constituinte. É claro que o debate, apresentado aqui, é teórico, já que a disposição sobre a revisão constitucional está, há muitos anos, consumada. Apesar disso, consideramos o fato

relevante, por que ele reflete a natureza ambivalente da Constituição com respeito à participação popular.

Vale ainda mencionar que estão tramitando a PEC 157 de 2003 do Deputado Luiz Carlos Santos sugerindo a instalação de uma Assembleia de Revisão Constitucional e a PEC 47 de 2005 do Alberto Goldman, sugerindo a instalação de uma Assembleia Nacional de Revisão Constitucional. Ambas as propostas estão apensadas à PEC 554 de 1997, sem previsão de votação.

A terceira ambivalência sobre a exclusão do eleitorado das Emendas Constitucionais está embutida na legislação sobre a iniciativa popular de lei, referendo e plebiscito. Como mencionamos, foram as forças progressistas que se empenharam em favor dos processos de democracia direta. Elas tinham se inspirado no modelo suíço, no qual estes instrumentos valem antes de tudo no âmbito constitucional. Como relata da Silva, “até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização.” (2013, p. 65). Mesmo assim, a aplicação dos processos de democracia direta no processo de Emendas Constitucionais não está excluída, como constata o autor: “Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou *diretamente* (art. 1º, parágrafo único CF, grife do autor), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativas populares (art. 14, II e III CF) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV CF), o que permite o referendo facultativo constitucional” (2013, p. 65). Este ponto se reflete igualmente na legislação infraconstitucional, que define que “Plebiscito e referendo são decisões formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza *constitucional*, legislativa ou administrativa” (Art. 2 da Lei No. 9.709 de 18 de Novembro de 1998, nosso grife). Vemos então que decisões populares sobre Emendas Constitucionais são explicitamente permitidas. Porém, elas não são obrigatórias: até hoje, mais do que 70 Emendas e Revisões Constitucionais foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem que uma decisão popular fosse realizada.

Existe, contudo, uma exceção: mudanças territoriais requerem obrigatoriamente uma decisão popular. Até hoje, este mecanismo foi acionado somente no contexto da criação dos Estados de Tapajós e Carajás; as propostas foram rejeitadas em dois plebiscitos, realizados no dia 11 de dezembro de 2011 pela maioria do eleitorado paraense. Nessa norma se reflete mais uma vez uma ambivalência no caráter participativo da Constituição. Mudanças territoriais têm, sem dúvida, relevância constitucional, já que elas normalmente afetam os relativos pesos dos Estados na Federação. Mas a escolha desse assunto para decisões populares obrigatórias é aleatória. Há inúmeras outras decisões igualmente importantes, dos quais o eleitor não pode participar obrigatoriamente.

Enquanto a aplicabilidade do plebiscito e referendo no âmbito constitucional é garantida, há controvérsia se a iniciativa popular tem o mesmo efeito. Segundo Konder Comparato, precisaria uma norma explícita para a exclusão da força da iniciativa popular no âmbito constitucional, já que o exercício direto da soberania popular foi admitido como um princípio fundamental (1990, p. 128). Nem na Constituição, nem na legislação infraconstitucional encontra-se tal restrição; pelo contrário, o mecanismo sempre é evocado como “iniciativa popular” *tout court*. Como o autor anterior, da Silva defende o ponto de que Emendas Constitucionais podem ser propostas por iniciativa popular (2013, p. 66). Novelino argumenta em favor de uma interpretação restritiva, e por isso não admite iniciativas populares para emendas constitucionais (2009, p. 614). Até hoje, nenhuma iniciativa popular para Emenda Constitucional foi apresentada ao Congresso Nacional.

A nosso ver, a não admissão de iniciativas populares para Emenda Constitucional é uma posição desnecessariamente restritiva. Enquanto que o poder da aprovação de Emendas Constitucionais é da exclusiva competência do Congresso Nacional, ele não correria nenhum risco em admitir para o debate parlamentar, propostas populares de natureza constitucional. Pelo contrário, ele faria jus ao juiz participativo da Constituição de 1988. Caso ele não concordasse com a proposta popular, o Congresso Nacional pode sempre alterá-la parcialmente ou rejeitá-la integralmente.

Iniciamos a nossa análise sobre o caso brasileiro com a constatação de que este país faz parte do grupo menos participativo da América do Sul. Con-

tudo, a nossa investigação mais detalhada apresentou uma série de ambivalências que questionam essa avaliação inicial. Já o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo contradiz de certa forma a afirmação de que o eleitorado é totalmente excluído do processo de reformar a Constituição. Na mesma linha contradiz a revisão constitucional a afirmação de que a Constituição de 1988 exclui totalmente uma nova Assembleia Constituinte; ela poderia ter desencadeado decisões populares adicionais. A legislação sobre o plebiscito e referendo é mais claro ainda: decisões populares sobre questões constitucionais são explicitamente previstas, porém não obrigatórias. À luz dessas considerações, a afirmação do caráter pouco participativo da Constituição de 1988 precisa ser complementada. Enquanto a Constituição prevê somente poucas oportunidades para a participação popular, é o Congresso Nacional que interpreta essas normas de maneira mais restrita ainda.

#### 4. COMPARAÇÕES SOBRE A ADOÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

A constituição é o documento fundamental de um país; os princípios da organização política, os direitos e deveres dos cidadãos e outras questões que regulam a vida pública são inscritos nela. A legitimidade dela advém do poder constituinte. Contudo, constituições não são situadas no vácuo. Acordos internacionais constituem o contexto jurídico mais amplo de uma constituição. Estes acordos podem, por exemplo, limitar a soberania de um país, criar obrigações à comunidade internacional e garantir direitos no âmbito supranacional. Por causa da importância dos acordos internacionais, é coerente envolver o eleitorado não somente na aprovação da constituição, mas também na aprovação dos acordos internacionais.

Na América do Sul, há somente um país – a Bolívia –, no qual a aprovação de acordos internacionais importantes tem que ser submetida à decisão popular sem que o eleitorado o reivindique explicitamente. No Equador e na Venezuela, o eleitorado pode reivindicar uma decisão popular sobre a aprovação de acordos populares. O mesmo pode sugerir o governo equatoriano. Na Venezuela, tanto o parlamento como o governo têm a liberdade de convocar decisões populares sobre a aprovação de acordos internacionais. Seis países, dentre os quais o Brasil, não apresentam nenhuma regra nas constituições sobre a aprovação de acordos internacio-

nais pelo eleitorado. As constituições da Argentina, do Paraguai e do Peru vetam explicitamente decisões populares sobre acordos internacionais. A Suíça apresenta uma regra similar à da Bolívia: a filiação a organizações para a segurança coletiva ou a comunidades supranacionais requer obrigatoriamente a aprovação popular com maioria qualificada.

Tabela 5. Comparação do poder de convocação de decisões populares sobre acordos internacionais

Convocação de decisões populares sobre acordos internacionais				Constituição não prevê decisões populares sobre acordos internacionais 1	Constituição veta explicitamente decisões populares sobre acordos internacionais 2
Pela Constituição	Pelo Eleitorado	Pelo Parlamento	Pelo Governo		
Bolívia Suíça	Equador Venezuela (15% do eleitorado)	Venezuela	Equador Venezuela	Brasil Chile Colômbia Guiana Suriname Uruguai	Argentina Paraguai Peru

(elaboração própria).

O Brasil, na comparação com os outros países da América do Sul, está novamente posicionado do lado menos participativo. Porém, como a Constituição de 1988 não veta explicitamente decisões populares, poderíamos argumentar que o Congresso Nacional teria a liberdade para convocar decisões populares sobre acordos internacionais, já que nelas podem ser tratadas “matérias de acentuada relevância” (Art. 14 CF e Art. 2 da lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). Até hoje, essa interpretação nunca foi atotada.

## 5. COMPARAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM OUTRAS QUESTÕES

**A**lém das emendas constitucionais e acordos internacionais, existem outras decisões políticas, nas quais os cidadãos podem ser envolvidos. Na maioria dos casos, estes temas tramitam em forma de lei e podem tratar dos assuntos mais diversos.

Como mostra a Tabela 6, há, na América do Sul, cinco países nos quais o eleitorado pode reivindicar decisões populares sobre assuntos não constitucionais (Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela). As exigências

de apoio para tais reivindicações variam entre 5 e 20% do eleitorado. Em oito países, o parlamento pode convocar decisões populares sobre questões infraconstitucionais (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela). Em cinco países, o governo tem igualmente a liberdade de convocar decisões populares sobre questões da mesma natureza (Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela). Há somente dois países que vetam a participação popular em decisões não constitucionais (Chile e Guiana). O eleitorado suíço pode convocar decisões populares sobre leis federais e uma série de outras questões com importância parecida; em alguns casos, a realização da decisão popular ocorre pela exigência constitucional automaticamente.

Tabela 6. Comparação do poder de convocação de decisões populares sobre questões não constitucionais

Poder de convocar decisões populares sobre questões não constitucionais			Constituição não prevê decisões populares sobre questões não constitucionais 3
Eleitorado	Parlamento	Governo	
Bolívia (20% do eleitorado)	Argentina	Argentina	Chile Guiana
Equador (5% do eleitorado)	Bolívia	Bolívia	
Peru (10% do eleitorado)	Brasil	Equador	
Uruguai (25% do eleitorado)	Colômbia	Paraguai	
Venezuela (10% do eleitorado)	Paraguai	Venezuela	
Suíça (~ 1% do eleitorado)	Peru		
	Suriname Venezuela		

(*elaboração própria*).

Na comparação com os outros países da América do Sul, o Brasil se posiciona no campo intermediário. Ele nem faz parte do grupo mais participativo que permite ao eleitorado convocar decisões populares nem do grupo mais restritivo que veta decisões populares sobre questões não constitucionais em todos os casos. Em limitar o poder de convocação ao Congresso Nacional, a Constituição de 1988 reforça a posição do parlamento e limita a influencia do governo, pelo menos formalmente.

Enquanto o Brasil não apresenta nenhuma peculiaridade extraordinária no que diz respeito à convocação das decisões populares, encontramos com as instituições do plebiscito e do referendo uma característica originalmente brasileira. Como salienta Bobbio, a noção de plebiscito e referendo

é controversa: “É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usados por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. Ora, tal definição poderá parecer parcial e incompleta, já que não permite estabelecer uma clara distinção entre plebiscito e um instituto análogo, o referendun. Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo” (1995, p. 937). A legislação brasileira porém introduz os dois mecanismos em paralelo, para que eles sejam acionados para matérias idênticas. A única diferença se refere à temporalidade: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, o referendo com posterioridade aos mesmos atos. Essa distinção é única, não somente na América do Sul, mas no mundo todo. Do ponto de vista teórico, a diferenciação temporal pode ser feita, porém, de fato, ela não faz sentido (Fanchin 1992). Qualquer matéria de uma decisão popular precisa ser, do ponto de vista legal, minimamente concretizada. Caso contrário, o eleitorado estaria opinando sobre algo tão vago que nenhuma conclusão do resultado poderia ser tirada. Fora o fato de serem extremamente raras as matérias que não são, de maneira alguma, já regulamentadas.

Esse ponto pode ser exemplificado com as decisões populares de 1993 sobre a forma e o sistema de governo, apesar do fato que nesse caso, trata-se de uma questão constitucional. Formalmente, essas decisões populares foram denominadas como plebiscitos (Art. 2 do Ato das Disposições transitórias), mas de fato foram potenciais vetos sobre elementos da Constituição, promulgada cinco anos anteriormente. Nesse sentido, e adotando a nomenclatura da Constituição brasileira, tratavam-se de referendos, não de plebiscitos. Do outro lado, poder-se-ia argumentar que com a rejeição do regime republicano e presidencialista, um novo ato legislativo, ou melhor, uma emenda constitucional teria sido necessário para concretizar a vontade popular por uma monarquia e/ou um sistema parlamentar. Por isso, as decisões populares de 1993 se referiam a uma futura emenda constitucional e consequentemente foram plebiscitos. O problema não mereceria tanta atenção se fosse somente uma questão de nomenclatura. O abismo se apresenta com a futura emenda constitucional: qual teria sido o conteúdo dela? Não podemos sabê

-lo. Os conceitos da monarquia e do parlamentarismo podem ser concretizados de inúmeras maneiras. A aprovação popular de uma nova forma e um novo sistema de governo teria sido um cheque em branco para o Congresso Nacional, já que uma nova decisão popular sobre a concretização, elaborada pelo parlamento, não era obrigatoriamente previsto.

A anomalia brasileira com respeito à distinção entre plebiscito e referendo reflete novamente a ambivalência da Constituição brasileira na matéria da participação popular. Em vez de prever um mecanismo potente, a Assembleia Constituinte prescreveu dois problemáticos: um é obsoleto (plebiscito) e o segundo depende da mercê parlamentar (iniciativa popular).

## 6. COMPARAÇÕES SOBRE INICIATIVAS POPULARES E PETIÇÕES QUALIFICADAS

**A**lém dos processos de democracia direta já abordados, existe ainda a iniciativa popular. Já nos casos de decisões populares em forma de plebiscito e referendo encontramos uma variação rica de concretizações dessas instituições. No caso da iniciativa popular, a variedade é ainda maior. Na definição clássica, adotada pela primeira vez na constituição suíça em 1891, o mecanismo da iniciativa popular permite ao eleitorado convocar decisão popular sobre uma questão definida por ele mesmo. A iniciativa popular une o poder de propor com o poder da aprovação final. Tipicamente, ela visa o âmbito constitucional. Como vimos, este mecanismo foi adotado na América do Sul por vários países; a Tabela 7 apresenta um resumo desse tema:

Tabela 7. Comparação dos direitos à iniciativa popular

“Iniciativa popular” para emenda constitucional	“Iniciativa popular” para Assembleia Constituinte	“Iniciativa popular” para acordos internacionais	“Iniciativa popular” de lei
Bolívia Equador Paraguai Peru Uruguai Venezuela Suíça	Bolívia Equador Venezuela Suíça	Bolívia* Equador Venezuela Suíça*	Bolívia Equador Peru Uruguai Venezuela

\* indica que acordos internacionais importantes obrigatoriamente são submetidos à decisão popular; para os outros, o eleitorado pode reivindicar decisões populares (elaboração própria).

Porém, encontramos também em outras constituições da América do Sul o termo da iniciativa popular. Mas nesses casos, o mecanismo não denomina aquele acima descrito; ele se refere de fato à petição qualificada. Em uma petição comum, o autor pode fazer reivindicações das naturezas mais diversas. As exigências formais são mínimas e o autor nem precisa ser munido dos direitos políticos do país no qual ele deposita a petição. Tampouco existe um apoio mínimo requerido para legitimar uma petição comum – uma pessoa basta. Em contrapartida, as consequências formais de petições comuns são igualmente limitadas. Em geral, o recipiente da petição – o governo ou o parlamento – precisa somente tomar conhecimento; ele não está obrigado a dar nenhuma resposta ao autor e menos ainda realizar de uma decisão popular sobre o assunto em questão. Como veremos em seguida, as chamadas iniciativas populares argentinas, brasileiras, colombianas, equatorianas, paraguaianas, peruanas e venezuelanas têm mais em comum com o mecanismo da petição do que da iniciativa popular clássica. As exigências formais para estes mecanismos são mais severas do que para petições comuns. Somente cidadãos com os direitos políticos do respectivo país podem apoiar aquelas “iniciativas populares”. Um número mínimo de apoio é necessário para que ela possa ser apresentada formalmente. A exigência varia entre 0,1 (Venezuela) e 5% (Colômbia) do eleitorado. No caso da Argentina e do Paraguai, a pauta que pode ser abordada pela “iniciativa popular” é restrita; nos outros países não há limitação temática.

Todas essas “iniciativas populares” têm em comum o fato de não levarem automaticamente a decisões populares. No caso argentino, o Congresso tem que opinar dentro de um ano; não é claro o que aconteceria se ele atrasar a sua reação. No caso brasileiro, paraguaio e peruano, nenhuma reação formal é exigida; os parlamentos podem adotar, alterar, rejeitar ou arquivar a proposta quando eles quiserem. Na Colômbia, “iniciativas populares” tramitam em regime de urgência, o que não necessariamente impede o parlamento de rejeitar a proposta. No Equador, a lei proposta entre em vigor, se Assembleia Nacional não tomar uma decisão dentro de 180 dias após a apresentação da iniciativa popular. Na Venezuela, uma decisão popular é convocada caso o debate sobre o projeto não se iniciar na primeira sessão parlamentar após a apresentação da “iniciativa popular”.

Levando em consideração essas características, achamos oportuno qualificar as “iniciativas populares” desses sete países como petições qualificadas. Vale ainda mencionar que na literatura internacional, frequentemente, este tipo de mecanismo é denominado *agenda (setting) initiative* (Beramendi et al., 2008, p. 212; Kaufmann et al., 2010, p. 201).

Quando comparamos o Brasil na dimensão do apoio mínimo com os outros países com petições qualificadas, encontramos-lo novamente no grupo intermediário. Há três países com exigências menos severas: a campeã minimalista, Venezuela, exige, em termos relativos, somente 10% do apoio que o Brasil exige. Por outro lado, há três países que exigem um apoio maior do que o Brasil: a campeã maximalista, Colômbia, exige cinco vezes mais apoio do que o Brasil. No que diz respeito às consequências das demandas populares, o Brasil forma com o Paraguai e o Peru o grupo dos países com nenhuma exigência formal que o parlamento precisa cumprir; ele pode fazer o que quiser e quando o quiser. No Equador, as consequências são mais drásticas: a lei entra automaticamente em vigor, caso a Assembleia Nacional não tome uma decisão dentro os 180 dias após a apresentação da proposta. No caso do Equador não podemos esquecer o fato que este país conhece também o mecanismo da iniciativa popular clássica.

Tabela 8. Comparação das exigências para petições qualificadas

País	Apoio mínimo do eleitorado	Comentário
Argentina	1.50%	Pauta restrita, Congresso tem que opinar dentro de um ano
Brasil	1.00%	Tramitação em regime de urgência
Colômbia	5.00%	Lei entra em vigor, se Assembleia Nacional não toma uma decisão dentro de 180 dias
Equador	0.25%	Pauta restrita
Paraguai	2.00%	Convocação de decisão popular se debate sobre projeto não se inicia na primeira sessão parlamentar
Peru	0.30%	
Venezuela	0.10%	

(*elaboração própria*).

## CONCLUSÕES

**A**nossa comparação das normas sobre os processos de democracia direta nas constituições da América do Sul nos levou às seguintes observações:

- Todos os países da América do Sul conhecem pelo menos uma norma constitucional que envolve decisões populares.
- Na maioria dos países, o eleitorado é consultado para aprovar emendas constitucionais. A alteração da constituição é um processo puramente parlamentar somente na Argentina, no Brasil e no Suriname.
- Assembleias constituintes são instituídas em oito dos doze países da América do Sul. Em cinco países, o eleitorado pode propor uma assembleia constituinte. Em quatro países, é da competência exclusiva do eleitorado aprovar a convocação de uma assembleia constituinte (Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela).
- Na metade dos países, o envolvimento do eleitorado na aprovação da adesão a acordos internacionais não é explicitamente regulamentada. Na Argentina, no Peru e Paraguai, decisões populares sobre a adesão a acordos internacionais são vetadas. Na Bolívia, decisões populares sobre o mesmo são obrigatoriamente prescritas pela Constituição. No Equador e na Venezuela, o eleitorado pode convocar decisões populares sobre a adesão a acordos internacionais.
- Em cinco países, o eleitorado pode convocar decisões populares sobre questões não constitucionais. A mesma competência, que nem sempre é exclusiva, tem o parlamento em oito países e o governo em cinco países. As constituições da Guiana e do Suriname vetam qualquer decisão sobre questões não constitucionais.
- Encontramos em nove países o mecanismo de iniciativa popular. Em seis países, a iniciativa popular une o poder da proposta com o poder da aprovação final. Em sete países, a iniciativa popular permite ao eleitorado somente fazer propostas; por isso sugerimos de denominar este mecanismo petição qualificada. Três países não permitem nenhum tipo de iniciativa popular.
- Em todos os quesitos, a Suíça faz parte dos grupos mais participativos. Somente na exigência de apoio para propostas populares para emendas constitucionais, o Equador e o Peru conhecem limites ainda menos restritivos.

Comparando a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta com os outros países da América do Sul nos levou às seguintes constatações:

- Quanto ao reformar a constituição, o Brasil faz parte do grupo menos participativo. A Constituição de 1988 permitiria consultas populares sobre assuntos constitucionais, mas até hoje, o Congresso Nacional nunca identificou a necessidade para realizar tais crivos; uma nova Assembleia Constituinte não é prevista na Lei Maior. A nossa análise do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo e sobre a Revisão Constitucional, ambas prescritos das disposições transitórias da Constituição acrescentou observações ambivalentes. Enquanto o plebiscito de 1993 deveria ter aumentado a legitimidade da Constituição de 1988, ele aparenta, a olho nu, a natureza de uma fachada democrática. Isso, por que a consulta popular se limitou a questões aleatórias, aconteceu com um atraso de cinco anos e teria permitido resultados absurdos. No caso da Revisão Constitucional, a maioria do Congresso Nacional optou por uma revisão ampla e assim, adotou a interpretação favorável aos seus interesses e conseqüentemente deteriorou a legitimidade da Constituição ainda mais. Considerando a importância de emendas constitucionais, nós consideramos que elas deveriam, sem exceção, ser submetido ao aval popular.
- Como em várias outras casos da América do Sul, a Constituição não regula explicitamente o mecanismo da aprovação de acordos internacionais. A nosso ver, não seria uma lesão da ordem constitucional submeter acordos internacionais ao crivo popular. Até hoje, o Congresso Nacional nunca adotou essa interpretação.
- No quesito de decisões populares sobre outras questões, o Brasil faz parte do grupo intermediário. Por um lado, o eleitorado não pode iniciar tais decisões populares, por outro lado, ele também não é totalmente excluído dessas pautas, com é o caso em certos outros países. Constatamos, contudo, que o Brasil apresenta uma anomalia com a duplicação em forma de plebiscito e referendo. A diferenciação temporal dos dois mecanismos é única na legislação da América Latina, se não no mundo inteiro; ela não faz sentido e rende o plebiscito brasileiro obsoleto.
- No caso da iniciativa popular brasileira trata-se de fato de uma petição qualificada. São seis outros países que conhecem o mesmo mecanismo, com variações no apoio exigido e na consequência legal. A

Constituição brasileira exige como apoio pelo menos 1% do eleitorado que é moderado em comparação com os outros países da América do Sul. Porém, essa exigência é puramente teórica, já que atualmente, as autoridades não são capazes de verificar a veracidade das assinaturas. Consequentemente, as iniciativas não dispõem de legitimidade formal. Sugerimos, por isso, que o Congresso, em colaboração com a Justiça eleitoral, elaborasse um sistema que permitisse, em um prazo razoável, a verificação das assinaturas que apoiam as iniciativas populares.

As limitações da legislação brasileira já foram constatadas por vários autores sem que eles adotassem uma perspectiva sistematicamente comparativa. A nossa comparação com os outros países da América do Sul e a Suíça confirmou a avaliação negativa e mostra que a Constituição brasileira promove um regime de participação popular amplamente restrito. Este fato é agravado pela interpretação das normas pelo Congresso Nacional ainda mais restritiva. Sugerimos uma série de medidas de como a participação popular poderia ser ampliada através dos processos de democracia direta.

Estamos cientes do fato de que uma ampliação da participação popular representaria uma ruptura com o atual regime constitucional, que é, de fato, puramente representativo. Até que ponto uma tal ruptura seja adequada para o desenvolvimento democrático do Brasil é uma pergunta que necessitaria pesquisas adicionais e um amplo debate político. Nessas pesquisas seria preciso investigar em particular as seguintes dimensões:

- a relação entre os processos de democracia direta com as instituições parlamentares, governamentais e judiciais do Brasil;
- os processos de democracia direta e o contexto socioeconômico do Brasil;
- os processos de democracia direta e o contexto midiático do Brasil.

Encerramos o nosso estudo com a constatação de que processos de democracia direta não podem ser considerados substitutos, mas sim, complementos dos mecanismos representativos. Já por motivos de praticidade, a maioria das decisões políticas precisam ser tomadas por instituições representativas. A participação popular sempre se limitará às questões fundamentais da organização política de um país. São estas as emendas cons-

titucionais, a aprovação de acordos internacionais e outros assuntos que os próprios cidadãos escolhem e legitimam com a sua assinatura. O bom desempenho de processos de democracia direta depende do bom desempenho das outras instituições políticas, em particular as parlamentares, governamentais e judiciais. Funcionando os diversos mecanismos em harmonia, os processos de democracia direta podem contribuir para melhor orientação das políticas públicas e para a legitimidade do Estado como um todo.

## REFERÊNCIAS

### DOCUMENTOS LEGAIS:

Argentina: Constitución de la Nacion Argentina (22 de agosto de 1994). Ley 24.747 – Inicativa legislativa popular (19 de dezembro de 1996)

Bolívia: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (7 de fevereiro de 2009). Ley N° 026 (de 30 de junho de 2010)

Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988). Lei 9.709 (18 de novembro de 1998)

Chile: Constitución política de la República de Chile (24 outubro de 1980).

Colômbia: Constitución política de Colombia (4 julho de 1991)

Equador: Constitución del Ecuador (20 de outubro de 2008)

Guiana: Constitution of the co-operative Republic of Guyana (20 de fevereiro de 1980)

Paraguai: Constitución de la República del Paraguay (20 de junho de 1992). Ley No. 834/96 – Código electoral paraguayo (17 de abril de 1996)

Peru: Constición Política del Perú (31 de dezembro de 1993). Ley No. 26300 – Ley de los derechos de Participación e Control Ciudadanos (18 de abril de 1994)

Suriname: Grondwet van de Republiek Suriname (18 de dezembro de 1987)

Uruguai: Constitución de la República Oriental del Uruguay (15 de fevereiro de 1967)

Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (20 de dezembro de 1999)

### BANCOS DE DADOS

Centre for Research on Direct Democracy (<http://www.c2d.ch/>)

Federal Chancellery of Switzerland (<http://www.bk.admin.ch>)

Initiative and Referendum Institute Europe e Democracy International (<http://direct-democracy-navigator.org/>)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Carlos Eduardo S. Capítulo IV: Dos direitos políticos, in: MACHADO, Costa (org.), *Constituição Federal interpretada*, Barueri: Manole, 2013. p. 86-106.
- ALTMAN, D. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ALVES DOS SANTOS, Luiz Claudio. A iniciativa popular das leis. Brasília: E-legis, n. 1, 2008. p. 9-17.
- ALVES, M. L. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (orgs.). *Estado, instituições e democracia: Democracia*. Brasília: IPEA, 2010. p. 229-258.
- ALVES, M. L. Comparing direct democracy processes in South. Artigo apresentado na *IPSA-ECPR-Conference*, São Paulo, fevereiro, 2011.
- ANASTÁSIA, F. & INÁCIO, M. & NOVAIS, R. Referendo e democracia. Perdas e ganhos. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 15-33.
- ARAÚJO JUNIOR, A. F. & GOMES REIS, F. A. & SALVATO, M. A. & SHIKIDA, C. D. “Dê-me segurança ou lhe dou um Não”: Em busca do eleitor mediano no referendo das armas. *Revista Brasileira de Economia*, 61 (4) p. 429-447, 2007.
- ARAÚJO, P. M. & SANTANA, L. O referendo sobre o comércio das armas: Processo decisório, representação popular na democracia brasileira. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006, p. 74-120.
- ATALIBA, Geraldo. Revisão constitucional. *Revista de Direito Público*, no. 95, ano 23, p. 33-36, 1990.
- ATALIBA, Geraldo. Limites à revisão constitucional de 1993. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 3, p. 42-61, 1993.
- AUAD, D. Mecanismos de participação popular no Brasil. Plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 1, p. 291-323, 2004.
- BACKES, A. L. 2005. Uso do referendo em diferentes países. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- BASTOS, Ribeiro Celso (2010). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BENEVIDES DE MESQUITA, M. V. *A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BERAMENDI, Virginia et al. *Direct democracy: The international IDEA handbook*. Stockholm: IDEA, 2008.

BOBBIO, Norberto & MOTTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfrano. *Dicionário de Política*. Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. A falsa Constituinte de 1991. *Revista de Direito Público*, no. 97, ano 24, p. 138-139, 1991.

BONAVIDES, Paulo. Reforma constitucional e plebiscito. *Revista Trimestral de Direito Público*, no. 1, p. 21-30, 1993.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARNEIRO, R. A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro. Tese. Câmara dos Deputados, 2001.

CASTRO, M. C. P. S. Mídia e Política. Controversas relações. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 157-179.

CORREA, I. & NUNES, F. Democracia, poder legislativo e mecanismos institucionais participativos. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. p. 121-156.

DANTAS, H. Direitos políticos e participação popular: Entre o desejo e a cultura política nacional. In: PRAÇA, S. & DINIZ, S. (orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo, Paulus, 2008. p. 227-246.

FANCHIN, Reginaldo. O Plebiscito na Constituição de 1988. *Revista Paraná Eleitoral* nº 15, 1992.

FERRARI, Regina Maria Maceda Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FUKS, M. & NOVAIS, R. O referendo e a cobertura da imprensa. Uma análise do ambiente informacional. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 180-205.

FUKS, M. & PAIVA, D. Persuasão e deliberação sobre políticas públicas. A propaganda política no “Referendo das armas”. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 206-248.

GASPARINI, Diógenes. A dimensão da revisão constitucional. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 4, p. 176-178, 1993.

INÁCIO, M. Implementando a agenda presidencial? A participação do Poder Executivo no Referendo sobre as armas. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 34-73.

KAUFMANN, Bruno & BÜCHI, Rolf & BRAUN, Nadja. Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe, 2010.

KONDER COMPARATO, Fábio. Emenda e revisão na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, no. 93, ano 23, p. 125-128, 1990.

MELCHIORI, C. E. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Dissertação (mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011.

MELLO, Marco Aurélio. Dos direitos políticos. Artigos 14 ao 16, in: Bonavides, Paulo, Miranda, Jorge, de Moura Agra, Walber (orgs.), *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 489-508

MENDES VITALE RAMOS, D. C. Representação política e participação: Reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katál*, 10 (2), p. 143-153, 2007.

MENDES, Gilmar F. Plebiscito – EC 2/92. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 7, p. 104-120, 1994.

MENDONÇA, R. F. A cooperação na deliberação pública: Um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *Revista Dados*, 52(2), p. 507-542, 2009.

MENEZES BOELHOUWER, D. & DIAS, M. R. Campanha política e mídia no referendo das armas, artigo apresentado no 33o Encontro anual da ANPOCS, 26 a 30 de outubro, em Caxambu, 2009.

MOISÉS, J. A. *Cidadania e participação. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.

MORAES, Alexandre, de. *Direito constitucional*, São Paulo: Atlas, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. São Paulo: Método, 2009.

PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de direito constitucional*, Niterói: Impetus, 2008.

PETERLEVITZ, T. Adding direct democracy processes to an assessment of political participation. Artigo apresentado na IPSA-ECPR-Conference, São Paulo, fevereiro, 2011.

QUEZADO SOARES, S. S. O direito do povo emendar a constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

RAUSCHENBACH, R. Processes of direct democracy in Brazil: A review. In: *C2D Working Papers Series*, 40, 2012.

RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, p. 205-230, 2014.

SANTOS, Alexandre M. B. P. Ato das disposições constitucionais transitórias. in: MACHADO, Costa (org.), *Constituição Federal interpretada*, Barueri: Manole, p. 1166-1181, 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, São Paulo: Malheiros, 2013.

SVENSSON, P. Forms and Terminology of Direct Democracy. Artigo apresentado na IPSA-ECPR-Conference, São Paulo, fevereiro, 2011.

VIEGA, L. F. & AVI DOS SANTOS, S. O referendo das armas no Brasil. Estratégias de campanha e comportamento eleitoral. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (66), p. 59-77, 2008.

# LEI DA FICHA LIMPA: ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E ARRANJOS ESTATAIS

---

MARCELO BURGOS P. DOS SANTOS

## INTRODUÇÃO

Com a redemocratização brasileira na década de 80 ocorreram grandes mudanças na organização e funcionamento tanto do Estado como também novos arranjos da sociedade civil e, conseqüentemente, mudanças nessas relações. Durante o processo Constituinte, movimentos sociais organizados defenderam que a futura constituição incorporasse além de avanços em direitos coletivos, novas práticas de inclusão participativa de cidadãos à democracia. Assim novas instituições participativas e desenhos institucionais foram realizados para atender essas demandas. Ao mesmo tempo, havia outro debate sobre a função do Estado que passava por uma crise sobre seu papel, principalmente no que tange aspectos da sua atuação, tamanho, intervenção econômica, gastos etc que *“levaram a um crescente ceticismo quanto à possibilidade de o Estado e o mercado responderem adequadamente às necessidades dos cidadãos e promoverem eficazmente oportunidades e bens públicos”* (Maia, 2011, p. 46-7). Assim, passam a existir maiores cobranças e exigências por controles dos recursos utilizados nas políticas públicas, de modo que se tornassem mais eficazes e eficientes. Esse debate gerou novos desenhos políticos e institucionais contemplados na Constituição Federal de 1988 (CF 88) e, posteriormente, por discussões e reformas promovidas por Bresser-Pereira no MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), durante o governo FHC (1995-2002).

A CF 88 propiciou novos pactos e compromissos políticos, adotando o formato de descentralização política e financeira para os governos subna-

cionais (Estados e municípios), constituindo uma nova prática federalista voltada para inclusão e ampliação da participação local nas práticas políticas, principalmente no desenvolvimento de políticas públicas, com maior autonomia e independência. Como consequência, surgem novos espaços de proposições, discussões, debates, enfim, participação popular nas políticas institucionais.

O processo de redemocratização no Brasil incorporou a emergência de novos atores sociais através de suas demandas sociais e políticas que permitem observar algumas transformações ocorridas na cultura política brasileira nos últimos anos, principalmente na ampliação da participação cidadã nos processos políticos. Segundo Moisés (2010), a CF 88 possibilitou novas formas de inserção de organizações da sociedade civil no Estado, seja pela possibilidade de participação política no processo de decisão sobre políticas públicas ou pelo acompanhamento de sua execução. Além disso, também garantiu outras formas de participação política cidadã, por exemplo, ao incorporar na lei propostas para utilização de plebiscitos, referendos, atos de iniciativa popular na esfera legislativa além da instituição de diversos Conselhos de participação da sociedade civil (Moisés, 1990). Posteriormente seriam criados órgãos de Ouvidoria nas instituições públicas com intento de melhor servir aos cidadãos.

Na virada do século surgiram novas ferramentas, conhecidas como TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), que vem ampliando as possibilidades de participação política ao contemplar temas emergentes de cidadania e ações políticas<sup>1</sup>. As TICs também criam dispositivos, conectados a uma rede global de informações digitais, que auxiliam no desenvolvimento de novos desenhos institucionais que favoreçam a interação da gestão pública com o cidadão. Como consequência, abrem-se possibilidades de ampliação para consultas, debates, deliberações, acompanhamento, acesso às informações e controle social, viabilizando a abertura de novos espaços de participação política, ampliando a inserção da sociedade civil nas arenas políticas e decisórias. Na sociedade em redes (Castells, 1999, 2003, 2012), existe a possibilidade de incorporação de mecanismos e dispo-

---

1 As TICs desenvolvem mais ações que a participação política propriamente dita, interferindo diretamente em novas formas de sociabilidade, que não serão analisadas neste trabalho.

sitivos comunicacionais da internet que podem ampliar a participação dos cidadãos na vida pública, seja pela ação individual, seja por meio de grupos sociais, diminuindo os custos da participação e tornando-a mais interativa e democrática.

Desse modo ocorreram mudanças significativas no modelo de administração do Estado brasileiro que passou a conjugar novas formas e possibilidades de participação política dentro das arenas institucionais que culminam, inclusive, no desenho e formato do gerenciamento das políticas públicas que buscam maior eficiência, tendo em vista a restrição de gastos (ajustes e/ou austeridade fiscal), principalmente para os programas sociais. No âmbito internacional também vale lembrar o esforço que organismos internacionais multilaterais como a ONU (Organização das Nações Unidas) vêm desenvolvendo para dar maior visibilidade e incentivo à práticas democráticas contemporâneas na esfera pública (voltaremos a este ponto adiante).

Embora as TICs ofereçam potencialidades políticas, elas ainda dependem de outros elementos sociais, culturais e políticos para serem efetivadas (Fung, 2006). Porém é inegável a transformação proporcionada pelas TICs em algumas manifestações políticas recentes no Brasil em diversas partes do mundo (Araujo et al, 2010, 2014; Castells, 2012; Pinho, 2012; Santos et al, 2013; Subirats; 2011). Fung et al (2013) apontam 6 modelos de interação ou aprofundamento nas relações entre internet e processos políticos democráticos, a saber:

o empoderamento da esfera pública, substituição das organizações tradicionais por novos grupos auto organizados digitalmente, democracia direta digital, apoio na confiança, mobilização constituinte e controle apoiado na multidão social (Fung, 2013, p. 30)<sup>2</sup>.

Além disso, outras abordagens indicam que o maior envolvimento da sociedade civil possibilita maior eficácia e eficiência das políticas, aumentando o controle social, accountability, a transparência das ações e incorporando novos atores, além de contribuir para a democratização do poder

---

2 Tradução do autor.

público e do fortalecimento da cidadania ativa (Moisés, 2010; Subirats, 2011, Pinho, 2012; Castells, 2012; Holston, 2013). Todas essas características variam conforme cada local e sua cultura política, mas podem ser observadas em diversos graus de efetivação no mundo inteiro. No Brasil é possível observar algumas dessas ações, principalmente de empoderamento da esfera pública, por parte das instituições da sociedade civil organizadas *na e pela* internet e na prática de *accountability*, entre outros.

Este capítulo procura entender as TICs como auxiliadoras na promoção do diálogo entre cidadãos e sociedade civil, de um lado, e Estado, do outro. Isso pode ser observado quando o Estado adota medidas originadas a partir da vontade popular, ou seja, de desejos e anseios cidadãos. Outro aspecto potencial do uso das TICs é sua utilização como ferramentas na gestão pública tornando-a mais participativa e democrática ao promover novas formas de articulação entre as esferas pública e a privada, auxiliando na melhora e aperfeiçoamento de políticas públicas ao ampliar o debate para os mais diversos setores sociais (Maia et al, 2011; Moisés, 2010; Moisés & Meneguello, 2013; Pinho, 2012; Rennó, 2011).

Assim, examina o papel das TICs em relação à Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010)<sup>3</sup> e discute também se essas novas ferramentas podem auxiliar na efetivação de novas formas de participação, engajamento e luta dos cidadãos no debate político em geral. Para isso, discute brevemente as mudanças ocorridas nos últimos 25 anos no Brasil (a partir da promulgação da CF 88), em seguida aborda a literatura nacional e estrangeira sobre participação. Outra seção abordará a relação entre TICs e participação política e, por fim, analisa-se o surgimento e as relações desenvolvidas entre sociedade civil e Estado no que tange as questões da corrupção e, particularmente, a Lei da Ficha Limpa (LC 135/10).

## 1. PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

A ideia de participação tem sido muito discutida ultimamente devido à chamada crise da democracia representativa que poderia ser aperfei-

---

3 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014.

çada (ao menos, em algumas teses) pela democracia participativa. Nessa perspectiva, a apatia política estaria associada ao que autores chamam de crise de representatividade (Castells, 1999, 2012; Miguel, 2013; Manin, 1997; Subirats, 2011) que pode ser observado em várias partes do mundo e não apenas no Brasil.

Os recentes movimentos ocorridos em diversas partes do mundo – revolução egípcia, demais insurreições árabes, Occupys (ocorridos em diversas cidades do mundo), Indignados na Espanha e a própria Islândia com sua constituição “colaborativa” – são exemplos característicos desta crise da democracia representativa. Algumas das palavras de ordens de todos esses movimentos podem ser condensadas na ideia de que “eles [os políticos] não nos representam”. Ao mesmo tempo, os movimentos são representativos da relação estabelecida entre a política e as TICs (Castells, 2012) uma vez que os cidadãos têm utilizados destas ferramentas para pensar e influir na política atual. Mais que isso, os cidadãos parecem demonstrar um novo *modus operandi* da cidadania e construção da democracia nas sociedades contemporâneas. Dessa forma, a crise da democracia representativa aparece como elemento incentivador de mudanças na política, defendendo novas formas de participação da sociedade civil nas práticas políticas, talvez em direção a uma democracia direta ou, ao menos, mais participativa.

A possibilidade da inclusão cidadã pelos processos democráticos e, mais ainda, da consolidação da participação popular no fazer político brasileiro enfrentam, grosso modo, dois desafios: o institucional e a apatia política. O primeiro está associado a uma tradição histórica do processo decisório político que exclui mecanismos de participação social além do desenho das políticas adotadas que não preveem canais de atuação da sociedade civil. Ou mesmo que existam na lei não são necessariamente garantidos na prática. Essa é uma das características do sistema político brasileiro anterior à CF 88 que mesmo tornando mais explícita a presença de mecanismos de participação, ainda demandam tempo para serem incorporadas como traços da cultura política brasileira.

Ou seja, o sistema político atual tem se caracterizado pela participação política apenas em período eleitoral, descartando outras possibilidades e momentos onde a participação dos cidadãos seria pertinente (Gomes, 2011). A participação política eleitoral é relativamente alta no Brasil porque

o voto é obrigatório. Embora não seja proibitivo ausentar-se das eleições brasileiras, estas devem ser justificadas. Por outro lado, a participação também depende do auxílio de desenhos institucionais que permitem aos cidadãos terem vozes mais ativas nas práticas políticas, ampliando a ideia da consolidação democrática brasileira. Assim, que por mais que atualmente se estimule a participação ainda se encontram diversos entraves para sua efetivação na prática política. (para mais detalhes ver Arbache, capítulo 2 deste livro)

No caso do Brasil, apesar do início do processo de redemocratização contar com uma ampla mobilização popular como na campanha pelas Diretas-já, nas primeiras eleições presidenciais em 1989, ou mesmo no processo de impeachment de Fernando Collor em 1992, observou-se um afastamento do cidadão comum da vida política, que não se sente ouvido e respeitado por seus representantes políticos e também não se coloca como agente atuante na política. É como se houvesse um vácuo entre a sociedade civil e os agentes do Estado no que tange o desejo dos primeiros e atuações do segundo. Os atores políticos institucionais estariam apartados das demandas dos cidadãos.

Alguns desses indicadores podem ser verificados na diminuição da participação eleitoral e o desinteresse pelos assuntos políticos que tem o cidadão comum no Brasil mas também em outros países (Moisés, 2010). O desinteresse pelas questões políticas, assim como a apatia e impotência política leva a uma desconfiança das próprias instituições políticas aumentando ainda mais a crise de representatividade democrática (Moisés & Meneguello, 2013). Welp & Wheatley (2012) também lembram que democracias que não promovem mudanças em estruturas sócio-econômicas levam ao desencantamento político<sup>4</sup>. Embora se notem avanços como a criação de Conselhos ou mesmo do desenvolvimento de Orçamentos Participativos (OPs), as práticas políticas institucionais ainda estão longe de contemplar os desejos e anseios dos brasileiros.

---

4 Isso parece explicar parte dos protestos e manifestos que ocorrem no Brasil, desde as Jornadas de Junho de 2013. Ou seja, observa-se a dificuldade do Brasil cumprir com a terceira perspectiva democráticas (ou sua *dimensão social*), uma vez que as duas perspectivas democráticas anteriores – (i) *princípios e liberdades*, (ii) *procedimentos e instituições* – são cumpridos (Moisés & Meneguello, 2013).

A existência e garantias estatais de várias formas de participação pode ser entendidos como fundamental para a consolidação democrática brasileira que tem incorporado cada vez mais a ideia de participação política nas suas práticas institucionais como um dos pilares da democracia contemporânea (Dahl, 2005). Por isso, a participação cidadã pode ser considerada um elemento valioso da cidadania democrática e tomada de decisão, uma vez que pode significar maior eficiência e eficácia para as políticas públicas, principalmente porque os interessados participam da solução dos problemas (Papadopoulos & Warin, 2007; Pinho, 2012). A participação democrática permite ao cidadão dizer diretamente o que deseja, dá voz a indivíduos e minorias geralmente alheias aos processos políticos, encoraja habilidades e virtudes cívicas, estimula a deliberação pública que pode levar a decisões racionais baseadas na razão pública (bem comum), além de aumentar o apoio para os resultados dos processos democráticos. Em outras palavras, estimulando a responsividade do Estado.

O uso das TICs também colabora para a questão da responsividade que na definição de Pennock pode ser sintetizada como a capacidade de “refletir e dar expressão às vontades do povo” (Pennock, 1952, p. 790). Rennó et al (2011), ressalta a importância da responsividade e que isso ocorre quando um governo implementa políticas que os cidadãos desejam.

Uma boa democracia satisfaz as expectativas de governança dos cidadãos – é responsiva às demandas dos diversos grupos sociais que constituem a sociedade representada. Um regime democrático deve responder às demandas dos cidadãos, expressas, principalmente, mas não exclusivamente por meio do voto (Rennó et al, 2011, p. 39).

Uma alternativa à participação política eleitoral é o engajamento cidadão na formulação de leis, projetos de iniciativa popular (como o caso da LFL), participação em Conselhos e OPs, por exemplo. Quanto mais amplos forem os canais e estruturas permanentes de participação, mais se pode qualificar a democracia brasileira. Ou seja, aqui também é possível pensar a dimensão responsiva da democracia sobretudo nas etapas do ciclo de políticas públicas e na formulação de leis que reflitam os interesses de sua população.

Ao discutir essas questões, Rennó et al (2011) lembra que a própria qualidade da democracia não diz respeito apenas ao “direito de participação” mas sim, a participação efetiva. Ou seja, não basta que os canais de participação existam, é necessário que estejam funcionando de maneira eficiente e efetiva. Retomando Diamond e Morlino (2005), Rennó defende que a participação não se dá apenas pelo voto mas nas “possibilidades de organização, associação, de manifestação, de protesto, de liberdade de expressão de fazer lobby e pressionar políticos” (Rennó et al, 2011, p. 53). Assim, a questão da participação pode ser entendida de maneira ainda mais ampla:

Investigar questões como a propensão dos cidadãos e cidadãs de participarem de diferentes formas de atuação política, seja por meio do voto, de participação em reuniões de partidos políticos, de associações da sociedade civil manifestações, protestos e desobediência civil, assim como doando recursos e tempo para campanhas eleitorais ou contatando políticos, é fundamental para mapear a qualidade da participação política em uma democracia (Rennó et al, 2011, p. 53-4).

Para auxiliar este processo, o Estado brasileiro também tem o desafio de promover novos desenhos e ações com intuito de tornar a administração pública mais participativa e democrática. A partir dos anos 90, passa a existir uma parceria com os agentes públicos criando um novo paradigma de administração pública, que pode ser exemplificado com o aumento do número de Conselhos (em todas as esferas de governos) que auxiliam na atuação desta gestão pública participativa além de reforçar o papel da descentralização administrativa proposta pela CF 88.

Outra perspectiva, diz respeito ao campo da organização da sociedade civil, que tem na participação cidadã seu principal instrumento de ação. Ou seja, a participação cidadã existe quando o cidadão toma parte de um processo político, social e cultural por meio de ações coletivas organizadas e expressas em espaços públicos. Esta participação pode contemplar várias dimensões, dentre as quais se destacam a gestão nos processos de políticas públicas decisórias e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas (Gohn, 2010). A participação torna o cidadão mais ativo, fomenta

a democracia e permite a formação de um maior engajamento político e percepção do bem comum (Meijer et al, 2009).

Não se trata ainda, e talvez seja impossível, de atender todos os desejos da sociedade civil mas, estabelecer pontos de convergência, para que as demandas possam ser melhor contempladas no debate público e consolidação da democracia. A internet e demais TICs permitem e incentivam o desenvolvimento de novos espaços, criados com intenção de “dar voz aos anseios cidadãos”. Mesmo que todos os desejos sejam impossíveis de serem contemplados, a possibilidade de expressá-los é um ganho democrático inequívoco.

## 2. TICS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

As possibilidades contempladas pela CF 88, a partir da virada do milênio são potencializadas pelas transformações proporcionadas pelas TICs. A sociedade contemporânea desenvolve novas formas de sociabilidade, contato, compartilhamento e mobilização que, além de impactarem a vida social também transformam a vida política. Consequentemente, a política – compreendida aqui em sentido amplo – é afetada, pois cada vez mais cidadãos utilizam das prerrogativas constitucionais de participação, cobrança, controle social e *accountability* para pressionar por melhores usos da coisa pública por parte das instituições públicas, políticos e partidos.

As TICs também colaboram com a institucionalização de novas práticas institucionais e marcos legais na política institucional. Também se abre a possibilidade para a prática de uma democracia mais participativa, direta, ou ainda digital, auxiliada por recursos digitais e eletrônicos. Em síntese, as inovações tecnológicas potencialmente podem influir em novas formas de práticas políticas. Nesse sentido, Avritzer (2008) lembra que algumas ações partem do Estado para a sociedade civil, como os conselhos de participação na política, uma vez que são constituídos pelo próprio Estado, seguindo o modelo top-down, ou seja, de cima para baixo. Nos últimos 10 anos, é possível observar avanços nas áreas de participação popular na política brasileira, sobretudo devido a esta nova variável representada pelas TICs.

Exemplo de experiência promovida pelo Estado recentemente ocorreu no MinC durante o governo Lula (2003-2010) que disponibilizou para qualquer cidadão usuário da internet, a possibilidade de participar da discussão sobre alteração de algumas leis como o projeto da Reforma da Lei Rouanet ou ainda do debate acerca da Lei dos Direitos Autorais, para citar dois exemplos. Dessa forma, o Estado construiu novas arenas políticas que facilitam e estimulam a participação política, constituindo nova prática democrática no debate acerca do ciclo das políticas públicas da cultura (Araújo et al, 2010; Brugué, 2009).

O uso das TICs também se encontra em outras áreas como, por exemplo, as experiências dos OPs que atualmente têm se desenvolvido no mundo digital como em cidades como Belo Horizonte e Recife, pioneiras no desenvolvimento do Orçamento Participativo Digital (OPD). Outra experiência é a participação cidadã no debate do Marco Civil da Internet (Araújo et al 2010, 2011; Sampaio, 2011; Segurado, 2011).

O intenso uso das TICs abre novas possibilidades para que a sociedade civil possa ampliar sua participação ativa na vida pública, aumentando a capacidade de mobilização e a articulação dos cidadãos, proporcionando maior envolvimento dos atores sociais. Em outras palavras, a internet contribui para novos processos de relacionamentos e vivências. Se a política é uma prática compartilhada, é necessária a construção de espaços e oportunidades para permitir um debate aberto e participativo. Para Subirats, *essas seriam as bases para poder falar de cidadania e inclusão social* (Subirats: 2011, 6).

Alguns trabalhos discutidos e publicados recentemente avalizam o uso das TICs no campo político brasileiro seja pela possibilidade aberta de participação e decisão em processos dentro do ciclo de políticas públicas ou pelo empoderamento cidadão ao participar, discutir e deliberar em ações políticas propostas tanto pelo Estado como outras originadas na sociedade civil. É o caso da Rede Nossa São Paulo, Instituto Pólis, Mobilize Brasil, MCEE (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral), entre outros exemplos de grupos da sociedade civil que fazem uso das TICs (Silva e Araújo, 2014; Santos et al, 2013; Araújo et al, 2014).

As TICs também auxiliam nos acessos às informações públicas que hoje podem ser obtidas em qualquer site de governo ou em outros locais da

internet, facilitado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)<sup>5</sup>, contribuindo para a publicização de dados e informações públicas, outro compromisso importante da democracia atual. Essa lei que entrou em vigor recentemente e obriga o Estado a prestar contas de suas atividades através da publicação de informações para a população colaborando no sentido de transparência governamental. No mesmo sentido, a Lei da Transparência (LC nº 131/2009)<sup>6</sup> que surge para complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que sejam disponibilizados em tempo real a gestão fiscal e execução orçamentária e financeira de todos os entes federativos. Nessa perspectiva, essas leis também se inserem nas lutas e prerrogativas necessárias apontadas pela sociedade civil como, por exemplo, a Transparência Brasil que sempre defendeu a divulgação de dados oficiais como forma de controle social e accountability.

Outro traço importante das TICs diz respeito a produção de informação e comunicação no mundo contemporâneo. A disputa pela informação, comunicação e formação da opinião pública foram transformados, deixando de ser unidirecionais e verticais (como na mídia tradicional) e passando a ser multidirecionais e horizontais. A horizontalidade da rede que se coloca como contraponto à verticalidade da informação (ou ainda da organização social e política) e sua hierarquização, em contraponto com a estrutura organizacional da mídia tradicional. Ao auxiliar na participação política, as TICs interferem tanto na verticalidade do processo, ou seja, quando partem do Estado para a sociedade civil e também no sentido inverso da sociedade civil para o Estado, como na horizontalidade ao permitir a formação de redes tecnossociais que atuam no espaço público e político (em diferentes esferas de governo). Mesmo que de maneira não explícita, pode-se afirmar que a sociedade e a política passam por reconfigurações mediatizadas por aparatos digitais (Pinho, 2012).

Castells (1999, 2003, 2012), aponta que as novas tecnologias estão integrando o mundo em redes globais de instrumentalidade, transformando as lógicas de ação social e de operação política e econômica para o formato

---

5 Para mais detalhes ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Último acesso em: 15/11/2014.

6 Para mais detalhes ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Último acesso em: 15/11/2014.

de rede. A formação das redes de comunicação e informação permite uma maior mobilidade e versatilidade no trânsito da informação. Também permite o compartilhamento e troca de informações entre seus participantes, tornando o processo de comunicação mais fluido e dinâmico, rompendo com o modelo hierárquico tradicional da burocracia empresarial ou estatal. Além disso, a velocidade de difusão da informação também passa a ser cada vez mais maior, permitindo a expansão dos movimentos sociais e políticos (Welp & Wheatley, 2012). A organização em rede aumenta o poder e a flexibilidade das organizações, que passam a ter maior agilidade e capacidade de produção de informação e conhecimento.

A arquitetura em rede da internet, somada às ferramentas de interação, auxilia numa criativa agenda de ações políticas, colaborando para o avanço de processos democráticos. As TICs permitem novas formas de comunicação com o Estado além de viabilizar diferentes usos e articulações da sociedade civil. As TICs, nesse sentido, têm sido usadas não só por órgãos e instituições públicas, mas também por indivíduos e grupos sociais organizados, como forma de ampliação da esfera pública e da arena política, numa via de mão dupla (Araújo et al, 2011, 2014; Castells, 2012; Pinho, 2012; Subirats, 2011). Algumas ferramentas digitais permitem a redução dos custos de participação além de possibilitar a formação de práticas capazes de estimular uma cultura cívica, facilitando a presença do cidadão dentro do processo político, ampliando os espaços de participação e reivindicação. Ademais também reforçam os laços de confiança, auxiliando no desenvolvimento de civismo e, conseqüentemente da qualidade da democracia (Castells, 2012; Moisés, 2010; Moisés & Meneguello, 2013).

Trata-se, portanto, de uma possibilidade fornecida pelas TICs no desenvolvimento do que é denominado de empoderamento dos cidadãos. Desse modo, torna-se a gestão pública mais democrática e participativa, por meio da delegação dos poderes de decisão (ou parte dele) aos cidadãos, onde cada um assume sua parcela de responsabilidade na gestão pública e na relação com o Estado. A presença da sociedade civil no processo político, sobretudo no caso das etapas de implementação de políticas públicas, tem como objetivo aumentar a eficiência e transparência da gestão pública por meio de inovações democráticas participativas e controle social.

No Brasil, já é possível encontrar alguns exemplos de processos políticos que partem da sociedade civil e são adotados pelo Estado, após muitas discussões, debate e pressão. Esses processos remetem aos ganhos institucionais permitidos pela CF 88, como por exemplo a discussão e incorporação do debate no Marco Civil da Internet, reivindicação que partiu da sociedade civil e foi encampadas pelo poder político (Segurado, 2011). É possível observar, na cidade de São Paulo, diversos exemplos de grupos de pressão que se organizam em novas formas de associativismo para pressionar o Estado no desenvolvimento de políticas públicas.

Um exemplo é o grupo representado pela Rede Nossa São Paulo que tem tentado estabelecer influência na administração da cidade ao estabelecer planos de metas, discussões e proposições que auxiliem nos processos de tomada de decisão (Araújo et al, 2010b; Santos et al 2013). O Instituto Pólis teve participação significativa ao participar do debate e proposições na época da discussão e aprovação do Plano Diretor da cidade (embora este, fundado em 1987, trabalhe na defesa da participação política antes mesmo do desenvolvimento das TICs). Ou ainda a organização Mobilize Brasil que tem tentado fazer propostas e chamar atenção do poder público de diversas cidades para a questão da mobilidade urbana (Araújo et al, 2014; Santos et al, 2013).

Alguns dos processos políticos existem antes e fora das TICs, outros são desenvolvidos *nas* e *pelos* TICs. Ambos têm em comum o envolvimento e a participação política da sociedade civil na reivindicação dos seus desejos e anseios bem como a pressão social para fazê-los atendidos e garantidos por parte do Estado. Exemplo do primeiro caso são os OPs (para mais detalhes, ver o capítulo 1, de Ricardo Tranjan neste livro), experiências muito estudadas sob o ponto de vista da participação social e associativismo. Avritzer (2008) embasado em literatura internacional sobre o tema a classifica como “desenhos participativos de baixo para cima e explica: eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (Avritzer, 2008, p. 44).

Dessa forma, o que se observa com as TICs é uma nova possibilidade de incremento da participação política no que toca aspectos do desenvol-

vimento de políticas públicas ou mesmo na formulação de leis (como analisado adiante com a Lei da Ficha Limpa). Quando as propostas partem da sociedade civil e são absorvidas pelo Estado este se demonstra mais responsivo ampliando sua responsabilidade na qualidade da democracia.

### 3. A LEI DA FICHA LIMPA (LC Nº135/2010)

Dois fatores têm contribuído para a mudança de comportamento da sociedade no que diz respeito as questões que tangem a política, sobretudo a corrupção: mídia e conjuntura internacional. A partir dos anos 80, dentro do debate internacional acerca das mudanças do Estado e a emergência cada vez mais significativa dos organismos multilaterais como FMI, ONU, Banco Mundial etc, passa a existir uma preocupação constante em pensar políticas de enfrentamento à corrupção. Ao longo dos anos 90, empréstimos de bancos internacionais começam a *ser condicionados à existência e monitoramento no combate da corrupção nas economias domésticas* (Filgueiras e Araújo, 2014, p. 62). A partir da virada do século, essas políticas passaram a constar em tratados internacionais – de instituições como OEA (Organização dos Estados Americanos) e OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) – que cobravam dos países signatários medidas de combate à corrupção. Como consequência da difusão destas políticas anticorrupção, passaram a ser desenvolvidas algumas mudanças institucionais como a adoção de políticas para a promoção da transparência, acesso à informação, construção de agências anticorrupção além de mudanças nos marcos legais dos países (Filgueiras e Araújo, 2014, p. 62).

Livianu (2014) cita como exemplo a resolução 3.513 da ONU, aprovada em 1975 que condenava práticas de corrupção e incentivava a cooperação internacional para coibi-los. Em 1996, a OEA criou o Convênio Interamericano Contra a Corrupção, propondo que seus signatários incriminassem as formas de corrupção ativa e passiva, atuassem na investigação e colaboração de combate à corrupção. Ainda no governo FHC, o Brasil assinou a Convenção da OCDE sobre combate à corrupção. E em 2005 torna-se subscreveu a Convenção da ONU contra a Corrupção, conhecida como

Convenção de Mérida que entrou em vigor em 2006<sup>7</sup> (Aris, 2014; Filgueiras e Araújo, 2014; Livianu, 2014).

No entanto, as pressões externas não são as únicas que têm colaborado com o combate à corrupção no Brasil. Há também outra dinâmica interna que cobra uma participação mais cidadã nas práticas políticas, assim como maior preocupação no trato com a *coisa pública*, e aos princípios de moralidade e probidade administrativa, sobretudo a partir da CF 88.

A repercussão dos escândalos políticos tratados pela mídia e, mais recentemente, reverberadas pelas TICs incentiva a sociedade civil a se organizar e ampliar a participação exigindo respostas do campo político. Aos diversos e crescentes casos de corrupção noticiados nos últimos tempos, foram mostradas respostas ou conjunturas críticas (Filgueiras e Araújo, 2014) que incentivam mudanças institucionais tanto no campo da burocracia como da representação política, sobretudo a partir do governo FHC.

No caso do Brasil, as conjunturas críticas que mobilizaram esta inovação institucional são derivadas dos escândalos políticos e da alta percepção da corrupção na esfera pública. A reação dos presidentes da República ao alargamento da crescente corrupção no Brasil tem sido promover iniciativas de controle e reforma na máquina burocrática do Estado, de maneira a conter a escalada da corrupção (Filgueiras e Araújo, 2014, p. 79).

Filgueiras e Araújo (2014) afirmam, que foram criadas 116 normas de combate à corrupção, nos 25 anos da promulgação da CF 88 até 2013. E citam que apenas 1% destas foram leis de iniciativa popular como a LFL, por exemplo. Eles enumeram algumas mudanças institucionais que ocorreram no Brasil pós-1988 como, por exemplo, a Lei 8112/1990<sup>8</sup>, conhecida como Estatuto do Servidor Público ou a mudança do regimento do TCU que aumentaram o controle da administração pública no Brasil. Em seguida, a Lei

---

7 Para mais informações: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014.

8 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014.

8429/1992<sup>9</sup> que ficou conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, ambas no governo Collor (Aris, 2014). Depois, no período Itamar Franco, a Lei 8666/1993<sup>10</sup> que trata das licitações e contratos públicos e a aprovação do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil.

No governo FHC, houve em primeiro lugar a Emenda Constitucional que alterou os princípios e normas da administração pública, controle de despesas e finanças públicas, promovidas pelo MARE. Em 1999, foi sancionada a Lei 9840/1999<sup>11</sup>, conhecida como Lei da Inelegibilidade, que coibia a compra de votos e o uso eleitoral da estrutura administrativa, foi a primeira lei de iniciativa popular a vigorar no Brasil. Seguiu-se a Lei 101/2000<sup>12</sup>, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e depois a Lei 10467/2002<sup>13</sup> que trata do crime de lavagem de dinheiro.

Logo no início do governo Lula, em 2003, houve a criação da Controladoria-Geral da União. Mais tarde em 2009, a Lei Complementar 131/2009 que ficou conhecida como Lei da Transparência que versa sobre a publicação dos empenhos de execução orçamentária e financeira da União e, para isso, se utiliza das ferramentas disponíveis das TICs. Já no governo Dilma, foi criada a lei 12527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Por fim, mais recentemente, a lei 12846/2013<sup>14</sup> que ficou conhecida como Lei Anticorrupção. Abaixo segue uma breve tabela com a compilação das leis mencionadas acima.

---

9 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014.

10 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Último acesso em: 17/11/2014.

11 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Último acesso em: 21/11/2014.

12 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014

13 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10467.htm)>. Último acesso em 18/11/2014.

14 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Último acesso em: 18/11/14.

**Tabela 1. Avanços jurídicos no Brasil**

Nº da Lei/ano	Conhecida como	Avanços Jurídicos
Lei 4717/65	Lei da Ação Popular	Regula a ação popular
Lei 7347/85	Ação Civil Pública	Disciplina a ação civil pública
Lei 8112/90	Estatuto do Servidor Público	Regime Jurídico dos servidores públicos
Lei 8429/92	Lei da Improbidade Administrativa	Sanções aplicáveis aos agentes públicos
Lei 8666/93	Lei da Licitação Pública	Regulamenta normas para licitação e contratos para a administração pública
Lei 9840/99	Lei da Inelegibilidade	Estabelecimento de normas e procedimentos para eleições.
Lei Complementar 101/00	Lei da Responsabilidade Fiscal	Estabelecimento de normas de finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal
Lei 10467/02	Lei da Lavagem de Dinheiro	Prevenção do Sistema Financeiro contra crimes e ilícitos previstos
Lei Complementar 131/09	Lei da Transparência	Acrescenta novos critérios para auxiliar na Lei 101/00, determinando a disponibilização em tempo real de informações referentes a execução orçamentária
Lei Complementar 135/10	Lei da Ficha Limpa	Lei de Iniciativa Popular que altera Lei Complementar nº 64 de 1990, que versava sobre critérios de elegibilidade
Lei 12527/11	Lei de Acesso à Informação	Regula o acesso à informação
Lei 12846/13	Lei Anticorrupção	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e cível (pessoas jurídicas) contra a administração pública

*Elaboração do autor.*

Algumas ações da sociedade civil repercutem em leis aprovadas pelo Congresso Nacional, como aquela que ficou conhecida como Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), sancionada pelo presidente Lula. A LFL, originada da iniciativa popular, defendeu a impossibilidade de elegibilidade aos candidatos que apresentassem “fichas sujas”, ou seja, aqueles que tivessem condenação pela justiça (em decisão colegiada) não poderiam se candidatar ou exercer cargos eletivos.

Essa lei surge no Brasil, por conta dos diversos problemas de corrupção no poder público e político que parecem estar se agravando nos últimos anos, coincidindo com o período da redemocratização brasileira. Na realidade não é possível afirmar se o país é mais corrupto hoje com democracia ou antigamente no período da ditadura militar. Sem dúvida hoje há mais liberdade para fazer denúncias e investigações que no período anterior. A corrupção ajuda a corroer a confiança que os brasileiros tem das próprias instituições políticas e, mais ainda da própria noção da democracia (Moisés, 2010; Moisés e Meneguello, 2013).

No Brasil, a corrupção política parece ainda pior pois aqui se adota o chamado “foro privilegiado” para os políticos que estão em exercício de seus mandatos. Por prerrogativa jurídica, eles só podem ser julgados pelo STF (Supremo Tribunal Federal), instância máxima da Justiça brasileira, mesmo que os crimes cometidos não se relacionem diretamente à questões políticas. Esse fato ajuda a corroborar a impressão que a Justiça brasileira age de maneira diferenciada a depender de que tipo de brasileiro ou classe social o cidadão pertence. Ou seja, observa-se aqui um mau funcionamento da lei ou o “*misrule of law*” (Holston, 2013).

Moisés aponta que cenários de corrupção fizeram e fazem parte de países recém democratizados, alguns deles na própria América Latina (Moisés, 2013, p. 208). No Brasil, ele afirma:

A corrupção está sempre presente, portanto, em todas as esferas da vida pública brasileira, caracterizando um quadro fora de controle, ou seja, de natureza endêmica, em relação à qual, o sistema político não foi ainda capaz de desenvolver anticorpos institucionais eficazes” (Moisés, 2013, p. 214).

Esse quadro de natureza endêmica da corrupção no Brasil tem provocado questionamentos e indagações por parte da sociedade civil há tempos. A LFL expressa também a manifestação da vontade da sociedade civil em tornar mais eficiente a efetivação da justiça para todos os cidadãos, indistintamente. Numa tentativa de diminuir parte da corrupção política brasileira, a sociedade civil brasileira organizou um movimento no intuito de impedir que pessoas condenadas por corrupção ou improbidade administrativa, entre outros crimes, pudessem exercer cargo político. A proposta inicial ao invés de avançar para legislar, estabeleceu uma regra que decidia quem poderia sair candidato. Ou seja, a ideia é analisar a vida pregressa do candidato para ver se o mesmo não tem condenação na justiça ou se tem a “ficha limpa”.

No Brasil, cidadãos comuns estão sujeitos a investigações sobre sua vida previa antes de assumir determinados empregos na iniciativa privada. Na administração pública o mesmo ocorre com relação a alguns cargos públicos como juízes, promotores, delegados cujas vidas progressas são

analisadas antes de serem empossados. Alguns idealizadores da LFL defendiam que essa proposta poderia fazer o mesmo com os candidatos a cargos públicos eletivos, cuja vida pregressa deve estar acima de qualquer suspeita. Grajew (2011) esclarece que a LFL não julga as pessoas pelos crimes que são acusadas, mas tenta impedir que estas pessoas tenham candidaturas para cargos eletivos. Ele lembra também que currículos criminais são normalmente solicitados para quem quer ocupar emprego (tanto em áreas públicas como privadas), obtenção de vistos para entrar em países, alguns contratos etc onde são exigidos certidão de antecedentes criminais.

Em suma, a ideia inicial foi alterar a Lei de Inelegibilidade (LC 64/1990), através do aumento das normas que impedem uma candidatura “*através de novos critérios de inelegibilidades destinados à exclusão de candidatos condenados pela prática de delitos graves (racismo, homicídio, estupro, tráfico de drogas e desvio de verbas públicas*” (Ghizzo Neto, 2010, p. 305).

Chaia et al (2014), ao analisar a Campanha “Voto Limpo”, promovida pelo TSE, para as eleições de 2012 também ressalta a importância dos meios de comunicação de massa nas eleições brasileiras. Essa campanha incentivava a população a procurar informações sobre os candidatos aos cargos eletivos e foi feita em articulação com a LFL.

Para Livianu (2014), a incorporação da participação cidadã dos brasileiros nos processos políticos remete à Ação Popular, regulada pela Lei 4.717/65<sup>15</sup>. Além desse mecanismo constitucional, outro marco importante é a Ação Civil Pública regulada pela Lei 7.347/85<sup>16</sup> com uma “*concepção mais ampla aos seus legitimados*” (Livianu, 2014, p. 169). Nesse sentido, no caso específico deste capítulo, a LFL vale ser analisada como medida tomada a partir da iniciativa popular para que melhor atendesse aos desejos e reivindicações da sociedade civil no que tange aspectos da conduta dos políticos em relação aos cargos eletivos.

Portanto, a LFL foi resultado de diversas ações de iniciativa popular que procuravam fazer algo em relação ao excesso de corrupção na política brasileira. Problema sempre presente na nossa história política e que co-

---

15 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014

16 Para mais informações ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Último acesso em: 18/11/2014.

labora com os baixos índices de confiabilidade das instituições políticas brasileiras e, conseqüentemente, da qualidade da democracia brasileira.

No Brasil, a corrupção tem sido alvo de campanhas de iniciativas da sociedade civil há muito tempo. Whelp & Wheatley (2012) lembram que em 1986 ocorreu uma campanha para prevenir a compra de votos que foi defendida pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e teria levado à adoção da Lei das Inelegibilidade (9840/99). Esta lei tentava coibir a compra de votos e o uso eleitoral da máquina pública e foi apresentada pela CNBB (Silva e Araújo, 2014). De acordo com o próprio movimento, foi a Campanha da Fraternidade de 1996, intitulada “Fraternidade e Política” e o projeto “Combatendo a Corrupção Eleitoral” do ano seguinte, que inspirou a criação do MCCE.

Outras campanhas se desenvolveram nos anos seguintes<sup>17</sup>. Nesse momento, já era possível perceber um agravamento do sentimento de indignação com que parcelas da sociedade civil expressavam seus descontentamentos com as práticas políticas, adotadas por funcionários públicos e políticos eleitos, nas instituições políticas, gerando desconfiança e desencantamento da sociedade com a política.

Em 2002 foi criado o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)<sup>18</sup>, com apoio da CNBB e composto por entidades da sociedade civil como: OAB, ABONG, ABRACCI, AMB, AJUFE<sup>19</sup> entre outras. Atualmente, esse grupo é composto por mais de 50 entidades da sociedade civil, desde sindicatos até associações empresariais, passando por entidades de classe e grupos religiosos, além de outros tipos. É importante notar que grande parte desses grupos tem histórico de atuação como representativos da sociedade civil além de lutarem pela redemocratização e melhoras políticas no Brasil. Assim, esses grupos gozam de capilaridade na sociedade

---

17 Na virada do século, houve uma grande campanha organizada pela sociedade civil contra a corrupção em São Paulo que intitulava-se “Eu tenho vergonha dos vereadores corruptos de São Paulo”.

18 Para mais informações: < <http://www.mcce.org.br/site/index.php>>. Último acesso em: 21/11/2014.

19 OAB – Ordem dos Advogados do Brasil; ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; ABRACCI – Associação Brasileira de Combate à Corrupção e Impunidade; AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros; AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil.

civil e possuem capital social construído ao longo de anos que fornece credibilidade para as campanhas e ações que desenvolvem.

Marchetti (2011) também aponta a Justiça Eleitoral (TRE-RJ) como instituição responsável pela entrada em vigor no debate público e político a questão dos critérios de elegibilidade. Em 2006, o TRE-RJ negou o registro de algumas candidaturas a deputados federais que estiveram envolvidos com a “máfia da ambulâncias” alegando que eles não cumpriam o princípio da moralidade da vida pregressa dos candidatos. Para Marchetti (2011), a grande novidade diz respeito ao TSE acatar a decisão da instância inferior (TRE-RJ). A partir deste momento o *“tema da moralidade na escolha do representante político voltou com força ao debate público”* (Chaia et al, 2012, p. 11).

Em dezembro de 2007, o MCCE *“resolve deflagrar a Campanha da Ficha Limpa, com a finalidade de dar respostas à crescente demanda social por aumento do rigor nos critérios para a definição de candidaturas”* (Reis, 2010, p. 23). Em abril 2008, o mesmo movimento começa a coleta de assinaturas da “Campanha Ficha Limpa” por meio do qual pretendia criar uma Lei de Iniciativa Popular, estabelecendo novos critérios de elegibilidade de quem pretendia se candidatar, conforme previsto na CF 88, impedindo os lançamentos eleitorais de candidaturas que estivessem em débito com a justiça. Em outras palavras, seria realizada uma análise da vida pregressa de cada candidato, autorizando-os ou não a participar de determinado pleito.

A Campanha da Ficha Limpa se colocou a partir dos avanços e conquistas de suas reivindicações, e da própria percepção que o MCCE *“vinha recebendo retorno de seus militantes sobre a importância de se passar do estágio de ‘cassar políticos corruptos’ para ‘melhorar a qualidade destes’”* (Silva e Araújo, 2014, p. 9). A ideia era promover um abaixo-assinado com a população para cobrar essas novas posturas de candidatos políticos.

A coleta de assinaturas contou com apoio de diversos comitês espalhados pelo Brasil. Foram organizadas várias campanhas de mobilização para colher as assinaturas durante os anos de 2008 e 2009. Em setembro de 2009 foi entregue ao presidente da Câmara dos Deputados – Michel Temer – o resultado da coleta organizado pelo MCEE que contava com um milhão e trezentas mil assinaturas (correspondente ao 1% do eleitorado como manda a lei). Até o trâmite no Senado Federal foram feitos mais 500 mil

assinaturas pela ONG Avaaz<sup>20</sup> e outras 300 mil colhidas pelo MCCE, contabilizando no total mais de dois milhões de assinaturas populares. O Avaaz foi um dos grandes responsáveis pelo sucesso da Campanha Ficha Limpa no ambiente virtual da internet. Seu uso político é um exemplo do poder que essa ferramenta carrega consigo, como pode ser percebido a seguir:

Ao longo de quatro meses (...) os alertas de campanha chegaram aos quatro cantos do país, gerando repercussão midiática, engajando pessoas em diversas ações e principalmente, levando a mensagem da sociedade civil diretamente aos ouvidos dos deputados e governantes. Os alertas de campanha foram disseminados para mais de 1,6 milhão de pessoas pela ferramenta “Avisar seus amigos”, sem contar as que foram propagadas diretamente (...). A campanha Ficha Limpa se tornou um “top trending topic” (assuntos mais postados) do Twitter por uma semana. A lista de apoiadores da Avaaz cresceu ao longo da campanha de 130 mil pessoas para 600 mil pessoas, tornando o Brasil o maior país entre os 5,2 milhões de membros Avaaz em todos os países do mundo (Tanaka: 2010, 322-3).

Pela longa citação acima, percebe-se o papel e a colaboração das TICs para ajuda na coleta de assinaturas, incentivando a participação política, além de promover o debate político sobre a importância de criação de uma Lei que regulamentasse os critérios de elegibilidade. Mais ainda, a disseminação da campanha chamou a atenção da mídia que passou a cobrir a mobilização com ênfase (Tanaka, 2010). Entretanto a mesma autora faz a ressalva que todos esses avanços só se efetivaram devido à própria organização física do MCCE que está organizado em um Comitê Central e mais de 300 Comitês estaduais, municipais e locais que se propõe a executar um eixo de atuação focado em fiscalização, educação e monitoramento,

---

20 O Avaaz é uma organização da sociedade civil, surgida em 2007 com objetivo de promover campanhas, com coletas de assinaturas em âmbito internacional sobre diversos temas de interesse público. Está presente em mais de 190 países e possui mais de 40 milhões de membros cadastrados. É uma das novas ferramentas proporcionadas pelas TICs, e auxiliou na coleta de assinaturas para a Lei da Ficha Limpa. Para mais informações ver: <<http://www.avaaz.org/po/about.php>>. Último acesso em 22/11/2014.

recebendo, encaminhando e acompanhando denúncias sobre candidatos e candidaturas que se enquadrem nas duas leis: 9840/1999 e 135/2010. A forma de organização e atuação do MCCE está centrado de modo que:

as ações dos “Comitês 9840” são educativas e fiscalizadoras, antes e durante o período eleitoral. Realizam-se palestras, reuniões e encontros de formação sobretudo por dioceses, paróquias, pastorais e organismo da CNBB, além de outras organizações da sociedade (Silva e Araújo: 2014, 6).

A organização descentralizada do MCCE que opera em diversos níveis e locais é uma das características típicas dos movimentos sociais da sociedade em redes (Castells, 1999) cujo desenho e formato auxiliaram na própria coleta de assinaturas. Porém mesmo com toda essa mobilização social, ao mesmo tempo real e virtual não foi suficiente para provocar mudanças imediatas no comportamento político. Apesar do rápido processo no Congresso Nacional, o processo durou 222 dias, contra um tempo médio de 1238 que se leva para aprovar uma lei no Congresso (Falcão & Rangel, 2011). Finalmente foi assinada pelo Presidente Lula em 4 de junho de 2010, cerca de um mês antes das eleições daquele ano. Entretanto a LFL só entraria em vigor, de fato nas eleições de 2012.

Chaia et al (2014) lembram que a LFL gerou inúmeras polêmicas e debates nos meios jurídico, sociais e políticos. Neste momento, a questão da lei passou ao âmbito jurídico, uma vez que os ministros teriam que decidir sobre recursos que haviam sido apresentados contra a lei. Por fim, em 16 de fevereiro de 2012, o STF declarou ser válida para as eleições daquele ano. Falcão e Rangel (2011) afirmam que o resultado final seria fruto de pressão política, midiática e tecnológicas até então inédita.

Assim, o que se observa com relação à LFL é que houve uma conjunção de fatores que explicam o lugar que esta ocupou no debate político brasileiros dos últimos 10 anos. A sociedade civil, os meios de comunicação e, mais recentemente, as TICs – em outras palavras, mundo real e virtual – exerceram papel significativo no combate à corrupção e na luta por maior probidade administrativa. É notório que as TICs vêm, a cada ano que passa, preenchendo espaços na vida social e política.

O aumento de notícias de corrupção bem como a percepção de sua ampliação nos últimos anos se deve ao fato de a mídia ser bem mais livre e autônoma em relação ao governo do que em períodos anteriores, como a ditadura militar, por exemplo. Mídia livre significa ampliação da poliarquia e importante medida para assegurar a qualidade da democracia. Nos últimos anos, diversos casos de corrupção vieram à tona em todas as instâncias e esferas do poder público, de governos municipais até o Governo Federal, passando pelos poderes Executivos, Legislativos e Judiciário. Em geral divulgados, acompanhados e cobrados pela mídia, que se torna um importante ator político.

Estudos indicam que a divulgação de casos de corrupção ajuda a aumentar a percepção de descontrole público por parte dos governos (Mesquita et al, 2014; Filgueiras e Araújo, 2014). Estes apontam que houve, em geral, cobertura maciça dos escândalos por parte da mídia em geral e, como contrapartida, o poder político apresentou respostas do poder público para as questões envolvendo falhas institucionais: *“a cobertura da corrupção por parte da imprensa é vista como desencadeadora de mudanças políticas e sociais, ao influir na mudança de cultura política em direção a uma maior transparência e ‘accountability’ do sistema”* (Arnold e Lal, 2012 apud Mesquita et al, 2014, p. 293). Ou seja, mídia e TICs podem colaborar com mudanças na cultura política de uma sociedade.

Mesquita et al (2014) lembram que a maior cobertura midiática da corrupção carrega elementos positivos como a promoção da preocupação públicas com o tema que *“se traduziria em maior pressão popular por mudanças ou punição daqueles envolvidos com corrupção nas urnas”* e que a exposição da mídia aumenta a *“consciência do problema da corrupção”* (Mesquita et al: 2014, 292 e 293) auxiliando na prestação de contas, promoção de boa governança, controle da corrupção além de auxiliar como agente na accountability vertical. As TICs também podem ser colocadas como agentes fiscalizadores da sociedade civil.

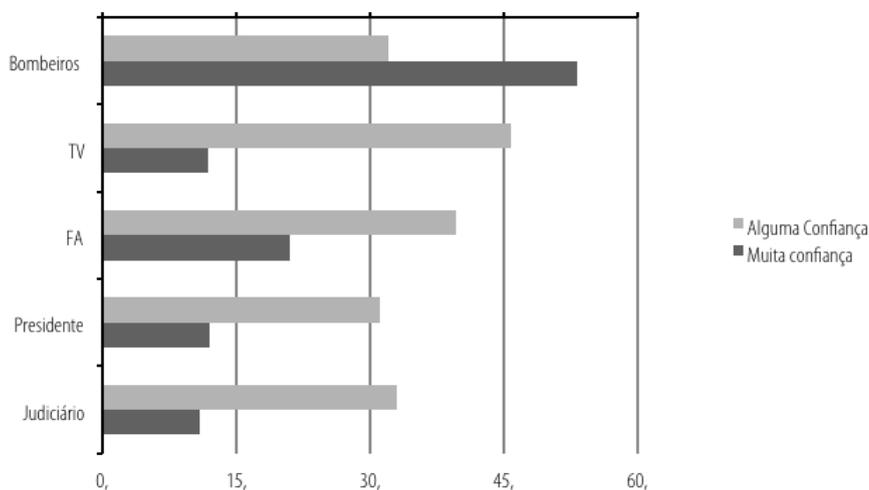
A mídia tem atuado como catalisadora desses processos de ampliação da percepção de corrupção no Brasil, não só na atualidade mas como em todo o período da redemocratização, revelando a sua inteira liberdade de imprensa. O papel desempenhado pela mídia na crise do governo Collor, no escândalo do Anões do Orçamento além de outros episódios de cor-

rupção política não pode ser ignorado. Falcão e Oliveira (2012) destacam a importância da televisão como veículo de ação política. Livianu (2014) também aponta a mídia como ator político significativa na formação de uma opinião pública contrária a estas práticas e desvios:

Tivemos com certeza vários elementos catalisadores destas transformações, dentre os quais deve se destacar a mídia, por seu importante papel de geradora permanente de visibilidade em relação ao que se faz na esfera pública e, conseqüentemente, no processo de formação da opinião pública. Processo esse que na era da internet ocorre em tempo real (Livianu, 2014, p. 17).

Diversos indicadores apontam a televisão com um papel muito forte de informar a sociedade brasileira. O gráfico 1, elaborado a partir de Mesquita (2010) mostra pesquisa de Confiança na Instituições públicas e privadas no Brasil<sup>21</sup>:

Gráfico 1. Confiança do Brasileiro nas Instituições (Survey/NUPPs 2006)

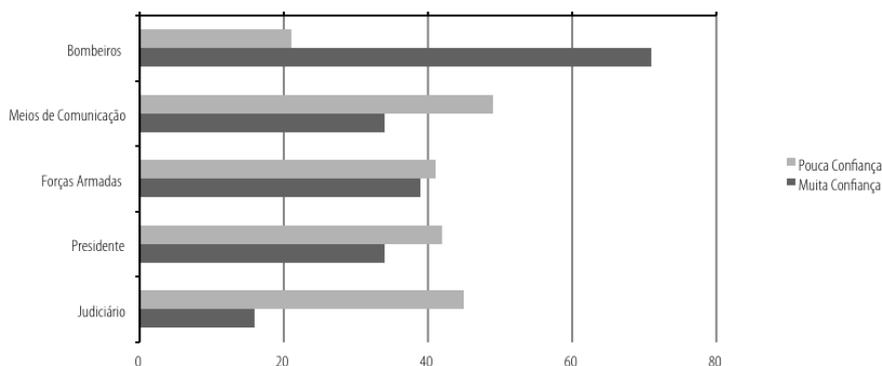


Elaboração do autor a partir de (Survey/NUPPs, 2006)

21 A pesquisa de Confiança nas Instituições foi feita a partir da *Survey A Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas* (2006). Para mais detalhes ver: Mesquita: 2010, 203.

O Corpo de Bombeiros é a instituição que mais merece confiança dos brasileiros. 53,2% dos brasileiros expressam muita confiança, além 32,1% que exprime alguma confiança. Ou seja, 85,3% confiam nos Bombeiros. Em segundo lugar aparecem as Forças Armadas com 60,8% da população que demonstra algum grau de confiança. Em terceiro lugar, surge a Televisão com 57,8% de confiança (11,9% expressam muita confiança e 45,9%, alguma confiança). Em quarto lugar aparece o Poder Judiciário com 43% de confiança e, depois o Presidente com 43,1%. Vale notar que apenas três instituições têm mais de 50% de confiança. E a televisão aparece bem próximo do segundo lugar de confiança. Pesquisa IBOPE realizada em 2009 também aponta um alto número da população que expressa confiança nos meios de comunicação (aqui compreendidos como TV, rádio e jornais). A partir desses dados, elaborou-se um segundo gráfico com as mesmas instituições da pesquisa anterior que corrobora a ideia de confiança que os brasileiros expressam pela mídia em geral.

Gráfico 2. Confiança nas Instituições (IBOPE/2009)<sup>22</sup>



Elaboração do autor a partir de IBOPE 2009.

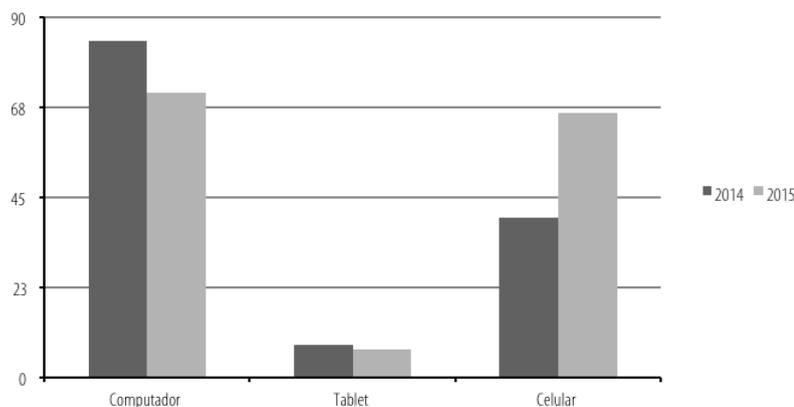
Os dados do gráfico acima também indicam o Corpo de Bombeiros como a instituição na qual os brasileiros, em geral, mais confiam. 71% expressaram muita confiança e outros 21% pouca confiança na instituição, totalizando 92% que confiam nos Bombeiros. Em seguida, surgem os

22 Para mais detalhes: Pesquisa de Opinião Pública sobre Confiança em Instituições, IBOPE, 2009.

Meios de Comunicação (TV, rádio, jornais – que não foram dissociados como na *Survey/NUPPs, 2006*) com 83% de confiança da população. Sendo que 34% afirmam ter muita confiança e 49%, pouca confiança. Para o IBOPE, as Forças Armadas aparecem aqui em terceiro lugar no quesito confiança dos brasileiros. 80% afirmaram ter algum grau de confiança nessa instituição (39% afirmaram ter muita confiança, enquanto 41% falaram em pouca confiança). Nesta pesquisa, a confiança no Presidente obtém 76% de confiança da população (34% muita confiança e 42% alguma confiança), número bem superior ao apresentado no gráfico 1. Vale lembrar que a pesquisa anterior foi feita em 2006, após o escândalo do mensalão e a da IBOPE foi realizada em 2009, quando o presidente Lula já havia recuperado seus índices de confiança. Por fim, o Poder Judiciário contava com 61% de confiança (16%, exprimindo muita confiança e 45%, pouca confiança).

Estas ocupam cada vez mais espaços nos hábitos e consumos de mídia no Brasil como indica recente pesquisa organizada pela SECOM/IBOPE Inteligência<sup>23</sup>.

Gráfico 3. Plataformas de acesso à internet



Elaboração do autor a partir de Pesquisa Brasileira de Mídia 2014/2015 SECOM.

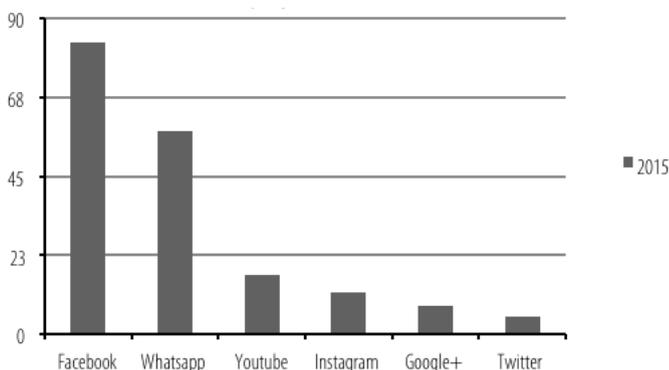
No gráfico 3 acima é possível verificar (em porcentagem relacionada aos dois últimos anos), o avanço de usos de celulares e outros dispositivos mó-

23 Informações disponíveis em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/view>>. Último acesso em: 11/03/2015.

veis (como tablets), por parte da população brasileira. Se o uso de tablet está estável, reduzindo em um ponto percentual de 2014 (8%) para 2015 (7%), o uso de celular como plataforma de acesso à internet, cresce de 40% em 2014 para 66%. O uso de computadores diminuiu de 84% para 71%, em 2015. O uso dessas plataformas móveis reflete, além de avanços tecnológicos, a ideia de mobilidade e fluidez das comunicações contemporâneas. Pesquisa realizada pelo IBOPE Media/Youpix – O Jovem Digital Brasileiro (2014) aponta que entre 2003 e 2013 o consumo de internet entre os jovens aumentou de 35% para 85%, sendo que 77% utilizam da internet para obter informação<sup>24</sup>.

Desde as Jornadas de Junho de 2013, se observa uma ampliação dos usos da internet, e TICs em geral, para a prática e ação política, como ocorre em outros lugares do mundo também (Castells, 2013). A Pesquisa Brasileira de Mídia 2015, aponta algumas das redes sociais mais utilizadas pelos brasileiros, conforme o gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4. Redes Sociais mais utilizadas



Fonte: Pesquisa Brasileira de Mídia, 2015.

O *Facebook* é a rede social mais utilizada com 83% das preferências, seguido pelo *Whatsapp* com 58%. *Youtube* tem 17% seguido por *Instagram* com 12%, *Google+* com 8% e o *Twitter* com 5%. O Facebook, embora pouco utilizado na época da Campanha da Ficha Limpa (até por não estar tão popular assim) tem se caracterizado como uma ferramenta muito utilizada

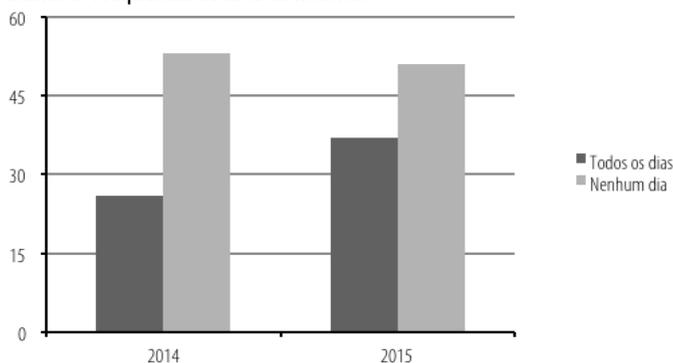
24 Para mais detalhes: <[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias//Documents/131107\\_Jovem\\_Digital.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias//Documents/131107_Jovem_Digital.pdf)> . Último acesso em: 12/03/2015.

por jovens para debater ações e movimentos políticos. No início de 2015, é possível perceber que diversos grupos de protestos contra o governo da presidenta Dilma Roussef têm se organizado nestas plataformas. Por exemplo, o “panelaço” ocorrido durante pronunciamento de Dilma Roussef, em cadeia nacional de televisão, no dia 08/03/2015 foi organizado pelo *Whatsapp*, se não é algo inédito é, certamente, uma das primeiras vezes que isto acontece.

Pesquisa publicada em 14/03/2015<sup>25</sup>, indicava um crescimento dos assuntos políticos nas redes sociais. De acordo com a mesma, falar sobre política se tornou 4 vezes mais popular do que falar de BBB (Big Brother Brasil, um dos principais programas de entretenimento da TV Globo, um dos programas mais populares da emissora). As 10 *hashtags* mais utilizadas nas mídias sociais eram referentes à política brasileira atual, sendo que 7, incluindo as três primeiras, eram contrárias ao governo Dilma Roussef e apenas 3 eram favoráveis a mesma. Vale destacar que a expressão *Dilma* foi a mais citada neste estudo.

Nesse contexto de expansão dos usos das TICs, pode-se observar, nos gráficos 5 e 6 abaixo, o aumento tanto das horas utilizadas como a frequências de usos da internet no Brasil. É crescente entre os brasileiros o tempo que dedicam ao acesso à internet. A cada ano que passa, maior é o tempo que as TICs ocupam em suas vidas. O gráfico 5 indica as frequências dos usos de internet no Brasil:

Gráfico 5. Frequência de usos da internet



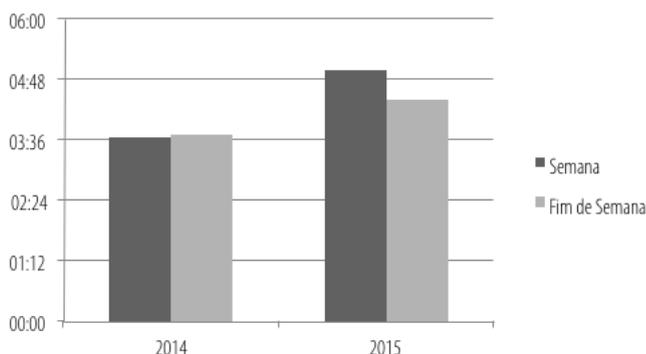
Fonte: Pesquisa Brasileira de Mídia, 2014 e 2015.

25 Para mais detalhes ver: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/03/14/salasocial-nas-redes-politica-e-assunto-4-vezes-mais-popular-que-bbb15.htm>>. Último acesso em 14/03/2015.

Para breve comparação, utilizou-se apenas de duas medidas: aqueles que acessam à internet todos os dias e a outra, aqueles que nunca a utilizam. De 2014 para 2015 diminuiu em dois pontos percentuais a porcentagem da população que nunca acessa a internet – 53 a 51%. Entretanto o dado mais significativo diz respeito ao aumento do número de brasileiros que utilizam a internet todos os dias, passando de 26% em 2014 para 37% em 2015, aumento superior a 40%. A mesma pesquisa indica que o 67% dos usuários usam a internet para se informar (no entanto, sem detalhar quais os canais de informação utilizados).

Outro dado significativo é a intensidade de uso da internet, ou seja, a ampliação das horas e minutos que os brasileiros dedicam ao uso da internet (durante a semana e em fins de semana) nos dois últimos anos, conforme se verifica no gráfico 6, abaixo:

Gráfico 6. Intensidade de uso da internet (média de horas)



Fonte: Pesquisa Brasileira de Mídia, 2014 e 2015.

De maneira comparativa é possível ver o tempo de acesso de internet dos usuários nos anos de 2014 e 2015. Em 2015, o tempo gasto durante a semana, em média de horas, foi de 4h59m enquanto no ano anterior havia sido 3h39m, ou seja, aumento de 1h20m. No entanto, durante os fins de semana houve redução do tempo médio gasto com a internet. Em 2015, os brasileiros gastaram em média 4h24m enquanto no ano anterior ficava em 4h43m.

Enfim, o que se observa é o crescimento constante dos usos políticos das TICs, seja no campo do debate, ação política ou mesmo a participação

mais efetiva (Gomes, 2011). Mas de pouco adianta a presença das TICs, sem uma sociedade civil arregimentada, engajada e disposta a reivindicar e brigar por melhores usos da política. Esses novos arranjos societais vão produzindo novas dinâmicas sociais que exigem novas formas de pensar e executar a política.

Como consequência de todas essas iniciativas discutidas aqui, diversos estudos apontam resultados promissores, ao menos no campo da vida pregressa, probidade administrativa e moralidade pública dos possíveis candidatos a cargos eleitorais. Por exemplo, um estudo afirma que a partir dos critérios fundamentados na Lei 9.840/99 (Lei da Inelegibilidade) já foram realizadas “quase mil cassações entre prefeitos, vereadores e governadores” (Silva e Araújo, 2014, p. 3). Outro recém publicado afirma que apenas em 2010 “tramitaram mais de dezesseis mil processos envolvendo corrupção, improbidade administrativa e lavagem de dinheiro” (Aris, 2014, p. 119).

Apesar dos problemas inerentes a aplicabilidade da Lei 135/2010, nas eleições de 2012 ela começou a vigorar. Marchetti (2011) aponta que nas eleições de 2010 a lei barrou 242 registros. Mais do que valores quantitativos, o autor ressalta “*seu potencial para alterar a competição eleitoral*” (Marchetti: 2011, s/pg) ao poder cancelar registros de candidatos bem votados ou a cargos majoritários. Chaia et al (2014) citam que nas eleições de 2012 os TREs barraram 2.247 candidaturas. Destas, 197 entraram com recurso no STF e concorreram, deixando a eleição “*sub judice*”. Grande parte consistiu de concorrer e outros passaram a candidaturas a amigos e familiares de confiança. Por tudo isso, o TSE realizou campanha “*Voto Limpo*”, na tentativa de conscientizar o eleitor da importância do processo eleitoral e do voto consciente. O site Congresso em Foco, afirma que nas eleições de 2014 mais de 250 candidatos foram considerados inelegíveis pela Justiça Eleitoral<sup>26</sup>.

Enfim, os problemas das instituições políticas brasileiras não serão resolvidos apenas com mudanças nas legislações eleitorais, uma vez que existem outras características presentes na cultura política brasileira. Mas as mudanças e alterações nos marcos legais são de grande valia para auxiliar

---

26 Mais informações: < <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eleicao-2014-os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/>>. Último acesso em: 12/03/2015.

neste processo. Parte dele tem sido garantido pela ampliação da participação que tem crescido a partir de debates, discussões e campanhas realizadas *na e pela* mídia tradicional e, nos últimos anos, pelas TICs.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento das TICs oferece oportunidade para a superação da crise de legitimidade do Estado (com pouca representatividade popular) e para buscar novas formas de cooperação entre governos (nas diversas esferas), setores privados e sociedade civil, ampliando o escopo das dimensões democráticas e ampliando a qualidade da democracia. Aqui, se observa que as preocupações estão centradas na ampliação participativa da sociedade civil no processo político, atuando de maneira mais ativa no acompanhamento do desenvolvimento de políticas públicas, prerrogativa que se insere cada vez mais na agenda política contemporânea.

A expansão dos mecanismos de controle e adoção da linha de transparência permitem concluir que inovações institucionais foram concretizadas no Brasil democrático, tendo em vista um marco legal que inovou, principalmente, na difusão de práticas de governança e na mudança do marco institucional do controle. Todavia, é importante frisar que o conjunto destas inovações institucionais foi, ou resposta às conjunturas de escândalos, no caso da legislação de controle, ou um meio de difusão de políticas, especialmente com a participação de organizações internacionais, (Filgueiras e Araújo, 2013, p. 103-4). Assim, como lembram alguns autores, não se pode negar que as tentativas de avanços democráticos também encontraram eco e auxílio no contexto internacional, principalmente com a atuação e influência dos diversos organismos internacionais que estão tentando promover maior cuidado com as instituições democráticas.

Como retratado, o tema da corrupção, probidade administrativa ou, em medida mais ampla, a própria preocupação com a *coisa pública* são cada vez mais inerentes ao regime democrático brasileiro. Mesmo com todos os avanços proporcionados pelo amadurecimento da sociedade e das instituições políticas no Brasil e também das TICs, ainda estamos distantes da resolução dos problemas políticos e sociais, não apenas relacionados com a corrupção. Entretanto, a LFL pode ser considerada um avanço sob alguns

aspectos. Por ser uma Lei de Iniciativa Popular que conseguiu criar um marco legal que auxilia na probidade administrativa e combate à corrupção das instituições políticas. Assim, ao invés de ir de encontro ao poder político, a sociedade civil se organiza e cobra uma resposta do campo jurídico, compreendendo que as *“leis podem ser mudadas via interpretação judicial. Não somente pelo Congresso, mas pelo Poder Judiciário também”* (Falcão & Rangel, 2011, s/pg). Não dependeria mais dos políticos decidirem quais as regras do jogo eleitoral pois a pressão popular teria ocasionado essas mudanças eleitorais. Aqui, a possibilidade, fomentada pela sociedade, de alterar mecanismos judiciários. A Justiça Eleitoral seria um novo ator político auxiliando o *“aperfeiçoamento da democracia”* (Chaia et al, 2014, p. 24).

Mas o que faz com que o sistema político aprove uma lei que vai contra seus próprios interesses? Uma resposta é dada por Falcão e Rangel (2011) que destacam a importância da mídia no processo, atuando ao lado da sociedade civil. Para eles, a sessão no Congresso que decidiu pela aprovação da LF foi televisionada e por isso o resultado foi tão significativo. Os políticos estavam sobre pressão da sociedade. Não à toa a lei recebeu apenas um voto contrário à sua aplicação, 388 favoráveis (dentro de um universo de 513 deputados) e 123 parlamentares se ausentaram da sessão. Talvez aqui esteja uma das chaves para atender o processo da LFL. Mesmo indo contra os interesses dos políticos em geral, a lei foi aprovada por pressão popular.

Assim, outro fator que não pode ser negado no Brasil é que o avanço conquistado pela LFL é fruto da luta de organismos da sociedade civil que operam numa nova lógica, auxiliado pelas TICs, dentro do paradigma da sociedade em redes (Castells, 1999). O exemplo analisado permite vislumbrar o aumento do poder de barganha da sociedade civil nas novas relações estabelecidas com o Estado. Em outras palavras, pode ser sintetizado como empoderamento cidadão. No caso, foram observados a presença de vários grupos organizados da sociedade civil – como CNBB, MCCE, OAB, ABRACCI, entre outros – que se juntaram e começaram a campanha de coleta de assinaturas necessárias para que pudesse ser encaminhado um projeto de lei de iniciativa popular, resultando na criação da Lei da Ficha Limpa.

As TICs ganham uma dimensão central dentro dos processos políticos, atuando como ferramenta e espaço para as práticas políticas contemporâneas e abrindo novas possibilidades para a ampliação de mecanismos

de democracia participativa. Observa-se atualmente que as mesmas auxiliam na promoção de novos mecanismos de participação política online (e-participação).

Embora Silva e Araújo (2014) sustentem que a Lei da Ficha Limpa tem auxiliado na transformação da cultura política brasileira ao orientar novas *“atitudes políticas dos cidadãos em relação ao sistema político e aos seus componentes, mas também em relação às atitudes que eles assumem em relação ao seu papel no sistema”* (Silva e Araújo, 2014, p. 28), pode-se afirmar que uma das características de nossa cultura política é a espera por algo que “vem de cima”, ou seja do Estado, sem muito empenho e luta, por parte dos cidadãos, para reivindicar seus direitos e desejos.

A sociedade que emerge no início do século XXI no Brasil talvez esteja indicando novos traços de uma cultura política, que se propõe menos apática e mais participativa ao tratar da administração pública e da coisa pública como um todo. Ao exigir que o Estado desenvolva e cumpra procedimentos de maior transparência, acesso à informação, combate à corrupção, entre outras coisas, fazem com que o Estado se torne mais responsivo às suas demandas e acabam por auxiliar na ampliação da qualidade da democracia. Essa exigência social ganha contornos mais fortes com a presença da TICs: *“Muita internet, mobilização individual e associativa em rede. (...) Tende a crescer na evolução da democracia. Tende a conciliar a democracia representativa com a democracia participativa”* (Falcão & Rangel, 2011, s/pg).

Ao assegurar que os políticos sejam tratados da mesma maneira que os cidadãos em geral, a LFL, através das instâncias jurídicas, garante mais justiça. Uma justiça que trata cidadãos do mesmo país de maneiras diferenciadas faz crescer a percepção que, de fato, ela falha quando deveria tratar a todos de maneira mais igualitária. Como já anotado, a corrupção e justiça que não funcionam abaixam a qualidade da democracia. Dessa forma, uma justiça mais igualitária implica em aumento da qualidade da democracia. A LFL ao impedir que candidaturas com “problemas na justiça” não prosperem denota a percepção de que o sistema político é mais justo.

Se, de fato, nos próximos anos, o Brasil elevar a qualidade dos seus políticos devido a existência de uma lei oriunda das demandas da sociedade civil e, se o Estado perceber a importância democrática de maiores diálogos com essa mesma sociedade, talvez possamos falar em transformação

da cultura política brasileira em direção a uma nova cultura política mais participativa. Afinal, sem participação das pessoas a cultura política tem tendência a se tornar distante e apática, enfraquecendo a democracia.

## REFERÊNCIAS:

ARIS, Thalita. *Improbidade administrativa no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ARAUJO, Rafael; PENTEADO, Claudio; SANTOS, Marcelo. Sociedade Civil e a Participação em Políticas Públicas: o Índice de Participação Política e Influência (IPPI) do Instituto Pólis e do Portal Mobilize Brasil. Paper apresentado no 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2014. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content &view=article&id=1272%3Aa-nais-do-encontro-gt-e-spg-&catid=1214%3A38-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1272%3Aa-nais-do-encontro-gt-e-spg-&catid=1214%3A38-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=456)>. Último acesso em: 03/11/2014.

\_\_\_\_\_. O uso das NTICs na formulação e divulgação de Políticas Públicas: o caso do Ministério da Cultura. *Revista Ponto-e-vírgula*, São Paulo, no 8, p. 88-121, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, p. 43-64, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRUGUÉ, Q. Una administración que habla es una administración que piensa. In: PÉREZ, I. C. (coord). *“Participación Ciudadana”...para una Administración deliberativa*. España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 2009.

CADERNOS ADENAUER XIII. Democracia virtual, nº 3, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2013.

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*. Vol. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *A Galáxia da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Redes de Indignação e Esperança – movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAIA, Vera; CHAGAS, Genira; FERNANDES, Carla M. “Produção da campanha ‘Voto Limpo’: atores e protagonistas nas eleições municipais de 2012”. *Revista Compolítica*, nº 4, vol. 2, ago-dez, 2014.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: EDUSP, 2005.

DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.

FALCÃO, Joaquim & OLIVEIRA, Fabiana. Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da 'ficha limpa'. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, p. 337-354, 2012.

FALCÃO, Joaquim & RANGEL, Tânia. A Elaboração Legislativa e a Interpretação Judicial da Lei da Ficha Limpa. *Revista Interesse Nacional*, ano 3, nº 12, jan-mar, 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-elaboracao-legislativa-e-a-interpretacao-judicial-da-lei-da-ficha-limpa/>>.

FILGUEIRAS, Fernando & ARAÚJO, Mateus. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: CUNHA, Isabel Ferin & SERRANO, Estrela. *Cobertura jornalística da corrupção: sistemas políticos, sistemas mediáticos, enquadramentos legais*. Lisboa (Portugal): Alêtheia Editores, 2014.

FUNG, Archon. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

FUNG, Archon; GILMAN, Hollie; SHKABATUR, Jennifer. Six Models for the Internet + Politics. In: *International Studies Review*, vol 15, pg 30-47, 2013. Disponível em: <<http://archonfung.net/docs/articles/2013/SixModelsPublished2013.pdf>>. Último acesso em: 20/02/2014.

GHIZZO NETO, Affonso. Passado sujo não dá futuro: vote limpo. In: REIS, Márilon; CASTRO, Edson; OLIVEIRA, Marcelo (coords.). *Ficha Limpa - interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Ações coletivas civis na atualidade: dos programas de responsabilidade/compromisso social às redes de movimentos sociais. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, Vol. 46, nº 1, jan/abr, 2010.

GOMES, Wilson. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Jamil. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

GRAJEW, Oded. Em defesa da Ficha Limpa. *Revista Interesse Nacional*, ano 3, nº 12, jan-mar, 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/em-defesa-da-ficha-limpa/>>.

HARDT, Michael & NEGRI, Antonio. *Multidão – guerra e democracia na era do Império*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2005.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LIVIANU, R. *Corrupção - incluindo a nova Lei Anticorrupção*. São Paulo: Ed. Quartier Latin, 2014.

MACINTOSH, Ann. Characterizing e-participation in policy-making. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Computer Society Press, 2004.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. *Logos, (Mídia e Democracia.)* Rio de Janeiro, V.14, p. 43-62, 2007.

MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Jamil. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MAIA, Rousiley. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Jamil (2011). *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge (UK): CUP, 1997.

MARCHETTI, Vitor. A Ficha Limpa no Contexto da Governança Eleitoral Brasileira. *Revista Interesse Nacional*, ano 3, nº 12, jan-mar, 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-ficha-limpa-no-contexto-da-governanca-eleitoral-brasileira/>>.

MEIJER, Albert; BURGER, Nils; EBBERS, Wolfgang. Citizens 4 Citizens: Mapping participatory practices on the Internet. *Electronic Journal of e-Government*, vol 7, nº 1, 2009.

MESQUITA, Nuno; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. As diferentes dinâmicas da corrupção: mídia, percepção e instituições o contexto brasileiro”. In: CUNHA, Isabel Ferin & SERRANO, Estrela. *Cobertura jornalística da corrupção: sistemas políticos, sistemas mediáticos, enquadramentos legais*. Lisboa (Portugal): Alêtheia Editores, 2014.

MESQUITA, Nuno. *Jornal Nacional, Democracia e Confiança nas Instituições Democráticas*. In: MOISÉS, José Álvaro. *Democracia e confiança*. São Paulo: EDUSP, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo”. In: MOISÉS, José Álvaro & MENEGELLO, Rachel (orgs).. *A desconfiança política e os seus impactos na Qualidade da Democracia*. EDUSP, 2013.

\_\_\_\_\_. *Democracia e confiança*. São Paulo: EDUSP, 2010.

\_\_\_\_\_. *Cidadania e Participação - Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. São Paulo: Editora Marco Zero, 1990.

MOISÉS, José Álvaro & MENEGELLO, Rachel (orgs). *A desconfiança política e os seus impactos na Qualidade da Democracia*. EDUSP, 2013.

O JOVEM DIGITAL BRASILEIRO. IBOPE, 2014. Disponível em: [http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias//Documents/131107\\_Jovem\\_Digital.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias//Documents/131107_Jovem_Digital.pdf). Último acesso em: 12/03/2015.

PAPADOPOULOS, Yannis & WARIN, Philippe. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46 (4), p. 445-472, 2007.

PENNOCK, J. Ronald. Responsiveness, Responsibility, and Majority Rule. *American Political Science Review*, Vol. 46., p. 790-807, 1952.

PESQUISA BRASILEIRA DE MÍDIA. SECOM, 2015. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf/view>>. Último acesso em: 05/01/2015.

PESQUISA BRASILEIRA DE MÍDIA. SECOM, 2014. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/relatorio-final-pesquisa-brasileira-de-midia-2014.pdf/view>>. Último acesso em: 05/01/2015.

PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE CONFIANÇA EM INSTITUIÇÕES, 2009. IBOPE INTELIGÊNCIA. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20090979%20-%20Confiança%20em%20instituições.pdf>>. Último acesso em: 09/03/2015.

PINHO, José Antonio (org.) (2012). *Estado, sociedade e interações digitais; expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 2012.

REIS, Márlon. O princípio constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades”. In: REIS, Márlon; CASTRO, Edson; OLIVEIRA, Marcelo (coords.). *Ficha Limpa - interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

REIS, Márlon; CASTRO, Edson; OLIVEIRA, Marcelo (coords.). *Ficha Limpa - interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

RENNÓ, Lúcio; SMITH, Amy; LAYTON, Matthew; PEREIRA, Frederico. *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*. São Paulo: Intermeio; Nashville: LAPOP, 2011.

SAMPAIO, Rafael. Instituições participativas online: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital. *Revista Política Hoje*, Vol. 20, nº 1, 2011.

SANTOS, Marcelo; PENTEADO, Claudio; ARAÚJO, Rafael. Sociedade Civil y participación ciudadana en São Paulo. Artigo apresentado no VII Congreso Lati-

noamericano de Ciencia Política. Bogotá, Colômbia, 2013. Disponível em: <<http://alacip2013.uniandes.edu.co/index.php?ini=files>>. Último acesso em: 05/12/2013.

SUBIRATS, Joan. *Otra sociedad, otra Política?* Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

SEGURADO, Rosemary. Entre a regulação e a censura do ciberespaço. *Revista Ponto-e- Vírgula*, São Paulo, no 9, p. 52-70, 2º semestre de 2011.

SILVA, Suylan Midlej. & ARAÚJO, Suely. O combate à corrupção eleitoral no Brasil e a relação sociedade e Estado: em defesa de uma nova cultura política. Artigo apresentado 38º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu-MG, Brazil, 2014. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1272%3Aanais-do-encontro-gt-e-spg-&catid=1214%3A38-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=456](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1272%3Aanais-do-encontro-gt-e-spg-&catid=1214%3A38-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=456)>. Último acesso em: 24/11/2014.

TANAKA, Graziela. O ativismo online na Ficha Limpa: como a internet está mudando a política. In: REIS, Márlon; CASTRO, Edson; OLIVEIRA, Marcelo (coords.). *Ficha Limpa - interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. São Paulo: Edipro, 2010.

WHELP, Yanina & WHEATLEY, Jonathan. The uses of digital media for contentious politics in Latin America. In: JESSEN, Michael; ANDUIZA, Eva; JORBA, Laia (eds). *Digital Media and Political Engagement worldwide: a comparative study*. Cambridge: CUP, 2012.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E CULTURA POLÍTICA

---

NUNO COIMBRA MESQUITA

A participação política é dimensão crucial dos regimes democráticos. Ainda que grande parte da teoria democrática do início até meados do século XX tenha relegado a participação a segundo plano, considerando-a apenas no sentido de inclusão na comunidade política apta a escolher seus representantes, o período posterior viu elaborações teóricas em que esta perspectiva mudou. Assim, a participação passou a ser vista não apenas como mecanismo de legitimação de escolha de líderes políticos, mas como forma essencial de envolvimento mais intensivo com diversas outras áreas da vida pública, seja em movimentos sociais, na vida dos partidos políticos, no monitoramento da atuação de agentes públicos e na influência junto a decisões que afetam a vida das pessoas, como as políticas públicas.

Com o objetivo de avançar no estudo da participação política no Brasil, este livro tentou – a partir de óticas complementares – avaliá-la sob a perspectiva de sua complementariedade com o sistema representativo. A primeira distinção útil feita nesta discussão, foi considerar tanto diversos fatores e determinantes das distintas modalidades de participação política, quanto diferentes mecanismos de participação. Nesta primeira sessão, foi o caso de avaliar a participação pela ótica da cultura política. O capítulo de Tranjan apresentou um balanço crítico da literatura a respeito da participação política no Brasil, o que permitiu situar as contribuições dos demais capítulos deste livro, isto é, lançar um olhar empírico sobre esta dimensão crucial democracia, tentando compreender em que medida ela aprimora a qualidade democrática. Neste sentido, o capítulo de Arbache apresentou uma novidade em relação a literatura sobre o voto obrigatório.

A conclusão é que – mais do que provocar um aumento da participação – o voto obrigatório no Brasil tem efeitos sobre a qualidade da participação, impactando a distribuição de quem participa, o que potencialmente tem implicações em relação a efeitos distributivos sobre as políticas públicas.

Os estudos aqui apresentados também confirmam a perspectiva de que a participação política se dá mais de forma complementar – do que em contraposição – às estruturas representativas. É o caso das conclusões do capítulo de Vieira Fernandez e Mesquita, que apresentam a avaliação de que, ainda que se possa considerar uma certa crise de instituições democráticas, como os partidos políticos, a participação política não institucionalizada não aparece de maneira antagônica à participação por meio de partidos. Também outras formas de participação não institucionalizadas, representadas pelas novas modalidades de participação *online*, mostraram-se mais associadas as formas mais tradicionais de participação do que em relação as mais contenciosas, como demonstrado no capítulo de Mesquita e Antoni. Outro aspecto considerado pela literatura é o potencial impacto negativo que o consumo de mídia teria sobre em relação à participação. Não obstante, o capítulo de Mesquita contraria esta hipótese, encontrado associações positivas em relação ao consumo de vários meios de comunicação sobre diversas modalidades de participação.

Além da perspectiva das orientações individuais como forma de avaliar a participação política, a segunda sessão deste livro compreendeu textos que procuraram lançar um olhar mais detalhado sobre três mecanismos específicos de participação. No caso do capítulo de Cesário, o mecanismo em questão é a dos grupos de pressão que, por natureza, têm implicações diretas sobre a interação com o sistema representativo. Os resultados do capítulo apontam para uma semelhança da composição destes grupos em relação a outras democracias consolidadas no mundo. Por outro lado, também levantou a importante questão dos grupos com relação direta com o Estado. A categoria destes grupos – que compreende aqueles que tiveram sua criação feita por lei ou recebem recursos do Estado – esteve entre as que contaram com maior participação e diversidade de temas, o que tem implicações sobre a estrutura de representação e o papel do Estado na organização da sociedade civil.

Do ponto de vista de mecanismos de participação direta, em que pese o potencial de atuarem em conjunto com as instituições representativas para contribuir com a orientação de políticas públicas, Rauschenbach conclui em seu capítulo que, no caso brasileiro, estes mecanismos encontram sérias limitações na legislação e na estrutura do sistema político, o que de certa maneira restringiria esta participação. Por outro lado, a sociedade civil, ao menos potencialmente, possui formas de tentar contrabalançar esta limitação, se utilizando das novas tecnologias da informação para pressionar e fazer uso destes mecanismos. Esta é a constatação de Santos em seu texto, ao fazer uma avaliação do caso da lei da “Ficha Limpa”. Apesar de contar com a antipatia do *establishment* político, a lei conseguiu ser aprovada após ser iniciada por um mecanismo de participação direta, e também pela pressão pública auxiliada pelas novas tecnologias da informação.

A participação política, como fenômeno e dimensão indissociável dos regimes democráticos, têm implicações profundas sobre a vida dos cidadãos das comunidades políticas. Esta coleção de capítulos aponta tanto para uma série de fatores da cultura política dos brasileiros associadas a esse tipo de engajamento cívico, como também contribui na avaliação de diversas relações que a sociedade civil estabelece com o Estado. É certo que a despeito da importância normativa da participação para os regimes democráticos, podem haver certas limitações no seu exercício pleno, sejam motivadas por orientações culturais, sejam por mecanismos institucionais. Mas também é certo – como apontam os estudos reunidos neste livro – que a participação é fundamental no aprofundamento da relação entre o cidadão e sua comunidade política e, por extensão, da qualidade da democracia brasileira.



## SOBRE OS AUTORES

---

GUILHERME PIRES ARBACHE é mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), com especialização em Gestão Estratégica de Pessoas pelo Instituto Presbiteriano Mackenzie. Pesquisador associado do NUPPS-USP, seu foco de pesquisa é participação política no Brasil. Trabalhou também com pesquisa em políticas sociais e governança global e escreve no Blog A Different View, da IAPSS (International Association of Political Science Students). guilhermearbache@gmail.com

J. RICARDO TRANJAN é Doutor em Ciência Política (2012) pelo programa de “Global Governance” da University of Waterloo, Canadá. É autor do livro *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins* (University of Notre Dame Press, 2015). Seu mestrado (2008), no mesmo programa, comparou os discursos e práticas participativas na cidade de Porto Alegre e foi publicado como capítulo no livro *The Brazilian State: Debate and Agenda* (Lexington Books, 2011). Também contribuiu para os periódicos *Studies in Political Economy* (Canadá), *Revista de Ciencia Política* (Chile), and the *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* (Canadá). Atualmente, é formulador de políticas públicas na Prefeitura de Toronto; seu principal projeto é a formulação de um estratégia de combate a crescente desigualdade social na cidade. jrtranjan@gmail.com

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é cientista político, jornalista e escritor. Graduado em Ciências Sociais pela USP, mestre em Política e Governo pela University of Essex, doutor em Ciência Política pela USP. Foi Secretário Nacional de Apoio à Cultura e Secretário Nacional de Audiovisual. É Professor Titular de Ciência Política da USP e diretor do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs da USP. Dedicou-se aos estudos de teoria empírica democrática e comportamento político, tendo se especializado nos temas de transição política, democratização, cultura política e sociedade civil, cidadania e direitos, instituições democráticas e qualidade da democracia. jamoisés@usp.br

MARCELO BURGOS PIMENTEL DOS SANTOS é professor de Sociologia e Ciência Política no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É bacharel em Ciências Sociais pela PUC-SP (1999), mestre (2003) e doutor (2012) em Ciências Sociais (Política), pela mesma instituição. Atualmente

faz pesquisa de pós-doutoramento no NUPPs/USP. É líder do grupo de pesquisa GETS (Grupo de Estudos em Estética, Técnica e Sociedade) do DCS/UFPB/CNPq. Nos últimos anos tem pesquisado a relação entre TICs e política. marcelo-burgos@uol.com.br

MICHELLE FERNANDEZ possui graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília e doutorado em Ciência Política pela Universidade de Salamanca. Atuou como assistente de projetos e pesquisadora na Universidade de Salamanca de 2007 a 2012. Atualmente trabalha como pesquisadora e professora colaboradora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. michelle.vfernandez@gmail.com

NUNO COIMBRA MESQUITA é graduado em Ciência Política pela UnB, mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica Portuguesa e doutor em Ciência Política pela USP. Fez pós doutorado no Departamento de Ciência Política da USP com apoio da FAPESP, com estudo sobre mídia, apoio político e cultura política. É pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NUPPs da USP e membro do comitê executivo da RC-22 – IPSA. Dedicou-se aos estudos de teoria empírica da democracia, tendo se especializado nos temas de meios de comunicação, instituições democráticas e cultura política. mesquita@usp.br

PABLO SILVA CESÁRIO possui graduação em Ciência Política (2004) e Relações Internacionais (2004) e é doutor em Política Internacional e Comparada, todos pela Universidade de Brasília (2004). Atualmente é Gerente Executivo na Confederação Nacional da Indústria, onde atua com políticas públicas, e pós doutorando na Universidade de São Paulo, onde investiga grupos de interesse no Brasil. pscesarior@yahoo.com.br

ROLF RAUSCHENBACH possui pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2013 e 2011), doutorado em Ciência política (2008), mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais (1997) e graduado (1993) em Economia e Administração, todos pela Universidade de St. Gallen, com intercâmbios em Economia e Administração (Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Bélgica e New York University, EUA), em Ciência Política (Institut des Études Politiques de Paris, França) e em Filosofia (Universität Basel, Suíça). Atualmente é pesquisador afiliado do NUPPs Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e consultor independente de estratégia. Atua principalmente nos seguintes temas: democracia direta e estratégia. rolf@rauschenbach.ch

SORAIA MARCELINO VIEIRA possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Teve bolsa sanduiche da cooperação CAPES/Fundação Carolina, na Universidade de Salamanca entre 2010 e 2011. Atuou como pesquisadora de apoio acadêmico na Universidade

Estadual do Norte Fluminense entre 2012 e 2014. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal Fluminense, atuando no curso de Políticas Públicas no Instituto de Educação de Angra dos Reis e membro titular da Flacso Espanha. [soraiamy@id.uff.br](mailto:soraiamy@id.uff.br)

STEFANIA LAPOLLA CANTONI é mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bolsista CAPES. É formada em Ciência Política pela Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER-Argentina). Atualmente participa do projeto de pesquisa Democracia Digital, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Concentra sua pesquisa na área do comportamento político, com especial ênfase na cultura política, participação política e qualidade da democracia. [stefania.lc@hotmail.com](mailto:stefania.lc@hotmail.com)

Este livro foi composto por  
Cacau Mendes em Minion c.11/15  
e impresso pela Oficina de Livros  
em papel pólen 90g/m<sup>2</sup> para a  
Fundação Konrad Adenauer  
em fevereiro de 2016.