

Ministério do Turismo apresenta:



ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL: ESTUDOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO

ORGANIZAÇÃO / DIEGO MORAES / HUMBERTO DANTAS

COORDENAÇÃO EDITORIAL / SAGRE CONSULTORIA



Í	N	D	I	C	E	·	D	E
D	E	M	O	C	R	A	C	I
L	·	C	A	L				



**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
(CIP) (CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)**

Índice de democracia local [livro eletrônico]: estudos a partir da experiência de São Paulo / organização Diego Rafael de Moraes Silva, Humberto Dantas de Mizuca. -- 1. ed. -- Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

PDF

Vários autores.

ISBN 978-65-992692-0-2

1. Ciências políticas 2. Democracia 3. Democracia - São Paulo (SP)
4. Índice de Democracia Local - IDL - São Paulo (SP)

I. Silva, Diego Rafael de Moraes. II. Silva, Diego Rafael de Moraes.
III. Mizuca, Humberto Dantas de.

20-47064

CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciência política 321.8

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Í N D I C E · D E
D E M O C R A C I A
L O C A L

SUMÁRIO

- 04** AGRADECIMENTOS - *Diego Moraes e Humberto Dantas*
- 05** SOBRE OS AUTORES
- 08** PREFÁCIO - *Michael Coppedge*
- 11** PARTE 01 - ORIGEM E PROPÓSITO DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL (IDL)
 - 12** *Introdução – Lançando mão de evidências empíricas para melhorar a democracia: o caso do IDL - Camila Mont’Alverne e Humberto Dantas*
 - 24** *Capítulo 1 – Conceituando a democracia local - Diego Moraes e Tháise Kemer*
 - 45** *Capítulo 2 – Estratégias de mensuração da democracia local - Diego Moraes e Tháise Kemer*
- 62** PARTE 02 - AS DIMENSÕES DO IDL NA REALIDADE PAULISTANA
 - 63** *Capítulo 3 – Processo eleitoral na cidade de São Paulo - Lara Mesquita, Luna Chino e Filipe Lizardo*
 - 83** *Capítulo 4 – A educação política pode se utilizar do IDL? Desafios, propostas e resultados - Cynthia Krahenbuhl e Humberto Dantas*
 - 103** *Capítulo 5 – Estrutura e funcionamento do governo local na cidade-nação de São Paulo: um diálogo com o IDL - Eduardo Grin*
 - 128** *Capítulo 6 – A Relação Entre Status Socioeconômico, Religião, Disposições Atitudinais e Participação Política: Evidências da Cidade de São Paulo - Fábio Lacerda e Sergio Simoni Jr.*
 - 149** *Capítulo 7 – Cultura cívica na cidade de São Paulo: quais os ensinamentos relevantes para a realidade nacional? - José Álvaro Moisés, Diego Moraes e Camila Mont’Alverne*
- 168** PARTE 03 - APLICABILIDADES E COMPREENSÕES PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS E DOS RESULTADOS
 - 169** *Capítulo 8 – Cidadãos paulistanos, jovens e estudantes: como observar a percepção sobre a democracia em São Paulo-SP com base em diferentes pesquisas - Alexsandro Santos, Bruno Souza da Silva e Humberto Dantas*
 - 183** *Capítulo 9 – Juventudes e cultura democrática na megalópole: um olhar compreensivo a partir do IDL da cidade de São Paulo - Rodrigo Estramanno de Almeida*
 - 203** *Capítulo 10 – O IDL em perspectiva comparada: Possibilidades e limites da medição da democracia a nível local e nacional - Michelle Fernandez e Graziella Testa*
 - 218** *Capítulo 11 – Democratização e democracia eleitoral em São Paulo: os resultados do IDL - Maria Teresa Kerbauy e Thais Cavalcante Martins*



AGRADECIMENTOS

DIEGO MORAES

– *Instituto Sivis*

HUMBERTO DANTAS

– *FGV*

Este livro, bem como todo o trabalho de aprimoramento e aplicação do Índice de Democracia Local (IDL) na cidade de São Paulo em 2019, foi viabilizado pelo apoio e patrocínio da **Votorantim S.A.**, da **Gazeta do Povo**, da **Embaixada dos Países Baixos**, da **Fundação Telefônica**, da **Braslift**, do **Grupo Ergon** e da **WAP**, aos quais somos imensamente gratos. Também não poderíamos deixar de expressar nossa gratidão aos autores e autoras que muito gentilmente aceitaram voluntariamente o convite para contribuir com este livro. Sem o trabalho hercúleo de cada um deles, que se mostrou especialmente vigoroso e oportuno ao ser executado em tempos de pandemia e incertezas, a realização desta obra não teria sido possível. Portanto, registramos aqui o nosso muito obrigado, assim como acreditamos que a democracia brasileira, no geral, e a paulistana, em particular, também agradecem pelas profícuas análises por eles desenvolvidas.





SOBRE OS AUTORES

Alexsandro Santos é mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUCSP e doutor em Educação pela FEUSP. Atualmente, cumpre estágio pós-doutoral junto ao Núcleo de Estudos da Burocracia da EAESP-FGV e junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia da Educação da PUCSP. Integra a carreira de Consultor Técnico Legislativo – Educação na Câmara Municipal de São Paulo desde 2012 e, atualmente, é Diretor Presidente da Escola do Parlamento. Também é professor e coordenador do curso de Pedagogia da Faculdade do Educador e professor colaborador (visitante) no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Formação de Gestores, ambos da Universidade Cidade de São Paulo - Unicid. Integra a primeira coorte da iniciativa Ford Global Fellows, da Fundação Ford.

Bruno Souza da Silva é Docente temporário de Política na UNESP. Doutorando em Ciência Política na UNICAMP. Mestre em Ciências Sociais pela UNESP (2013). Graduado em Ciências Sociais (Bacharelado e Licenciatura) também pela UNESP (2011). Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (LabPol/UNESP). Pesquisador do Grupo de Estudos Legislativos da UNICAMP e do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/UFJF). Autor do livro paradigmático “Poder Legislativo Municipal: entender de política começa por aqui” junto com o Prof. Dr. Humberto Dantas. Atualmente desenvolve pesquisas nos seguintes temas: 1) Poder Legislativo Municipal, vereadores, processo legislativo e relações entre Executivo e Legislativo municipal; 2) Representação política e eleições; 3) Democracia e processos de Educação Política.

Camila Mont’Alverne é pesquisadora de pós-doutorado no Reuters Institute for the Study of Journalism da Universidade de Oxford. Foi pesquisadora no Instituto Sivis entre 2019 e 2020. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná, com estágio de Doutorado Sanduíche na Universidade da Antuérpia, Bélgica. Mestra em Comunicação pela Universidade Federal do Ceará e graduada em Comunicação Social - Jornalismo pela mesma instituição. Seus interesses de pesquisa estão na área de Comunicação Política, especialmente jornalismo político, mídia & eleições e internet & política, com publicações recentes sobre estes temas na *Journalism, Journalism Practice, The International Encyclopedia of Journalism Studies* e *Revista Brasileira de Ciência Política*.

Cynthia Krahenbuhl é fundadora e diretora da Associação Bê-a-Bá do Cidadão. Desde 2000, é facilitadora de oficinas de educação política com metodologias participativas. Co-autora de publicações sobre cidadania, direitos humanos e direito constitucional. Advogada pela PUC-SP (2001), Especialização em Estatuto da Cidade pela Faculdade Autônoma de Direito (2003), Extensão universitária pela Universidade Federal de Santa Catarina (2008) e Especialização em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade SECOVI-SP (2013). Experiência profissional nas Prefeituras de Ribeirão Pires (SP), entre 2002 e 2004; Prefeitura de Osasco (SP), em 2005; na Prefeitura de São Paulo (SP), entre 2005 e 2008. Secretária Adjunta de Assuntos Jurídicos da Prefeitura de Taboão da Serra (SP), entre 2008 e 2010. Consultora jurídica junto da Fundação Universidade de São Paulo (FUNDUNESP) para a elaboração de Planos Diretores

Municipais, de 2005 a 2010. Atualmente, atua na área de direito imobiliário e urbanístico.

Diego Moraes é doutor e mestre em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP, e bacharel em Ciências Sociais pela USP. No período 2016-2017 foi Visiting Scholar no Institute for International Science and Technology Policy da George Washington University nos Estados Unidos, com financiamento da Fulbright Foundation e da CAPES. No período 2017-2019, integrou o projeto InSySPo - Innovation Systems, Strategies and Policy que compunha um dos programas São Paulo Excellence Chair da FAPESP. Atualmente é pesquisador em métodos quantitativos do Instituto Sivis, onde desenvolve pesquisas na área de indicadores de cultura política e democracia, tendo sido responsável pelo aperfeiçoamento e aplicação do Índice de Democracia Local (IDL) na cidade de São Paulo em 2019. Seus principais temas de pesquisa são: métodos quantitativos em ciências sociais; análise e avaliação de políticas públicas; política científica e tecnológica; democracia e cultura política.

Eduardo Grin é Bacharel em Ciências Sociais (UNISINOS), Especialista em Sociologia (UFRGS), Mestre em Ciência Política (Universidade de São Paulo) e Doutor em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas - São Paulo). Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) junto às Escola de Administração de Empresas e Escola de Economia. Pesquisador nas áreas de federalismo e relações intergovernamentais, estudos do poder local, políticas públicas e planejamento e política governamental. Professor da Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas. Pesquisador do Centro



de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/São Paulo). Atua como consultor em projetos de modernização administrativa e gerencial para instituições públicas e governos locais e junto a FGV Projetos. Consultor de instituições como UNESCO, Centro Lationamericano de Administración para el Desarrollo, Instituto Natura, Comunitas, Embaixada Britânica no Brasil e Global Initiative for Fiscal Transparency. Ganhador do prêmio de melhor trabalho no Encontro Nacional de Administração Pública (EnAPG) 2012.

Fabio Lacerda é pesquisador de pós-doutorado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), mestre e doutor em ciência política pela USP e graduado em ciências sociais pela PUC-SP. É professor do Ibmec-SP e da FEI. Tem artigos científicos publicados no *Journal of Politics in Latin America*, na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* e na revista *Leviathan*. Desenvolve pesquisas nas áreas de eleições, representação política, comportamento político, legislativos e política e religião.

Filippe Soares Lizardo é Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde exerce o cargo de Assessor Jurídico. Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho. Professor convidado nos cursos de Pós-Graduação do Instituto Damásio de Direito da Faculdade IBMEC-SP e da Escola Brasileira de Direito – EBRADI. Coautor dos livros: *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Temas Fundamentais* – Editora Revista dos Tribunais (2010); *Tratado de Direito Eleitoral* – Editora Fórum (2018). *Guia de Prestação de Contas de Campanha: Perguntas e Respostas* – Editora Arraes (2018).

Graziella Testa é professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É doutora em Ciência Política pela Universidade de São

Paulo (USP). É também mestre e bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), onde foi professora. Foi pesquisadora visitante na Universidad Nacional de San Martín (Argentina) e no Weatherhead Center for International Affairs da Universidade de Harvard (EUA), além de auxiliar de pesquisa no IPEA. Foi consultora do Banco Mundial e da Corporação Financeira Internacional nas áreas de educação e inovação. É especialista em Presidencialismo de Coalizão, Relação entre Poderes e Congresso Nacional com foco em instituições informais.

Humberto Dantas é cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP, pós-doutorando em Administração Pública pela FGV-SP e pesquisador bolsista da FAPEG, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás. Educador político em ações livres de politização junto a diversos públicos desde 2002, presidiu a Escola do Parlamento da Câmara de São Paulo entre abril de 2017 e novembro de 2018. Head de educação do CLP, coordenador do curso de especialização em Ciência Política da FESPSP e professor universitário. Comentarista político da Rede Vida de Televisão, coordenador do blog *Legis-Ativo do Estadão* e apresentador do seu podcast semanal. Entrevistador da plataforma *Um Brasil*, colunista do broadcast político da Agência Estado, da Revista *Problemas Brasileiros* e do portal *Virtú News*. Analista político da 4E Consultoria e consultor de estratégia política no universo do segundo setor. Autor ou organizador de diversas obras sobre educação política, democracia, governabilidade, política municipal e sistema eleitoral brasileiro. Conselheiro da Fecomércio-SP nas áreas de economia e política, do Colab, do Politize, da Fundação Konrad Adenauer do Brasil e do LegisBR.

José Álvaro Moisés é Cientista político, Professor Sênior e Coordenador do Grupo de Pesquisa

da Qualidade da Democracia do Instituto de Estudos Avançados – IEA e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – Nupps, ambos da USP. É autor de vários livros, entre os quais, *Crises da Democracia – O Papel do Congresso, dos Deputados e dos Partidos* (Appris, 2019); *Bulding Democracies – Challenges, Crises and Response to Rule of Law, Access to Justice and Political Representation* (GlobalSouth Press, 2018), *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia* (Edusp, 2013) e *Democracia e Desconfiança – Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Públicas* (Edusp, 2010). Comentarista da Rádio USP da coluna *A Qualidade da Democracia*. Atualmente pesquisa o papel do Sistema de Integridade no combate à corrupção e a emergência do neopopulismo no Brasil. Foi Secretário de Apoio à Cultura e Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura no Governo FHC.

Lara Mesquita Ramos possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2004), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009) e doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2016). Atualmente é pós-doutoranda no Centro de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP - FGV-SP) e membro da Câmara de Pesquisadores do Cebrap. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Eleitorais e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: eleições, partidos, emendas orçamentárias, eleições municipais e coligações eleitorais.

Luna Blasco Soler Chino é Servidora de carreira do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). Possui graduação em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e é Especialista em Ciência Política pela Fundação Escola de



Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Atua profissionalmente como Assessora de Planejamento Estratégico e de Eleições, no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

Maria Teresa Miceli Kerbauy é Doutora em Ciências Sociais pela PUC/SP, Pesquisadora 1C do CNPq e Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado e Governo. Atua como Docente Permanente do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais/UNESP/ Campus de Araraquara e do Programa de Ciência Política/UFSCar. Suas áreas de pesquisa são as relações subnacionais de governo, partidos políticos e eleições, governo local e políticas públicas.

Michael Coppedge é formado em Ciência Política na Yale University, onde também tem PhD. É professor de Ciência Política na University of Notre Dame e já lecionou nas universidades de Princeton e Yale. Coppedge é pesquisador do Projeto Variedades Democráticas (Varieties of Democracy Project), o qual é responsável pela elaboração de novas medidas baseadas em centenas de aspectos da democracia e governança em praticamente todos os países do mundo desde 1900. É autor de importantes livros no campo de estudos da democracia, tais como: *Democratization and research methods* e *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*.

Michelle Fernandez é graduada em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e doutora em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidade de Salamanca (USAL)/Espanha. Realizou pós-doutorado em ciência política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e na Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é professora e pesquisadora no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Além disso, é pesquisadora-colabora do Instituto Aggeu Magalhães (IAM)/Fiocruz e pesquisadora do

Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB)/Fundação Getúlio Vargas (FGV). Dedicar-se ao estudo da implementação e avaliação das políticas pública, principalmente das políticas sociais, das instituições políticas e do Estado.

Rodrigo Estramanho de Almeida é graduado em Sociologia e Política pela Escola de Sociologia e Política de São Paulo (ESP), mestre e doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Psicanalista membro do Departamento Formação em Psicanálise do Instituto Sedes Sapientiae. Atualmente é professor e coordenador de cursos de Pós-Graduação na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Autor de *A ficção da realidade* (Alameda, 2018), entre outros livros, artigos e ensaios. Nos últimos anos tem realizado estudos e pesquisas sobre juventudes, tais como *O jovem e o futuro na cidade de São Paulo* (FESPSP, 2013); *O jovem e a política na cidade de São Paulo: confiança e participação nas instituições* (FESPSP, 2014).

Sergio Simoni Junior é professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, membro da Comissão de Pós-Graduação deste programa, e Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Membro da comissão editorial da Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS). Pesquisador do projeto temático "Instituições políticas, padrões de interação executivo-legislativo e capacidade governativa" vinculado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM); do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense (NUPERGS-UFRGS); do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP); do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs-USP), do Núcleo de Estudos Comparados Internacionais

(NECI-USP) e da Rede Solidária Políticas Públicas e Sociedade. Áreas de Interesse: competição eleitoral, sistema partidário, comportamento eleitoral, instituições políticas, políticas sociais.

Thais Cavalcante Martins é doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi pesquisadora visitante na Área de Ciencia Política y de la Administración na Universidad de Salamanca, Espanha. Foi integrante do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA) da UFSCar e do Grupo de Pesquisa Estado e Governo/CNPq da Unesp. É editora-chefe da Revista Agenda Política, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar. É membro do Comitê Acadêmico do Brazilian Studies and Research Center (BRaS), sediado em Würzburg, Alemanha. É editora assistente da Revista BRaS-J, Alemanha. Realiza as suas pesquisas na área de eleições, democracia subnacional, comportamento político, partidos políticos e política local.

Thaise Kemer é gestora de Pesquisa e Impacto do Instituto Sivis, doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e mestra em Ciência Política pela mesma instituição. É também pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR). Thaise possui Pós-Graduação em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário Cândido Mendes do Rio de Janeiro (2013) e graduação em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da USP (2010), com Diploma Duplo em Engenharia Mecatrônica pelo Politecnico di Torino, Itália (2007-2009).



PREFÁCIO

MICHAEL COPPEDGE

– *University of Notre Dame*

O LIVRO QUE VOCÊ ESTÁ PRESTES A LER É FRUTO DE ANOS DE PESQUISAS DE INTERESSE PÚBLICO CONDUZIDAS PELO INSTITUTO SIVIS. SEU OBJETIVO FOI AVALIAR A DEMOCRACIA LOCAL, PRIMEIRAMENTE EM CURITIBA; EM UM SEGUNDO MOMENTO, EM SÃO PAULO; E FUTURAMENTE, EM VÁRIAS OUTRAS CIDADES DO BRASIL E DO MUNDO. ESTE AMBICIOSO PROJETO DEMONSTRA VERDADEIRA LIDERANÇA INTELECTUAL E POLÍTICA DO INSTITUTO SIVIS, E SEUS ACHADOS MERECEM GRANDE ATENÇÃO.

Se esperaria que os cientistas políticos já tivessem nos falado muito do que é preciso saber sobre a democracia em nível local, mas este não é o caso. Há alguns estudos excelentes sobre a democracia local – ou sobre a sua falta – nos Estados Unidos, na Rússia, na Argentina, no México e em alguns outros lugares (Mickey 2015; McMann 2006; Gervasoni 2018; Giraudy 2015). No entanto, esses estudos constituem apenas uma pequena parcela do volumoso corpo de pesquisas sobre a democracia. A maioria dos estudiosos tem ignorado a democracia subnacional, mesmo reconhecendo prontamente que os governos subnacionais são “laboratórios da democracia”: fontes de inovação institucional e política. De fato, o Brasil tem chamado atenção devido a sua experiência com orçamentos municipais participativos em centenas de cidades. Pode ser que precisemos compreender melhor a democracia local especialmente quando a democracia nacional está sob ameaça. Talvez as

cidades salvaguardem a democracia e forneçam uma base da qual ela possa ressurgir, preservando valores, proporcionando oportunidades de participação e representação, sendo um exemplo a ser seguido, ou treinando a próxima geração no funcionamento de instituições democráticas.

Se assim for, devemos primeiramente garantir que a democracia local está saudável. Isso é o que o Índice de Democracia Local (IDL) foi projetado para nos dizer. O Instituto Sivis enfrentou vários obstáculos para produzir tal índice. Em primeiro lugar, não há uma definição de “democracia local” amplamente aceita. Como este livro enfatiza repetidamente, a necessidade de se possuir um conceito bem pensado é essencial para qualquer projeto de mensuração. Portanto, o Sivis teve que criar seus próprios critérios do ser “democrático” no nível municipal. Em segundo lugar, traduzir um conceito em mensurações – “operacionalizá-lo” – requer



uma série assustadora de decisões: quantos indicadores, quais, em que níveis de medição e como combiná-los em um índice sintético? Cientistas sociais discutem sobre cada uma dessas escolhas, de modo que não há uma solução óbvia e consensual. Em terceiro lugar, existem obstáculos formidáveis de coleta de dados: obter uma amostra representativa, encontrar especialistas, administrar o projeto, financiá-lo, organizar os dados e decidir como lidar com os desacordos e as incertezas. O Instituto Sivis fez um trabalho exemplar ao superar todos esses obstáculos.

O esquema conceitual que fundamenta o IDL se baseia na leitura profunda da literatura teórica normativa e é habilmente organizado em uma série de “árvores” conceituais que definem cinco dimensões: processo eleitoral, liberdades e direitos, funcionamento governamental, participação política e cultura democrática. Cada projeto de tentativa de medição da democracia dá ênfase distinta a certos aspectos. O IDL inclui uma rica representação de aspectos encontrados na maioria das outras medidas, como a competição eleitoral, as eleições justas, o sufrágio amplo e os direitos civis e políticos; no entanto, o IDL traz diversas ênfases peculiares. Primeiro, ele dá atenção explícita à igualdade perante a lei. Segundo, a inovadora dimensão do funcionamento do governo local enfatiza a importância da transparência e da prestação de contas, da autonomia e da eficácia dos poderes locais e da responsividade às eleições. Outras medidas geralmente tratam a responsividade como uma propriedade emergente, conseqüente de instituições e práticas eleitorais específicas, em vez de algo a ser medido diretamente. Terceiro, o IDL faz a distinção crítica entre a participação formal (*stricto sensu*), como a participação eleitoral em que cada eleitor possui o mesmo peso; e a participação informal (*lato sensu*), como, por exemplo, os protestos, em que as vozes mais altas têm influência desproporcional. Finalmente, o IDL desmembra o conceito amorfo de “cultura democrática” em três conceitos mais administráveis e concretos: vida comunitária, normas e valores, e dimensão cognitiva (conhecimento e interesse político). Muitos estudiosos contemporâneos preferem tratar a cultura democrática como uma causa da sobrevivência democrática,

em vez de a olhar como uma de suas características definidoras. Mesmo assim, pode-se dizer que a inclusão do conceito da cultura na definição da democracia faz parte de uma longa tradição política que se estende desde Péricles a Tocqueville, até os comunitaristas modernos. O Instituto Sivis faz uma boa defesa de que a participação e a cultura são mais relevantes no nível local, pois os cidadãos estão mais próximos de seus governos e possuem canais para participarem mais diretamente dos assuntos públicos.

“

TALVEZ AS CIDADES SALVAGUARDEM A DEMOCRACIA E FORNEÇAM UMA BASE DA QUAL ELA POSSA RESSURGIR, PRESERVANDO VALORES, PROPORCIONANDO OPORTUNIDADES DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO, SENDO UM EXEMPLO A SER SEGUIDO, OU TREINANDO A PRÓXIMA GERAÇÃO NO FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.”

As escolhas operacionais do Sivis – usando tanto pesquisa de opinião pública quanto pesquisa com especialistas, ponderando os dados por nível de confiança, agregando por média aritmética dentro das dimensões, e por média geométrica entre as dimensões – são todas decisões sensatas apoiadas em raciocínios cuidadosos. O quadro que os dados pintam da democracia local na cidade de São Paulo é encorajador em alguns aspectos e preocupante em outros. Supondo, de forma esperançosa, que as pontuações são comparáveis entre dimensões e atributos, São Paulo é classificada como uma cidade bastante democrática nos aspectos institucionais formais da democracia: inclusão e integridade eleitoral, proteção dos direitos políticos e civis, e autonomia dos órgãos locais. No entanto, a cidade recebe pontuações mais baixas nos aspectos menos formais da democracia que são mais facilmente minados pelas desigualdades econômicas e sociais: cultura democrática (especialmente o conhecimento político), participação política, efetiva prestação



de serviços públicos e responsividade, e igualdade e justiça. Esses achados me sugerem que, embora as instituições políticas formais possam estar direcionadas à igualdade política, as desigualdades socioeconômicas subjacentes ainda restringem o nível atingível da democracia local.

“

O INSTITUTO SIVIS FAZ UMA BOA DEFESA DE QUE A PARTICIPAÇÃO E A CULTURA SÃO MAIS RELEVANTES NO NÍVEL LOCAL, POIS OS CIDADÃOS ESTÃO MAIS PRÓXIMOS DE SEUS GOVERNOS E POSSUEM CANAIS PARA PARTICIPAREM MAIS DIRETAMENTE DOS ASSUNTOS PÚBLICOS.”

É interessante compararmos esses resultados com o estudo de 2018 realizado em Curitiba. Embora as pontuações de São Paulo tendam a ser mais altas e os indicadores não sejam completamente comparáveis, a ordem de classificação das pontuações dos atributos é quase idêntica nas duas cidades. Esta comparação sugere, modestamente, que os procedimentos usados pelo Instituto Sivis na avaliação da democracia local levam a resultados significativos e amplamente válidos e confiáveis.

Claro, isso é apenas o começo. A replicação deste estudo em outras cidades do Brasil e do mundo e nas mesmas cidades em outros anos tornará esses dados ainda mais valiosos. Em um primeiro momento, as comparações dos resultados começarão a permitir que a estrutura do índice se baseie em relações empíricas, para além de raciocínios lógicos. Mais importante, o significado completo das pontuações será apreciado apenas através de comparações ao longo do tempo e do espaço. Pode-se questionar: 5,67 é um valor de índice alto ou baixo? Teremos uma melhor ideia disso quando pudermos comparar esse resultado com os valores de outras cidades. Da mesma forma, a democracia local está melhorando ou piorando? A continuação deste projeto promete responder tais questões.

REFERÊNCIAS

GERVASONI, C. **Hybrid regimes within democracies fiscal federalism and subnational rentier states**. New York, USA: Cambridge University Press, 2018.

GIRAUDY, A. **Democrats and autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries**. New York, USA: Oxford University Press, 2015.

MCMANN, K. M. **Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.

MICKEY, R. **Paths out of Dixie: the democratization of authoritarian enclaves in America's Deep South, 1944-1972**. Princeton, USA: Princeton University Press, 2015.



Parte 01

ORIGEM E PROPÓSITO DO ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL (IDL)



ÍNDICE DE
DEMOCRACIA
LOCAL

Introdução

LANÇANDO MÃO DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA MELHORAR A DEMOCRACIA: O CASO DO IDL

CAMILA MONT'ALVERNE

— *Reuters Institute for the Study of Journalism*

HUMBERTO DANTAS

— *FGV-SP*

1. BREVE HISTÓRICO DO IDL

Em 2014, o Instituto Sivis (à época com o nome de Instituto Atuação) começou a trabalhar no Programa Cidade da Gente (então chamado Cidade Modelo), buscando caminhos para fortalecer a cultura democrática em Curitiba e, posteriormente, gerar impacto global. O Programa funcionava como um laboratório, trazendo contribuições de lideranças comunitárias da cidade para melhorar a democracia local.

Percebeu-se, porém, a existência de severas limitações em definir os impactos esperados para as atividades sem um diagnóstico inicial da situação da democracia na cidade. Assim, tornou-se indispensável que o Programa fosse desenvolvido a partir de evidências empíricas, de forma que houvesse ferramentas que permitissem um retrato preciso da realidade, indicando quais aspectos precisariam

ser priorizados. A avaliação empírica também possibilita a mensuração de impacto das atividades.

Diante desta necessidade, o Instituto Sivis procurou estratégias para aferir a qualidade da democracia em nível local. Inicialmente, o trabalho foi influenciado pela *The Economist Intelligence Unit* (EIU), cujas pesquisas demonstravam constantemente a cultura política como aspecto problemático do arranjo democrático brasileiro. Em 2015, portanto, firmou-se uma parceria com a instituição para avaliar a democracia em Curitiba.

A opção por trabalhar em escala local está associada ao recorte do Programa Cidade da Gente e à linha filosófica que norteia o trabalho do Instituto Sivis. A organização aposta na subsidiariedade e compreende que as transformações da democracia acontecem primeiro em nível local, no qual as pessoas têm contato mais direto com as questões



públicas. Além disso, é em tal nível que se forma o capital social de um conjunto de indivíduos.

O primeiro desafio de uma ação dessa natureza estava associado a como definir algo tão complexo como a Democracia. Partiu-se da ideia de que aferir nem sempre é captar na plenitude, o que poderia desafiar, por exemplo, as percepções de Dahl (1997) em seu livro *Poliarquia*, que renuncia ao conceito de Democracia para descrever algo menos amplo e complexo a que dá o nome de *Poliarquia*. Também parece confrontar, em certa medida, as percepções de Sartori (1994), para quem a complexidade da temática extrapola aspectos institucionais formais e caminha no sentido de algo que deveria incluir valores, princípios, dimensões históricas e percepções culturais. Se por um lado entendeu-se que capturar e dimensionar plenamente a lógica da democracia seria aparentemente impossível, e pode corroborar esse sentimento a diversidade de conceitos trazidos pelo projeto *Varieties of Democracy*, percebida a partir da análise de Bizarro e Coppedge (2015) para o caso brasileiro, o fato é que o desafio foi levado adiante de maneira louvável e resultados foram encontrados em distintas dimensões.

O resultado do trabalho da EIU foi a produção de um relatório exploratório com os principais pontos fracos da manifestação da democracia em Curitiba. As dimensões a serem avaliadas foram, naquele momento, elaboradas em diálogo com um comitê de especialistas, composto por pesquisadores como Leonardo Avritzer (UFMG), Carlos Pereira (FGV) e Ester Fuchs (*Columbia University*). Os resultados corroboravam a importância de trabalhar com a dimensão cultural para atingir uma mudança sistêmica na democracia brasileira, mas ainda faltava ouvir a população a respeito de suas atitudes e crenças.

Considerando tais questões, o Instituto Sivis desenvolveu uma ferramenta própria em 2017, com objetivo de avaliar mais detidamente aspectos da cultura política e outros problemas da democracia. Foi neste momento que nasceu o Índice de Democracia Local (IDL), com categorias específicas para cultura democrática e participação política, chegando às cinco dimensões avaliadas atual-

mente. O presente desenho foi atingido a partir das contribuições de um novo comitê de experts, composto por mais de 40 pesquisadores nacionais e internacionais, a exemplo de Michael Coppedge (*University of Notre Dame*), Sarah Repucci (*Freedom House*), Kelly McMann (*Case Western Reserve University*) e Laza Kekić (EIU).

A elaboração do IDL implicou em discussões teóricas e filosóficas sobre o caráter da democracia. A ideia norteadora é a de uma concepção mais abrangente do regime, indo além do papel das instituições formais. Embora a ferramenta atribua função crucial aos elementos institucionais, o modelo de democracia que a inspira não é restrito. Ao contrário, a dimensão cultural é central para o IDL, sendo fruto de um refinamento conceitual e metodológico da ferramenta desenvolvida anteriormente.

“

CONSIDERANDO TAIS QUESTÕES, O INSTITUTO SIVIS DESENVOLVEU UMA FERRAMENTA PRÓPRIA EM 2017, COM OBJETIVO DE AVALIAR MAIS DETIDAMENTE ASPECTOS DA CULTURA POLÍTICA E OUTROS PROBLEMAS DA DEMOCRACIA. FOI NESTE MOMENTO QUE NASCEU O ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL (IDL), COM CATEGORIAS ESPECÍFICAS PARA CULTURA DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, CHEGANDO ÀS CINCO DIMENSÕES AVALIADAS ATUALMENTE.“

Seguindo a ideia de fornecer evidências para a atuação do Programa Cidade da Gente, a primeira versão do IDL foi aplicada em Curitiba no ano de 2017, envolvendo *surveys* com a população e com especialistas em democracia. O município atingiu a nota 4,95, considerando uma escala de 0 a 10, tendo a participação política e a cultura democrática como as duas dimensões mais baixas (2,23 e 3,89, respectivamente). A riqueza das informações produzidas com a aplicação fez com que o IDL se tornasse um produto independente do Cidade da Gente, incentivando sua replicação para outros contextos.



Tendo isso em mente, o IDL foi expandido para a maior cidade do país, São Paulo, em 2019. A nota do município foi 5,67, repetindo as dimensões de participação política e de cultura democrática como as mais baixas (4,14 e 4,55, respectivamente). No entanto, os resultados de Curitiba e de São Paulo não são perfeitamente comparáveis, pois a replicação do IDL na capital paulista passou por um amplo processo de revisão e aperfeiçoamento dos instrumentos de aferição e dos métodos utilizados na capital paranaense.

A nova aplicação foi acompanhada de aprimoramento das dimensões de análise e das estratégias de coleta de dados. Além disso, houve refinamento na qualidade da ferramenta, que permitiu cruzamentos mais robustos entre os dados coletados, fomentando a criação de hipóteses que possam ser testadas pelos projetos desenvolvidos pelo Sívivis, ao passo que oferece uma base de dados consistente para ser usada como fonte de informações por parceiros, pesquisadores e gestores públicos, inclusive oportunizando a comparação com outras pesquisas e debates que tendem a fortalecer diálogos e aprimorar percepções sobre esse fenômeno em São Paulo, bem como em outros locais onde o IDL venha a ser replicado.

Um indicativo das possibilidades abertas pelo IDL foi a utilização de duas das suas dimensões (Participação política e Cultura democrática) como ferramentas de avaliação dos impactos do Lab de Cidadania, uma iniciativa da Votorantim S.A. e de suas empresas investidas, com apoio do Instituto Votorantim, para testar diferentes formas de intervenção social que promovam a qualificação e o fortalecimento da cultura democrática e da participação cidadã em cinco municípios brasileiros. O *survey* de opinião pública do IDL foi aplicado às populações de Araripina (PE), Matão (SP), Mirai (MG), Três Marias (MG) e Votorantim (SP) no final de 2019 para aferir a situação de tais municípios. Uma nova mensuração está prevista para o primeiro semestre de 2021, após a conclusão das atividades de educação política realizadas por diferentes organizações do terceiro setor destinadas a melhorar o cenário diagnosticado anteriormente de envolvimento da sociedade com a política e a democracia.

“

UM INDICATIVO DAS POSSIBILIDADES ABERTAS PELO IDL FOI A UTILIZAÇÃO DE DUAS DAS SUAS DIMENSÕES (PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CULTURA DEMOCRÁTICA) COMO FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO LAB DE CIDADANIA, UMA INICIATIVA DA VOTORANTIM S.A. E DE SUAS EMPRESAS INVESTIDAS, COM APOIO DO INSTITUTO VOTORANTIM, PARA TESTAR DIFERENTES FORMAS DE INTERVENÇÃO SOCIAL QUE PROMOVAM A QUALIFICAÇÃO E O FORTALECIMENTO DA CULTURA DEMOCRÁTICA E DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM CINCO MUNICÍPIOS BRASILEIROS.”

O desenvolvimento do IDL pelo Instituto Sívivis coincidiu, assim, com a tendência de valorizar o nível local das relações, entendendo-o como um espaço privilegiado para trabalhar questões de democracia e cultura.

2. RETOMANDO A PRIMEIRA APLICAÇÃO: OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO IDL EM CURITIBA

A título de ilustrar a capacidade de o IDL lançar luz sobre a lógica local da democracia, para a mensuração do indicador em Curitiba foram aplicados 900 questionários junto à população da cidade, além de entrevistas em profundidade com cerca de 20 especialistas na área de democracia na capital paranaense. Conforme apresentado na seção anterior, a cidade atingiu nota mediana, de 4,95. A partir de agora, interessa entender quais aspectos explicam a pontuação encontrada. Para isso, serão considerados detalhes como dimensões e atributos que compõem a ferramenta.

As três dimensões atreladas às questões institucionais formais apresentaram resultados entre razoável e bom. Direitos e Liberdades Cívicas teve nota 6,42, Funcionamento do Governo Local atingiu 5,63 e Processo Eleitoral e Pluralismo chegou a 6,56. Ao considerar os atributos da primeira



dimensão, o mais bem avaliado foi direitos civis e políticos (8,61), enquanto o pior avaliado referiu-se ao tratamento justo por parte da Justiça (5,00). Em Funcionamento do Governo Local, o atributo freios e contrapesos teve a melhor nota (7,08), e responsividade, com 4,24, apresentou a mais baixa delas. Por fim, inclusão foi o atributo com melhor pontuação (7,50) na dimensão Processo Eleitoral e Pluralismo, enquanto escolha democrática apareceu como a mais baixa (4,84).

As dimensões que apresentaram problemas mais profundos, por sua vez, foram aquelas atreladas ao comportamento dos cidadãos – e calculadas a partir das respostas deles ao *survey*. Participação Política trouxe a menor pontuação entre todas as dimensões, com 2,23, enquanto Cultura Democrática atingiu 3,89. A primeira também engloba o atributo com menor nota em todo o IDL, o de participação política não-eleitoral (0,50). O outro atributo a integrar a dimensão de Participação Política, a participação eleitoral, também apresentou baixa pontuação, com 3,96.



AS DIMENSÕES QUE APRESENTARAM PROBLEMAS MAIS PROFUNDOS, POR SUA VEZ, FORAM AQUELAS ATRELADAS AO COMPORTAMENTO DOS CIDADÃOS – E CALCULADAS A PARTIR DAS RESPOSTAS DELES AO SURVEY. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA TROUXE A MENOR PONTUAÇÃO ENTRE TODAS AS DIMENSÕES, COM 2,23, ENQUANTO CULTURA DEMOCRÁTICA ATINGIU 3,89.”

Os resultados foram ligeiramente melhores na dimensão de Cultura Democrática, mas ainda reveladores dos gargalos para a democracia na cidade de Curitiba. Conhecimento político teve as notas mais baixas desta dimensão, atingindo 2,66. Normas e valores alcançou pontuação mais alta, ficando na média, com 5,07. Vida comunitária, por sua vez, teve nota intermediária entre os outros dois atributos, com 3,95.

Estes resultados indicam os principais problemas diagnosticados pelo IDL em Curitiba, que estão concentrados na dimensão de Participação Política e de Cultura Democrática – justamente aquelas mensuradas por meio de *survey* com a população. A fim de compreender o cenário com mais detalhes, serão agora apresentados os resultados descritivos das variáveis analisadas na pesquisa.

A baixa pontuação da dimensão de Participação Política é explicada quando se consideram as frequências de engajamento político por parte dos curitibanos. Pensando em participação social de maneira mais ampla, os dados mostram que 43,1% dos entrevistados afirmam que participam de alguma forma (seja em grupos de arte, clubes esportivos, igrejas etc.). Ainda que não chegue a representar metade da população, o quadro é melhor que quando se considera a participação política propriamente dita. Neste caso, 28,3% da população afirmam que participam politicamente em alguma medida (seja em audiências públicas, conselhos municipais, protestos, boicotes etc.).

Considerando a frequência de participação política da população de Curitiba em arenas específicas, audiências públicas e conselhos municipais são as que estão mais distantes dos cidadãos da cidade. 94,1% dos entrevistados afirmam que nunca participam dos conselhos municipais, enquanto 90,3% nunca frequentam as audiências públicas. Mesmo somando as ocorrências daqueles que participam sempre ou frequentemente, o percentual ainda é bastante baixo: 1,4% dos curitibanos participam frequentemente ou sempre de audiências, enquanto a taxa atinge 0,8% nos conselhos. Naturalmente, transformando esses percentuais em volume de pessoas sob a lógica amostral da pesquisa, para uma população adulta de pouco menos de 1,5 milhão de pessoas de acordo com o Censo de 2010 do IBGE, aqui está-se tratando de estimar algo em torno de 15 mil pessoas que declararam frequentar audiências e conselhos.

A situação de baixo engajamento político em termos percentuais não é exclusividade das esferas institucionais, todavia. Formas não convencionais de participação política também são pouco mobilizadas pelos cidadãos de Curitiba, indicando que



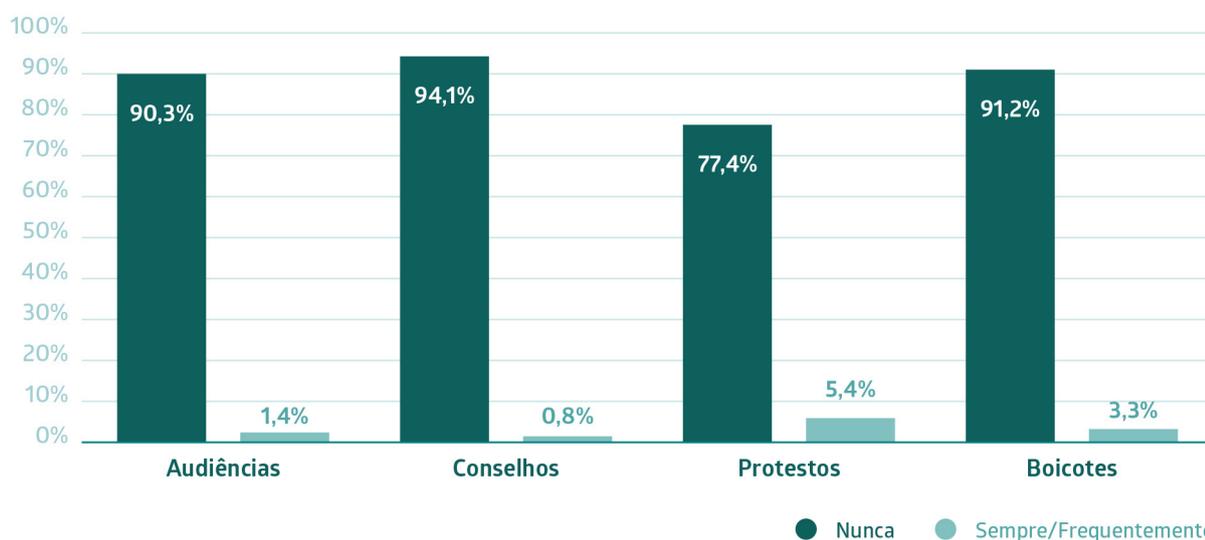
a redução de custos para o engajamento político não é suficiente para que eles se interessem em interferir nas questões públicas.

A participação em protestos ainda angaria mais adesão quando comparadas às outras, dado que 77,4% dos entrevistados afirmam nunca participar, enquanto 5,4% disseram protestar sempre ou frequentemente – todos unidos em torno de uma mesma causa, num mesmo evento, o que é improvável de se imaginar, representariam um movimento de cerca de 80 mil pessoas em Curitiba. Quando questionados a respeito de seu engajamento em boicotes, o cenário volta a ficar parecido com o das formas de participação institucionalizadas. 91,2% dos curitibanos declararam que nunca se engajam em boicotes, ao passo que 3,3% deles contaram que o fazem sempre ou frequentemente. Os resultados estão compilados no Gráfico 1.

2011; Mounk, 2018; Runciman, 2018; Torcal e Lago, 2006). No entanto, um cenário com tão baixa disposição à participação também pode resultar em corrosão da legitimidade das instituições, decorrente do afastamento entre sociedade e esfera política. Ademais, as vantagens da participação política por parte da sociedade civil já foram largamente documentadas pelos estudos da área (Barber, 2004; Fuks, Paulino e Casalecchi, 2018; Moisés e Carneiro, 2008; Pateman, 1992; Quintelier e Deth, van, 2014; Ribeiro e Borba, 2019; Verba, Schlozman e Brady, 1995), indicando que este é um problema significativo para a manifestação da democracia em Curitiba.

Outra dimensão com baixa nota no IDL de Curitiba é a de Cultura Democrática. Aqui, iremos privilegiar os resultados descritivos em relação a três variáveis que compõem seus pilares: conhecimento político, adesão à democracia e confiança.

Gráfico 1 | **Frequência de participação política em Curitiba (2017)**



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

A esta altura, é necessário fazer a ressalva de que a predominância de cidadãos hiper mobilizados nem sempre é benéfica à democracia, bem como nem toda participação por parte da sociedade civil é necessariamente virtuosa e associada a valores democráticos (Levitsky e Ziblatt, 2018; Maia,

Os dados de conhecimento indicam níveis insatisfatórios de cognição política por parte dos curitibanos, como pode ser verificado no Gráfico 2. 43,8% deles não conhecem nenhuma das instituições ou mecanismos de influência popular apresentados. Há algumas diferenças, porém, ao



considerar cada um deles. O percentual de indivíduos que não conhece e que citou corretamente a Prefeitura após ser apresentado às suas funções é praticamente o mesmo (40,2% e 40%, respectivamente). Já a Câmara Municipal é menos desconhecida que o Executivo local, dado que 30,6% dos entrevistados afirmam não conhecer o Legislativo local, enquanto 39,2% o citaram corretamente. Já o Ministério Público, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o Tribunal de Contas são desconhecidos de mais da metade da população, com a segunda sendo reconhecida por apenas 3,1% dos cidadãos.

Os resultados podem ser um indício de que os cidadãos tendem a conhecer apenas as instituições que enxergam como mais frequentemente presentes em seu cotidiano. Devido às características de atuação delas, é mais provável que os curitibanos tenham acesso a serviços ou discussões provenientes do Executivo e do Legislativo local, conseguindo nomeá-las corretamente. Ao mesmo tempo, o desconhecimento sobre o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a LAI revela um déficit em relação à compreensão a respeito dos próprios direitos, dificultando que saibam a quem recorrer quando são desrespeitados ou quais instrumentos podem ser utilizados para fiscalizar mais efetivamente o Poder Público.

“

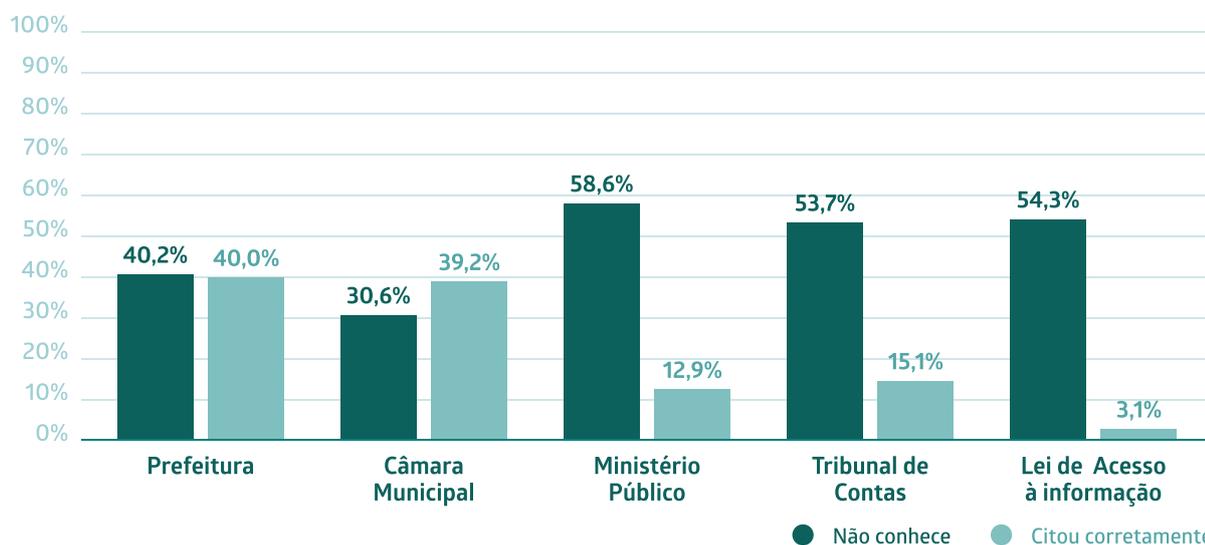
OS RESULTADOS PODEM SER UM INDÍCIO DE QUE OS CIDADÃOS TENDEM A CONHECER APENAS AS INSTITUIÇÕES QUE ENXERGAM COMO MAIS FREQUENTEMENTE PRESENTES EM SEU COTIDIANO.”

Considerando o apoio à democracia em Curitiba, os resultados indicam certo grau de convencimento dos habitantes da cidade em relação ao regime. Quando a pesquisa solicitou que os entrevistados dessem uma nota de 0 a 10 para a importância de viver em um país governado democraticamente, 36,9% dos entrevistados atribuíram nota 10, enquanto 14,2% deram nota 5. Ainda que o percentual de cidadãos que indubitavelmente preferem a democracia não seja extremamente alto, é uma quantidade razoável considerando as limitações encontradas nos outros aspectos avaliados – e que provavelmente podem impactar, de alguma maneira, a adesão deles ao regime democrático.

Seguindo com a análise de outras variáveis, os níveis de confiança dos curitibanos, tanto interpessoal quanto nas instituições, são limitados,

Gráfico 2

Grau de conhecimento político em Curitiba (2017)



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.



como sumarizado pelo Gráfico 3. Se somados os percentuais de quem desconfia dos outros cidadãos em algum grau, 84,2% dos cidadãos entrevistados acreditam que a maioria das pessoas não é confiável ou confiam apenas em pessoas da família e em amigos. Apenas 15,8% deles afirmam ser

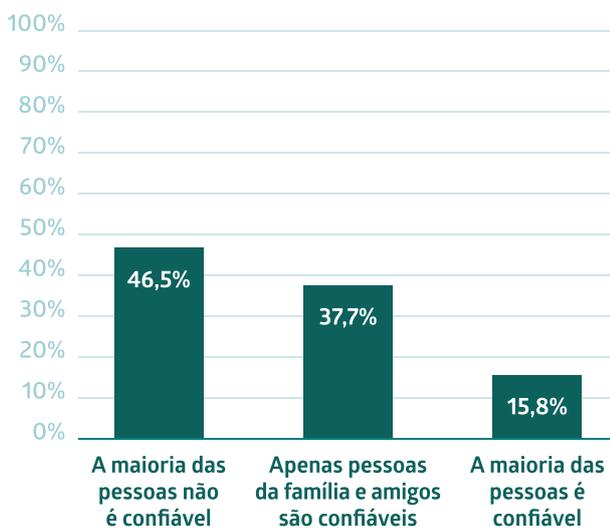
possível confiar na maioria das pessoas, indicando as restrições encontradas para desenvolver um ambiente de mais confiança em Curitiba.

Os dados também são preocupantes em relação à confiança nas instituições, apresentados no Gráfico 4. Os partidos políticos lideram as rejeições, com 43,8% dos entrevistados afirmando que não confiam em tais organizações, enquanto 1,1% dizem confiar muito. A Câmara de Vereadores aparece em segundo, com 33,1% dos curitibanos manifestando desconfiança acerca da instituição e 1,15% que declaram confiar muito.

O padrão de maior desconfiança em relação às instituições políticas se mantém ao considerar a quantidade de habitantes de Curitiba que não confia no Governo Federal (29,8%), no Governo Estadual (27,8%) e na Prefeitura (23,2%). O Judiciário, por sua vez, é alvo de menor desconfiança, com 15,5% dos cidadãos demonstrando não confiar na Justiça e 5,6% confiando muito.

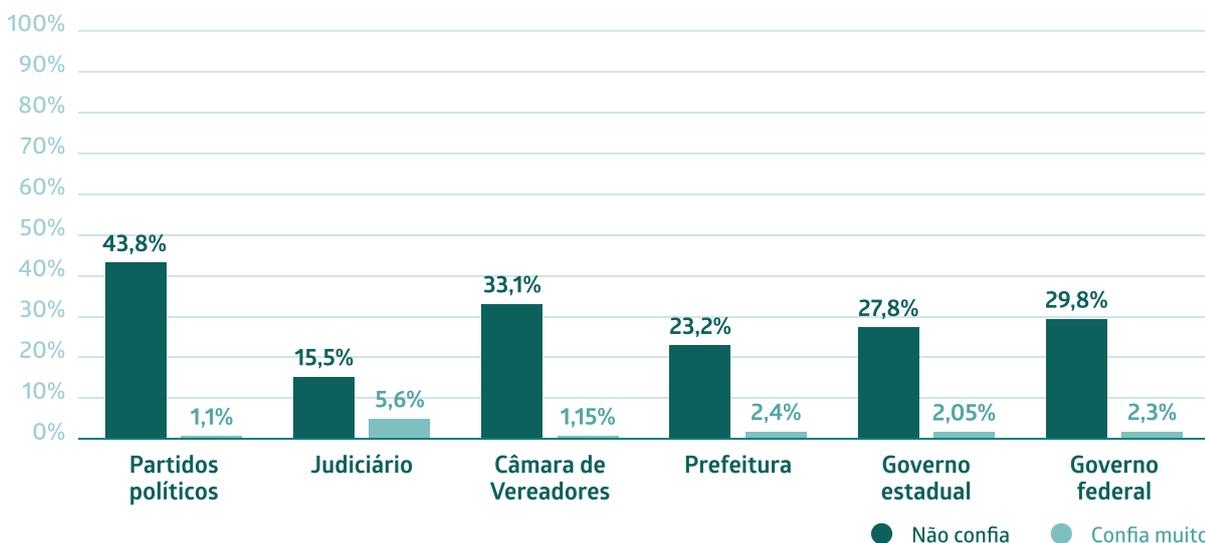
A situação encontrada em Curitiba não difere do caso brasileiro em geral. Conforme tem sido amplamente documentado por diversos estudos ao longo do tempo (Latinobarômetro, 2018; Moisés, 2008; Moisés e Carneiro, 2008; Ribeiro,

Gráfico 3 | Nível de confiança interpessoal em Curitiba (2017)



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Gráfico 4 | Nível de confiança nas instituições em Curitiba (2017)



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.



2011), o Brasil costuma apresentar baixos níveis de confiança política e interpessoal, indicando que se trata de um problema amplo e duradouro no país.

3. APERFEIÇOAMENTO E REPLICAÇÃO: OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO IDL EM SÃO PAULO¹

Após a aplicação em Curitiba, o IDL foi aprimorado para avaliação do estado da democracia na cidade de São Paulo. Em 2019, especialistas e moradores da cidade foram acionados para responderem sobre diferentes aspectos do funcionamento do regime democrático na capital paulista. A coleta de dados foi realizada a partir de duas amostras. As dimensões Processo Eleitoral, Liberdades e Direitos e Funcionamento do Governo Local foram mensuradas por meio de um *survey* realizado com 32 especialistas, selecionados com base na profundidade de seus conhecimentos acerca da democracia em São Paulo. As dimensões Participação Política e Cultura Democrática foram mensuradas a partir de *survey* com 2.417 entrevistados que residem e votam na cidade de São Paulo.

A nota de São Paulo no IDL foi 5,67. A dimensão com maior pontuação foi Processo Eleitoral (7,91), seguida por Liberdades e Direitos (6,80) e Funcionamento do Governo Local (5,78). Já as dimensões calculadas a partir do *survey* com a população, relacionadas à participação e à cultura política, tiveram menores notas. A pontuação de Cultura Democrática foi 4,55, enquanto Participação Política ficou com 4,14.

Os resultados são compostos pelos atributos de cada dimensão, que variam de acordo com a avaliação de suas características. Em Processo Eleitoral, os atributos Inclusão Eleitoral e Integridade Eleitoral apresentaram bons resultados, com 9,49 e 8,48, respectivamente. Já Competição Democrática teve menor pontuação, 5,76. Liberdades e Direitos, por sua vez, indicou um grau razoável de respeito a tais elementos na cidade, especialmente com os atributos Liberdades e Direitos Políticos (8,36) e Liberdades e Direitos Cívicos (7,50). O outro

atributo que compõe a dimensão, Igualdade e Justiça, atingiu nota mais baixa (4,53), indicando as limitações na isonomia do tratamento dos cidadãos e de seu acesso à Justiça. Funcionamento do Governo Local, por sua vez, é composto por um atributo com uma melhor nota, Autonomia dos Poderes (7,34), enquanto Transparência e *Accountability* (5,56) e Efetividade e Responsividade (4,44) apontaram os gargalos da atuação do Poder Público em São Paulo.

“

APÓS A APLICAÇÃO EM CURITIBA, O IDL FOI APRIMORADO PARA AVALIAÇÃO DO ESTADO DA DEMOCRACIA NA CIDADE DE SÃO PAULO. EM 2019, ESPECIALISTAS E MORADORES DA CIDADE FORAM ACIONADOS PARA RESPONDEREM SOBRE DIFERENTES ASPECTOS DO FUNCIONAMENTO DO REGIME DEMOCRÁTICO NA CAPITAL PAULISTA.”

Dentre as dimensões avaliadas a partir do *survey* com a população, Cultura Democrática trouxe o atributo com menor nota entre todos os avaliados: Dimensão Cognitiva (3,15), que lida com variáveis de conhecimento e interesse político. Vida Comunitária e Normas e Valores também apresentaram baixa pontuação, com 4,89 e 5,61, respectivamente. Participação Política, por sua vez, é composta por dois atributos com baixos resultados, mostrando que tanto as formas de participação tradicionais como aquelas não convencionais tendem a ser pouco acionadas pelos paulistanos. Participação Política em sentido estrito teve nota 4,09, enquanto Participação em sentido amplo atingiu 4,19.

Alguns padrões encontrados no caso de Curitiba se repetem em São Paulo, dando indícios de que podem ser traços aparentemente compartilhados na sociedade brasileira como um todo. Um exemplo disso são os dados de desconfiança, que

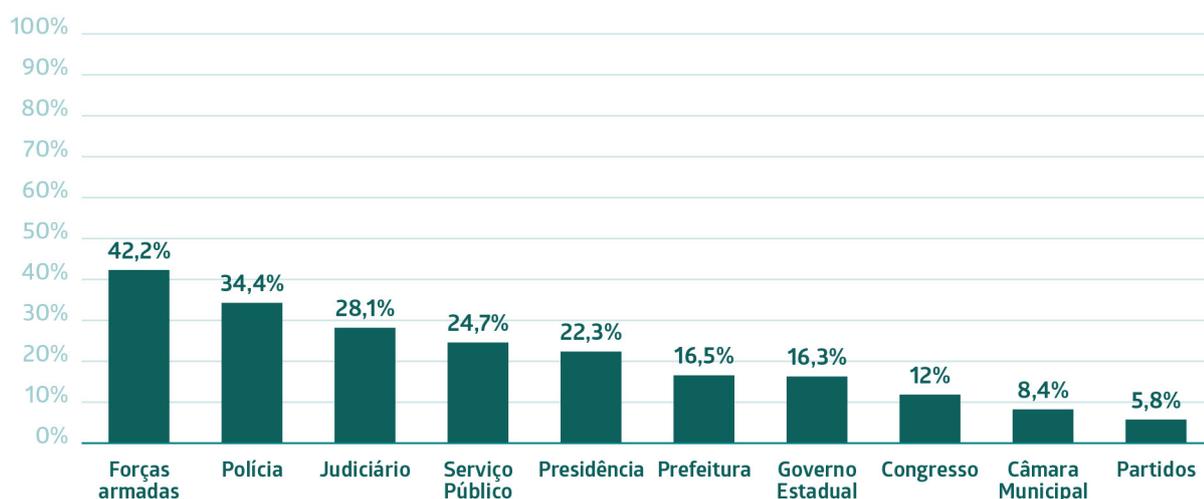
1. Para mais detalhes sobre os principais indicadores do IDL-SP, cf. Sívís (2019).



é generalizada tanto entre instituições quanto entre pessoas. Pelo menos 3 em cada 4 paulistanos não confiam em instituições fundamentais da democracia representativa, como o Congresso, a Prefeitura ou os partidos políticos. Já a confiança interpessoal é restrita ao círculo familiar, pois apenas 3,6% dos entrevistados dizem confiar nos desconhecidos da cidade. Os resultados estão sumarizados nos Gráficos 5 e 6.

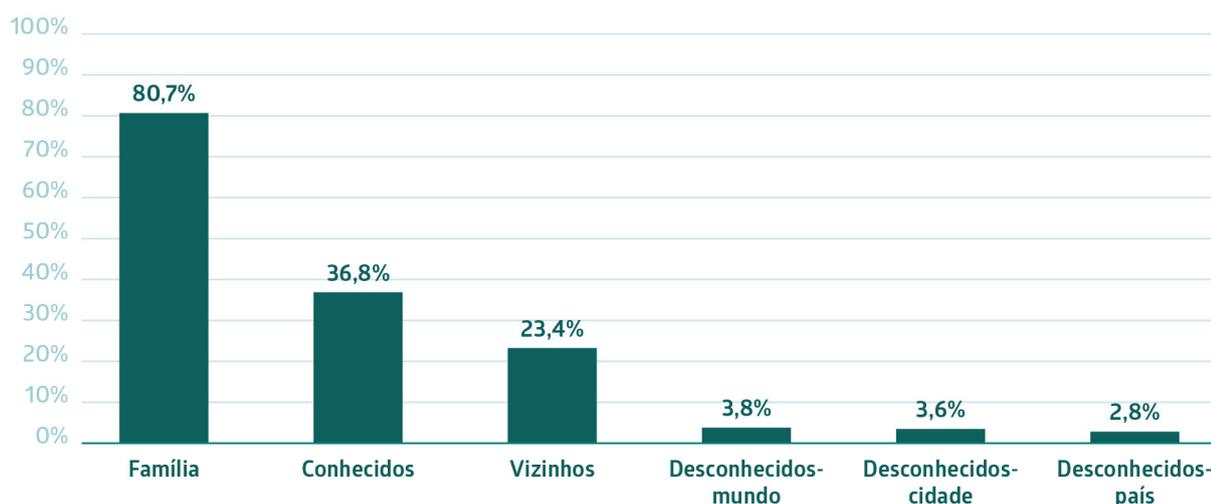
As limitações são semelhantes em termos de conhecimento político, como pode ser visto no Gráfico 7. Os resultados apontam que 60% dos paulistanos entrevistados não conhecem nenhuma instituição política ou mecanismos de influência popular (Lei de Acesso à Informação, Iniciativa Popular e Ação Popular). A Prefeitura é a instituição mais conhecida, com 21,3% dos respondentes reconhecendo as funções do Executivo local,

Gráfico 5 | Percentual de paulistanos que confiam ou confiam totalmente em instituições políticas (2019)



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Gráfico 6 | Percentual de paulistanos que confiam ou confiam totalmente em outras pessoas (2019)



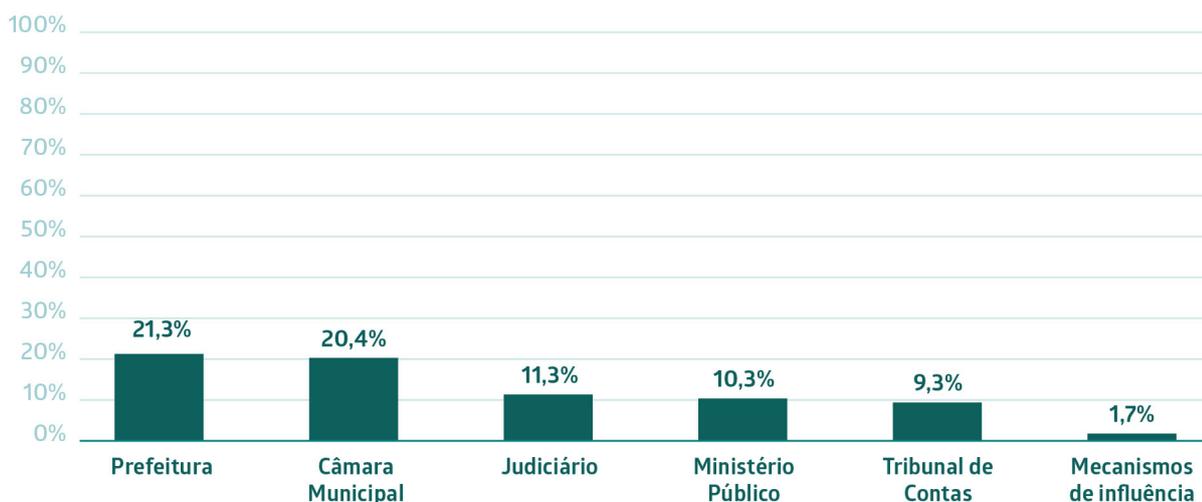
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

enquanto os mecanismos básicos de influência popular na política são os menos conhecidos: 98,3% dos respondentes são incapazes de mencionar sequer um deles.

Esta parte conta com dois capítulos de autoria dos pesquisadores do Instituto Sívís, Diego Moraes e Thaíse Kemer, sobre o arcabouço teórico-conceitual do IDL e sobre seu desenho metodológico,

Gráfico 7

Percentual de paulistanos que identificam corretamente instituições e mecanismos de influência política



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Os resultados descritivos representam uma pequena parte do potencial analítico decorrente da aplicação do IDL em São Paulo, revelando limitações nos graus de confiança, conhecimento e participação política dos cidadãos do município. Na seção seguinte, será explicada a estrutura deste livro, evidenciando como os capítulos partem dos dados para produzir análises a respeito do estado da democracia na cidade.

4. ESTRUTURA DO LIVRO

A presente obra foi dividida em três grandes partes com o objetivo de definir a devida dimensão de um esforço como o empregado para a aferição do IDL. A primeira delas, precedida pelo prefácio do professor Michael Coppedge da *University of Notre Dame*, atende a uma lógica de apresentação da obra, do índice e da relevância de se considerar a importância sobre o debate democrático com base em pesquisas desse tipo que resultam no IDL.

respectivamente. Este texto complementa esse conjunto de reflexões.

Na segunda parte, especialistas da academia foram convidados a visitarem as dimensões do IDL com ênfase nos resultados encontrados para a cidade de São Paulo. O intuito central é estabelecer análises e reflexões sobre cada um dos resultados e desafios, respeitando os enfoques ofertados pelos pesquisadores envolvidos. A partir de tais contribuições, é natural que surjam outras agendas e olhares sobre os achados, mas parece relevante considerar que o conjunto de textos oferta uma robustez bastante significativa para o olhar que se pretende ofertar aos esforços de se construir e computar um indicador dessa natureza e multidimensional, para a aferição de um fenômeno complexo em uma realidade extremamente desafiadora como a paulistana.

Tendo em vista tal ponto, Lara Mesquita, Luna Chino e Filipe Lizardo tratam as questões da

dimensão do processo eleitoral. Aqui, uma acadêmica e dois servidores do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo buscam o equilíbrio entre aspectos teóricos, pesquisas e a operacionalização dos pleitos. Adiante na obra, Cynthia Krahenbuhl, da ONG Bê-a-Bá do Cidadão, e Humberto Dantas, pesquisador da FGV-SP, observam a dimensão das liberdades e direitos, e procuram estabelecer sugestões e percepções acerca da possibilidade de o IDL se transformar numa ferramenta de educação política a ser explorada em atividades pedagógicas e formativas. Em seguida, o professor da FGV-SP, Eduardo Grin, que tem se destacado na pesquisa sobre grandes metrópoles na América Latina, busca compreender elementos do funcionamento do governo local em uma cidade-nação das dimensões de São Paulo, cuja população é maior que a de Portugal, por exemplo. No capítulo seguinte, Fabio Lacerda e Sergio Simoni examinam a lógica da participação política paulistana observando aspectos atitudinais, religiosos e socioeconômicos. Por fim, José Álvaro Moisés, Diego Moraes e Camila Mont'Alverne debatem os resultados da dimensão associada à cultura democrática na cidade, procurando explicações para os dados encontrados levando em conta aspectos políticos e sociais.

Na terceira e última parte, o objetivo maior é estabelecer contatos do IDL com outras pesquisas, o que permite importar uma relevância ainda mais ampla ao indicador com base em comparações com levantamentos e ações que tinham objetivos minimamente semelhantes de debater ou disseminar desafios associados à Democracia. No capítulo escrito por Alexandro do Nascimento, Bruno Souza da Silva e Humberto Dantas, por exemplo, o intuito foi encontrar pontos de contato entre o IDL e um levantamento ainda muito pouco explorado realizado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo com todos os estudantes do ensino médio da rede municipal de educação da cidade de São Paulo. Incomum às responsabilidades dessa esfera de poder, a capital paulista possui oito escolas de ensino médio sob controle da Prefeitura, e todos os alunos foram ouvidos em agosto de 2018 para se aferir suas percepções sobre democracia e política.

Já o texto de Rodrigo Estramano de Almeida carrega consigo o desafio de colocar em contato o IDL e os esforços da Fundação Escola de Sociologia e Política (FESP-SP) em compreender a relação da juventude paulistana com a política, inspirada principalmente nos manifestos de junho de 2013 que despertaram questões essenciais acerca da relação de parte de uma geração com temáticas afeitas à participação sócio-política e à democracia em São Paulo. No último capítulo comparativo, as cientistas políticas Michelle Fernandez e Graziella Testa buscam emparelhar resultados do IDL com indicadores que procuram aferir a lógica democrática em perspectiva nacional, completando a série de possibilidade de estudos exploratórios que aproximam pesquisas.

Para além desse conjunto de análises comparativas, por fim, o capítulo de Maria Teresa Kerbauy e Thais Cavalcante Martins busca observar o IDL sob uma lógica comparada com estudos que tratam do processo eleitoral no nível local, algo ainda pouco explorado pela Ciência Política e campo extremamente promissor e fértil.

Diante de todo esse conjunto, só nos resta dizer da responsabilidade louvável de o Instituto Sívius - para além de estabelecer um método, aperfeiçoá-lo e utilizá-lo para medir a realidade local da democracia em São Paulo, bem como em Curitiba e tantas outras cidades -, e reunir tantos pesquisadores e agentes da democracia para a composição de uma obra dessa dimensão. Desejamos uma excelente leitura e esperamos que os trabalhos de organização e confecção resultem em compreensões, apreensões, debates e avanços dos mais significativos.



5. REFERÊNCIAS

- BARBER, B. R. **Strong democracy: participatory politics for a new age.** [s.l.] University of California Press, 2004.
- BIZARRO, F.; COPPEDGE, M. **O Brasil na perspectiva do projeto variedades da democracia: 2015:14.** Gothenburg, Sweden: [s.n.].
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo, Brasil: EDUSP, 1997.
- FUKS, M.; PAULINO, R. O.; CASALECCHI, G. A. Socialization and political regimes: the impact of generation on support for democracy in Latin America. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 1, p. 1–22, 2018.
- INSTITUTO SIVIS. **Índice de Democracia Local** - São Paulo. Curitiba: [s.n.].
- LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018. Santiago:** [s.n.]. Disponível em: <www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.p>.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die.** New York, USA: Crown, 2018.
- MAIA, R. Internet e esfera civil: Limites e alcances da participação política. In: MAIA, R.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. (Eds.). **Internet e participação política no Brasil.** Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 47–90.
- MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11–41, 2008.
- MOISÉS, J. Á.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 1–42, 2008.
- MOUNK, Y. **The people vs. democracy.** Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** São Paulo, Brasil: Paz e Terra, 1992.
- QUINTELIER, E.; DETH, J. W. VAN. Supporting democracy: political participation and political attitudes. Exploring causality using panel data. **Political Studies**, v. 62, n. S1, p. 153–171, 2014.
- RIBEIRO, E. Confiança política na América Latina: evolução recente e determinantes individuais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 167–182, 2011.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. Participação política. In: IBGE (Ed.). **Brasil em números.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019. p. 189–206.
- RUNCIMAN, D. **How democracy ends.** New York, USA: Basic Books, 2018.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada - Volume 2.** São Paulo, Brasil: Ática, 1994.
- TORCAL, M.; LAGO, I. Political disaffection in contemporary democracies. In: TORCAL, M.; MONTERO, J. R. (Eds.). **Political disaffection in contemporary democracies.** New York: Routledge, 2006. p. 308–332.
- VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. **Voice and equality: civic voluntarism in American politics.** [s.l.] Harvard University Press, 1995.



Capítulo 1

CONCEITUANDO A DEMOCRACIA LOCAL

DIEGO MORAES

— *Instituto Sivis*

THAÍSE KEMER

— *Instituto Sivis*

1. INTRODUÇÃO

Desde suas origens, as Ciências Sociais têm se valido amplamente das estratégias de pesquisa envolvendo a quantificação, uma vez que é notável a contribuição das estatísticas para o seu nascimento durante o século XIX (Martin, 2001). Uma nova onda de valorização da mensuração em Ciência Política, especialmente em estudos da democracia, tem crescido nos últimos anos, como é exemplificado pelos casos dos projetos *Varieties of Democracy* (Coppedge et al., 2011) e *Democracy Barometer* (Bühlmann et al., 2012), e é neste contexto que se insere o trabalho desenvolvido pelo Instituto Sivis de construção do Índice de Democracia Local (IDL) para as cidades brasileiras.

A pertinência de um estudo quantitativo sobre a democracia em nível local reside precisamente na discussão premente sobre a possível erosão da

democracia na contemporaneidade. Estudiosos do tema enfatizam que o mundo tem experimentado uma recessão democrática desde a virada do milênio, com pelo menos 25 rupturas democráticas no mundo envolvendo não apenas flagrantes golpes de Estado, mas também sutis degradações de direitos e procedimentos democráticos (Diamond, Green e Gallery, 2017 [2015]). A relevância do estudo da democracia local para a compreensão desse fenômeno deve-se ao entendimento de que, para que o sistema democrático floresça e prospere, é necessário que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, ou mesmo por eles próprios, num processo cívico de engajamento político, de modo que as próprias comunidades estipulem os seus desafios e encontrem as soluções para os seus problemas (Elstub, 2008).

Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo apresentar a construção do IDL, demons-



“

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO DA DEMOCRACIA LOCAL PARA A COMPREENSÃO DESSE FENÔMENO DEVE-SE AO ENTENDIMENTO DE QUE, PARA QUE O SISTEMA DEMOCRÁTICO FLORESÇA E PROSPERE, É NECESSÁRIO QUE AS DECISÕES SEJAM TOMADAS O MAIS PRÓXIMO POSSÍVEL DOS CIDADÃOS, OU MESMO POR ELES PRÓPRIOS, NUM PROCESSO CÍVICO DE ENGAJAMENTO POLÍTICO, DE MODO QUE AS PRÓPRIAS COMUNIDADES ESTIPULEM OS SEUS DESAFIOS E ENCONTREM AS SOLUÇÕES PARA OS SEUS PROBLEMAS”

trando ser uma ferramenta capaz de mensurar a qualidade das democracias nas cidades brasileiras. Parte-se aqui do conceito de “qualidade da democracia” que, em linhas gerais, analisa o potencial do regime democrático em: a) satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); b) assegurar aos cidadãos e às suas associações amplas liberdade e igualdade políticas que os possibilitem lutar pelos seus interesses (qualidade de conteúdo) e; c) permitir que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e governantes por meio de eleições e mecanismos de freios e contrapesos (qualidade de procedimentos) (Moisés, 2008).

Um primeiro e relevante aspecto a se considerar para a concepção e a aplicação do IDL diz respeito à construção de uma estrutura teórico-conceitual que forneça embasamento e consistência ao índice. Todo exercício de mensuração envolve, invariavelmente, a necessidade de, em um primeiro momento, apoiar-se sobre uma fundamentação teórica sólida que sustente as escolhas conceituais e metodológicas empreendidas na criação das estatísticas. Nesse sentido, enfatiza-se que cada uma das etapas de construção conceitual-metodológica de determinado indicador se apoia, implícita ou explicitamente, sobre um modelo de concepção da realidade mensurada, isto é, um modelo teórico que compreenda um entendimento claro e uma

definição inequívoca do fenômeno a ser mensurado (Davis, Kingsbury e Merry, 2012).

No caso dos índices de democracia, essa necessidade não é diferente. A primeira etapa de construção desses índices envolve a identificação, com base na teoria, de características constitutivas do conceito de democracia, por meio da especificação de seus significados e relações. Cabe notar que essa etapa afeta o processo inteiro de geração de dados, pois ela oferece as bases para as decisões metodológicas subsequentes (Munck e Verkuilen, 2002). Não há nenhuma regra definitiva de como fazer essa caracterização, e a recomendação mais consensual na literatura é a de se evitar os extremos de incluir características em demasia ou em escassez. Portanto, aconselha-se que haja tanto um apreço pela parcimônia na escolha das características quanto um zelo pela mensuração do fenômeno em todos os seus aspectos essenciais.

Em suma, dado que fenômenos mal definidos estão mais suscetíveis a serem mal mensurados (OECD, 2008), faz-se necessário empreender aqui um esforço considerável de estruturação teórico-conceitual do conceito de democracia. Para tanto, são mobilizados diversos arcações da literatura especializada, de modo a precisar as fundamentações e definições que guiam nossa mensuração de democracia no IDL (Munck e Verkuilen, 2016). Sendo assim, comecemos por uma discussão minuciosa sobre as teorias e definições da democracia e a necessidade de mensurá-la na Seção 2. Nessa seção também explicitamos nosso enfoque sobre o conceito de democracia local a fim de estabelecer uma definição operacional desse conceito para o IDL. Passamos, então, para a tarefa de conceituação das nossas dimensões de mensuração na Seção 3. Finalmente, tecemos algumas considerações finais na Seção 4, a qual procura explicitar os alcances e as limitações da Estrutura Teórico-Conceitual aqui elaborada.

2. O QUE É DEMOCRACIA E POR QUE MENSURÁ-LA?

A ausência de definição consensual da democracia já se tornou um lugar-comum no âmbito das discussões de Ciência Política (Coppedge, 2012). Para



se chegar a uma definição operacional adequada aos nossos propósitos, optamos por perscrutar os diversos conceitos de democracia a partir de dicotomias comumente encontradas na literatura: seria a democracia descritiva ou normativa? Contextual ou universal? Minimalista ou abrangente? A resposta está longe de ser simples. Contudo, o exercício que realizamos aqui não tem pretensões de fornecer uma visão definitiva da questão, mas, sim, fazer apontamentos teoricamente embasados indicando para quais desses polos a democracia mais se inclina, a fim de alcançarmos um conceito operacional e consistente para guiar as mensurações do IDL.

Por muito tempo, vigorou uma tradição segundo a qual a democracia deveria ser tratada como um conceito binário, o qual estaria presente ou ausente no contexto de uma determinada sociedade. Atualmente, no entanto, sabemos que as democracias variam consideravelmente em suas configurações e qualidades (Diamond e Morlino, 2017 [2004]). Paralelamente ao reconhecimento da complexidade do fenômeno democrático, também é crescente a pressão para usar ou desenvolver métricas de democracia, na medida em que a sua promoção se tornou uma meta explícita nas políticas externas de diversos países (Diamond, Green e Gallery, 2017 [2015]). Há, portanto, certa tensão entre a natureza complexa e mutante do sistema democrático e a demanda pelo desenvolvimento de novas métricas.

Atualmente, todavia, vigora uma ampla aceitação entre acadêmicos do fato de que a democracia consiste em um fenômeno multidimensional, cuja avaliação depende da mensuração de uma série de variáveis. Portanto, a abordagem dos índices compostos parece ser a mais interessante para a sua mensuração, já que ela permite levar em conta as várias dimensões de um fenômeno complexo e multidimensional. Sendo assim, nosso exercício de definição e mensuração da democracia deverá passar necessariamente pela identificação de dimensões-chave do fenômeno e, por conseguinte, da definição e mensuração dessas dimensões. Desse modo, os procedimentos analíticos aqui empregados percorrerão um itinerário que vai das discussões sobre os níveis agregados e abstratos do fenômeno da democracia até as discussões

“

POR MUITO TEMPO, VIGOROU UMA TRADIÇÃO SEGUNDO A QUAL A DEMOCRACIA DEVERIA SER TRATADA COMO UM CONCEITO BINÁRIO, O QUAL ESTARIA PRESENTE OU AUSENTE NO CONTEXTO DE UMA DETERMINADA SOCIEDADE. ATUALMENTE, NO ENTANTO, SABEMOS QUE AS DEMOCRACIAS VARIAM CONSIDERAVELMENTE EM SUAS CONFIGURAÇÕES E QUALIDADES”

sobre os níveis desagregados e concretos dos elementos que a compõem, em um processo que visa a identificar e operacionalizar as partes para definir e mensurar o todo.

2.1. Descritiva ou normativa?

Sartori (2017 [1993], p. 16) sublinha que definir a democracia é importante para explicitar o que esperamos dela, e, embora o nome “democracia” seja incorreto em termos descritivos, pois pouco há nesse sistema de governo que indique real e efetivamente um poder (*kratos*) do povo (*demos*), esse nome possui valor normativo. O valor normativo do conceito de democracia consiste no fato de que se trata de um sistema político estabelecido pela deontologia democrática, isto é, por um código de normas e valores associados às práticas democráticas, de modo que aquilo que a democracia é não pode ser desvencilhado daquilo que a democracia deveria ser.

Assim, embora Dahl (1997 [1971]) tenha constatado que as democracias modernas poderiam ser melhor definidas como “poliarquias”, pois consistem em um sistema político no qual o poder está distribuído entre uma pluralidade de atores, o uso do termo original ainda se mostra profícuo. Isso porque, como apontado por Sartori (2017 [1993]), o problema de definir a democracia pode ser dividido em dois outros problemas: se, por um lado, a democracia exige uma definição prescritiva, por outro, não se pode ignorar a definição descritiva. Em outras palavras, a prescrição é “irreal” sem a



averiguação da democracia tal como ela é; mas, sem o ideal democrático enquanto normatividade, uma democracia “não existe” (Sartori, 2017 [1993], p. 17). Portanto, a definição de democracia tem uma dimensão normativa, mas o ideal democrático não define, *per se*, a realidade democrática.

Desse modo, é inevitável que abordemos a democracia a partir da perspectiva mais idealista, pois ela nos possibilita vislumbrar um norte apontando para uma sociedade melhor. Ainda assim, reconhecemos a necessidade de nunca perder de vista a perspectiva realista da democracia, que é aquela que nos informa e descreve a democracia enquanto fenômeno concretamente realizável, e não apenas desejável.

2.2. Contextual ou universal?

Diamond (2015 [2008]) argumenta que, desde as revoluções francesa e americana, duas visões de liberdade e democracia têm se chocado: enquanto a primeira delas defende que essas revoluções, bem como o regime político que delas derivou, expressam direitos e valores universais, a segunda entende que liberdade e democracia não são valores universalmente válidos, mas, antes, conceitos ocidentais relativos à forma de governo. A questão que fica, portanto, é a seguinte: o espírito da democracia está limitado ao contexto e à cultura ocidental ou se trata de uma aspiração universal?

De acordo com Diamond (2015 [2008], p.29), as noções de limites culturais inerentes à liberdade e à democracia não resistem à lógica ou à comprovação empírica. De fato, uma gama de argumentos filosóficos e teológicos ocidentais e não-ocidentais vão na contramão dessas noções, e um crescente corpo de dados gerados por pesquisas de opinião pública mostra um apoio considerável à democracia ao redor do mundo. Sen (1997) também rejeita a ideia de que a democracia é um conceito exclusivamente ocidental e aponta que a defesa da democracia e da liberdade política no sentido moderno não pode ser encontrada em sua plenitude na tradição anterior ao Iluminismo em qualquer parte do mundo. Ou seja, não há nenhum impeditivo à possibilidade de germinação dos princípios

democráticos em solos não-ocidentais, já que o próprio ocidente vivenciou apenas tardiamente o desenvolvimento dos valores da democracia.

Embora os argumentos em favor da universalidade da democracia tenham se mostrado bastante valiosos no mundo contemporâneo, especialmente por meio das noções de dignidade e direitos humanos, diversas críticas, e de diversos matizes, têm sido feitas a tal percepção. Portanto, apesar de encontrar posições defensáveis em favor de sua universalidade, ainda não há um consenso no âmbito da literatura especializada que pudesse pôr fim a essa controvérsia no tocante ao caráter contextual ou universal da democracia. Mesmo assim, parece ser cada vez mais difícil negar a democracia enquanto um sistema político universalmente relevante que se move na direção de sua aceitação enquanto um valor universal.

“

MESMO ASSIM, PARECE SER CADA VEZ MAIS DIFÍCIL NEGAR A DEMOCRACIA ENQUANTO UM SISTEMA POLÍTICO UNIVERSALMENTE RELEVANTE QUE SE MOVE NA DIREÇÃO DE SUA ACEITAÇÃO ENQUANTO UM VALOR UNIVERSAL.”

2.3. Minimalista ou abrangente?

Na discussão sobre os elementos necessários para a configuração de um sistema democrático, os estudiosos geralmente se dividem entre aqueles que fazem a defesa de abordagens “minimalistas”, buscando um mínimo necessário para a definição de democracia, e aqueles que defendem abordagens “abrangentes”, segundo as quais a democracia é formada por um amplo conjunto de dimensões. Um dos principais expoentes da abordagem minimalista foi Schumpeter, que definiu o método democrático como: “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2008 [1942], p. 269, tradução nossa). Em outras



palavras, o papel do povo numa democracia, na visão schumpeteriana, é o de produzir governos em um processo de competição por liderança política que se dá por meio do voto livre.

Diamond (2015 [2008]) argumenta que a posição schumpeteriana é adaptada aos termos modernos na concepção de que a democracia consiste em um sistema político para se chegar a decisões por meio de eleições periódicas “livres e justas”. De fato, nessa perspectiva, a noção geral de democracia é identificada à noção específica de “democracia eleitoral”, de maneira a representá-las num único fenômeno. Dessa forma, a definição mais popular de democracia na contemporaneidade traz, em seu cerne, a democracia eleitoral, o que confere grande relevância às eleições regulares conduzidas de maneira justa e contabilizadas honestamente.

Porém, apesar da sua importância, essa definição se mostrou suscetível a uma série de críticas. Uma delas aponta para a “falácia eleitoralista” de sua fundamentação, segundo a qual a realização de eleições proporcionaria ações políticas voltadas a competições pacíficas entre as elites e à legitimação dos vencedores pelo público (Schmitter e Karl, 2017 [1991]). A realidade, contudo, mostra que nem sempre eleições e legitimidade política caminham juntas. De fato, o que se observa é que eleições competitivas e livres podem coexistir com graves abusos dos direitos humanos, restrições significativas à liberdade, um Estado de direito fraco, um judiciário ineficaz e corrupção sistêmica. Assim, para Diamond (2015 [2008]), seria necessário conceber a democracia para além do nível mínimo da dimensão eleitoral, com a realização de dez atributos gerais para alcançar a plenitude democrática:

- Liberdade individual substancial;
- Liberdade para grupos minoritários;
- Direito de voto e de concorrer a cargos;
- Acessibilidade e competição na arena eleitoral;
- Igualdade jurídica no âmbito de um Estado de Direito;
- Poder judiciário independente;
- Ausência de violação de direitos e liberdades individuais;
- Controles institucionais sobre o poder dos eleitos;

- Pluralismo real nas fontes de informação e formas de organização;
- Controle sobre o aparelho militar e de segurança do Estado por civis;

Quando esses atributos existem em medida substancial, é possível dizer que existe um sistema de “democracia liberal”, que, ao lado da democracia eleitoral, indica o limite mínimo para a existência de um sistema democrático (Diamond, 2015 [2008]). A dimensão liberal da democracia surge, portanto, com a finalidade de contrabalancear algumas das limitações inerentes à citada falácia do eleitoralismo. Em especial, essa dimensão considera o potencial tirânico das majorias em um sistema democrático, que podem tomar decisões prejudiciais a minorias caso não haja uma defesa explícita dos direitos e liberdades individuais (Schmitter e Karl, 2017 [1991]). Ademais, outra fragilidade da vertente minimalista diz respeito à reduzida importância que os defensores da democracia eleitoral atribuem às instituições não-eleitorais, como o judiciário ou a polícia, que podem funcionar de forma deficitária ou, ainda, incompatível com aspectos como, por exemplo, a separação de poderes (Moisés, 2008). Esta crítica ensejou um novo desdobramento na literatura e originou abordagens cujos enfoques recaem sobre o funcionamento do governo e das instituições democráticas, como é o caso da já mencionada abordagem da “qualidade da democracia” (Diamond e Morlino, 2017 [2004]).

A introdução do componente liberal na definição de democracia também possibilita outro entendimento sobre o sistema democrático: aquele que sublinha a liberdade dos cidadãos para deliberarem entre si a fim de descobrirem suas necessidades em comum e resolverem suas diferenças, sem dependerem de uma autoridade central (Schmitter e Karl, 2017 [1991]). De fato, as concepções mais “clássicas” de democracia já pressupunham a tomada de decisão baseada na participação direta voltada ao consenso a fim de se alcançar o bem comum, de forma a refletirem a vontade popular. Assim, a sociedade civil ofereceria uma medida intermediária de governança entre o indivíduo e o Estado (Schmitter e Karl, 2017 [1991]). O sistema torna-se governável sem sobrecarregar tomado-

res de decisão com demandas, ao mesmo tempo em que mitiga conflitos e melhora a qualidade da cidadania. Sartori (2017 [1993]) denomina esse entendimento de “democracia social”, denotando uma sociedade cuja visão de mundo exige dos próprios membros que se vejam e se tratem como iguais socialmente.

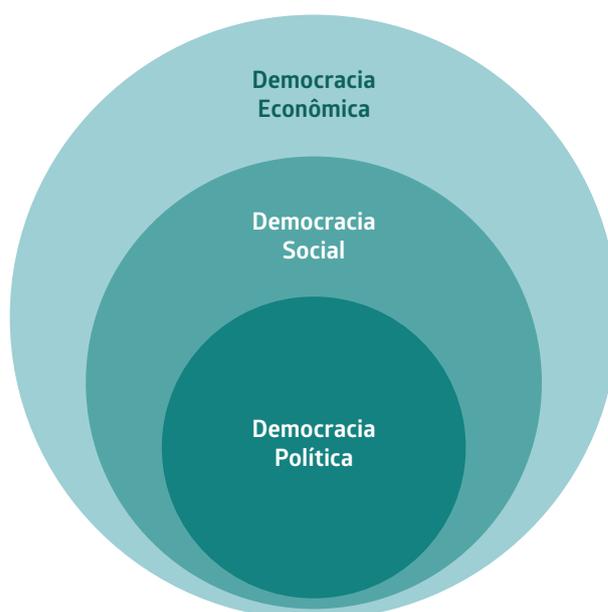
Um dos principais autores a sublinhar a importância de associações e grupos independentes para o funcionamento da democracia foi Tocqueville (2003 [1835/1840]), que, ao analisar a sociedade americana a partir de uma perspectiva sociológica, descreveu uma sociedade caracterizada pela liberdade e pela igualdade de condições e orientada, predominantemente, pelo “Espírito Igualitário” (Sartori, 2017 [1993]). Na esteira de Tocqueville, outros autores passaram a representar a democracia como um *ethos* (visão de mundo), um modo de viver e conviver e, portanto, como uma condição geral da sociedade (Bryce, 2018 [1888]). Este entendimento contribuiu para o desenvolvimento da literatura de cultura política, cujo tema central é a importância de valores, sentimentos, crenças e conhecimentos na explicação do comportamento político (Rennó, 1998). Os autores pioneiros desse campo adotaram o modelo liberal-democrático de cidadania ao considerar o cidadão envolvido e ativo na vida política como protótipo (Almond e Verba, 1989 [1963]). Assim, ao avaliarem a distribuição desse tipo de cidadão por vários países, contribuem para uma teoria científica da democracia que considera o papel da cultura democrática (Kavanagh, 1989 [1980]).

Outra abordagem para a democracia é apresentada por Sartori (2017 [1993]), que considera a expansão dos conceitos de democracia política de natureza liberal-eleitoral, baseada na igualdade jurídico-política, e de democracia social de natureza participativa-cultural, fundada na igualdade de status e na participação, para elaborar o conceito de “democracia econômica”. A democracia econômica fundamenta-se na premissa de igualdade econômica e direitos sociais, envolvendo, entre outros, a redução da pobreza, a redistribuição de renda e a busca por bem-estar social. Porém, é importante frisar que as democracias no sentido social e econômico apenas estendem e comple-

mentam a democracia no sentido político, uma vez que, para Sartori (2017 [1993]), o termo “democracia”, sem qualificação, significa somente democracia política, estando acima das outras e condicionando-as. Alguns autores, todavia, recomendam cautela ao expandir o conceito de democracia (Schmitter e Karl, 2017 [1991]).

A discussão aqui empreendida procurou reunir algumas das diversas teorizações e definições que o conceito de democracia pode assumir, ilustrando com a sua complexidade as razões pelas quais comumente se encontra na literatura a recomendação de evitar os extremos de definições demasiadamente minimalistas ou abrangentes, a fim de privilegiar uma posição de equilíbrio. Em um esforço final de síntese, acreditamos que pode ser esclarecedor pensar as diferentes definições de democracia como camadas que se sobrepõem a partir de bases mais minimalistas em direção a compreensões mais abrangentes, tal como sugerido por Sartori (2017 [1993]), de modo que haveria uma relação entre as definições tal como a apresentada na Figura 1.

Figura 1 | Síntese das camadas de definição da democracia



Fonte: Elaboração dos autores.



2.4. Enfoque no conceito de democracia local

Uma vez que nosso foco analítico está voltado para o conceito de democracia local, faz-se necessário discutir as implicações teórico-conceituais decorrentes de uma circunscrição geográfica específica da democracia. Primeiramente, contudo, cabe esclarecer o que entendemos por “local”. Democracia local pode se referir a qualquer sistema de descentralização de poder e responsabilidades para instituições democráticas em nível de cidades, vilarejos, distritos, bairros ou quaisquer outros níveis equivalentes (Bulmer, 2017). Ou seja, não existe clareza quanto ao nível ideal para se trabalhar a democracia local, havendo apenas inclinação a privilegiar o nível micro em vez do macro. No contexto do presente estudo, abordamos a democracia local a partir da perspectiva das cidades, tomando tal ambiente como o lugar por excelência de sua manifestação. Embora exista certo grau de arbitrariedade nessa escolha, há de se considerar que ela está alinhada com uma tradição sociológica que analisa o impacto das cidades, especialmente das metrópoles, na vida social e política dos indivíduos (Simmel, 2005), bem como com uma tradição da geografia urbana que entende a cidade como intimamente imbricada nos laços sociais e em outras relações com o mundo (Harvey, 2008).

Ao lidar com o conceito de democracia local, é preciso considerar que tanto a noção de autogoverno quanto a proximidade da administração pública em relação aos cidadãos são centrais para a compreensão da governança democrática. Desta perspectiva, os habitantes de uma dada localidade têm o direito e a responsabilidade de tomar decisões sobre os assuntos que os afetam mais diretamente (Sisk *et al.*, 2015 [2001]). Neste sentido, a democracia local pode ser entendida a partir de duas perspectivas, as quais, idealmente, trabalham juntas e se retroalimentam: i. Perspectiva das instituições do governo local: compreende as instituições que possibilitam o funcionamento da democracia no nível local, tais como Prefeitura, Câmara Municipal, conselhos locais etc.; ii. Perspectiva das organizações da sociedade civil: abrange organizações privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas ou organizações

religiosas, filantrópicas, dentre outras, que se originam a partir da ação espontânea e livre dos indivíduos e se dedicam a projetos de interesse público e de cunho social.

“

AO LIDAR COM O CONCEITO DE DEMOCRACIA LOCAL, É PRECISO CONSIDERAR QUE TANTO A NOÇÃO DE AUTOGOVERNO QUANTO A PROXIMIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM RELAÇÃO AOS CIDADÃOS SÃO CENTRAIS PARA A COMPREENSÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA. DESTA PERSPECTIVA, OS HABITANTES DE UMA DADA LOCALIDADE TÊM O DIREITO E A RESPONSABILIDADE DE TOMAR DECISÕES SOBRE OS ASSUNTOS QUE OS AFETAM MAIS DIRETAMENTE”

Nas diversas definições de democracia local, evidenciam-se tanto a relevância da sociedade civil quanto o protagonismo que dela se espera, haja vista a existência de mecanismos de participação e de tomada de decisão descentralizada. A importância do nível local enquanto espaço fundamental para a vitalidade democrática é algo já estabelecido desde, pelo menos, o estudo de Tocqueville (2003 [1835/1840]) sobre a democracia nos Estados Unidos. Ainda assim, há, nesse conceito, uma compreensão sobre os processos essenciais da vida democrática que se aplicam universalmente, isto é, independentemente do nível de análise (Sisk *et al.*, 2015 [2001]). Basicamente, isso significa que, a despeito de suas particularidades, a democracia local pode ser compreendida como uma manifestação localmente situada da democracia enquanto um fenômeno mais amplo, na medida em que reproduz as suas principais características.

Desse modo, é possível afirmar que as democracias locais são caracterizadas pelas mesmas dimensões-chave que definem a democracia no geral, a saber: processo eleitoral; liberdades e direitos; funcionamento do governo; participação política e cultura democrática. Trata-se de um



conceito que, no âmbito da teoria política, enaltece incisivamente o autogoverno local enquanto um dos componentes fundamentais das estruturas e práticas democráticas mais amplas (Pratchett, 2004). Com efeito, o pleno desenvolvimento dessas dimensões no nível local é essencial para a construção de uma fundação sólida que enseje o florescimento de uma democracia forte e duradoura nos níveis regional e nacional (Kemp e Jiménez, 2013). Porém, como já observamos, é notável que o significado de democracia local conceda ênfase especial sobre a participação direta dos cidadãos na vida pública e sobre o papel da cultura para a construção do pensamento popular em matéria de democracia (Sisk *et al.*, 2015 [2001]). Assim se justifica que, embora a noção sartoriana de Democracia Social não goze de tanta aceitação quanto a noção de Democracia Política, ambas são incorporadas ao trabalho por entender a importância das dimensões participativa e cultural para o nível local.

2.5. Uma definição operacional de democracia local para o IDL

Tendo em vista o que foi exposto, podemos estabelecer agora uma definição operacional de democracia local para orientar o cálculo do IDL: *a democracia local é um regime político do âmbito municipal caracterizado pelas dimensões eleitoral-liberal e participativa-cultural, consistindo num fenômeno sistêmico e multidimensional cuja natureza é marcadamente normativa, universal e abrangente.* Como já afirmado anteriormente, não pretendemos com essa definição encerrar as disputas envolvendo as dicotomias definidoras da democracia e suas controvérsias. O objetivo é, como necessário em qualquer exercício de definição, explicitar os polos e dimensões que mais nos parecem teórica e empiricamente consistentes e defensáveis a fim de obter a nossa definição operacional.

Portanto, entendemos que a natureza normativa da democracia se sobressai à natureza descritiva, do mesmo modo que a natureza universal se sobressai à contextual e a natureza abrangente à minimalista. Isso significa que, no nosso enten-

“

TENDO EM VISTA O QUE FOI EXPOSTO, PODEMOS ESTABELECEER AGORA UMA DEFINIÇÃO OPERACIONAL DE DEMOCRACIA LOCAL PARA ORIENTAR O CÁLCULO DO IDL: A DEMOCRACIA LOCAL É UM REGIME POLÍTICO DO ÂMBITO MUNICIPAL CARACTERIZADO PELAS DIMENSÕES ELEITORAL-LIBERAL E PARTICIPATIVA-CULTURAL, CONSISTINDO NUM FENÔMENO SISTÊMICO E MULTIDIMENSIONAL CUJA NATUREZA É MARCADAMENTE NORMATIVA, UNIVERSAL E ABRANGENTE.”

dimento, a democracia no geral, e a democracia local em particular, deve ser concebida como um fenômeno de natureza prescritiva (ou idealizada) que se estende a qualquer sociedade ou região, independentemente da configuração sócio-política prévia, e que engloba diversas dimensões. Especificamente sobre o grau de abrangência, cabe realçar que empregamos aqui uma abordagem próxima do nível mais abrangente, mas, ainda assim, primando por certa parcimônia, pois incorporamos apenas as camadas de Democracia Política e Democracia Social, deixando de fora a Democracia Econômica - que mais carece de apoio dos teóricos contemporâneos.

3. CONCEITUAÇÃO DAS DIMENSÕES DE MENSURAÇÃO

3.1. Processo Eleitoral

No processo eleitoral, os cidadãos-eleitores escolhem, por meio do sufrágio, seus governantes. Os elementos de uma eleição são as regras de elegibilidade, relativas ao eleitorado e ao direito ao voto, entidades e autoridades eleitorais, leis que regulam a competição eleitoral, as campanhas, os gastos e o acesso à mídia e a outros recursos (Elklit e Svensson, 2017 [1999]). Diversos atributos costumam ser utilizados para caracterizar as eleições como democráticas, a exemplo de: licitude, periodicidade, competição, inclusão, transparência, liberdade e justiça. Entre essas características,



“liberdade” e “justiça” são aquelas que mais frequentemente são associadas ao processo eleitoral, vide a máxima: “eleições livres e justas”.

A ideia de “eleições livres” se refere à dimensão de ausência de práticas restritivas, ou monopolistas, na competição democrática. Nas palavras de Schumpeter (2008 [1942], p. 271, tradução nossa), elas constituem uma “competição livre pelo voto livre”. Essa dimensão inclui elementos como fontes alternativas de informação, liberdade de associação e reunião, e liberdade de expressão (McMann, 2006). A noção de “justiça”, por sua vez, evoca um campo relativamente nivelado de disputa entre os partidos que se opõem (Levitsky e Way, 2010). Assim, as regras do jogo não são enviesadas a favor do incumbente e nem prejudicam a competição. Embora em todas as democracias haja certa vantagem dos incumbentes, o contexto, a escala e o padrão das vantagens devem ser levados em conta para analisar se há um campo relativamente justo de competição ou não (Diamond e Morlino, 2017 [2004]).

A perspectiva de acadêmicos varia quanto à importância das eleições e de seu papel nas democracias. Na abordagem minimalista de Schumpeter (2008 [1942]), eleições constituem a condição necessária e suficiente para a existência da democracia. Elas computam opiniões e testam um consenso eleitoral geral (Sartori, 2017 [1993]). Esse teste de consenso não pode ser feito por manifestações ou protestos políticos, por exemplo. Desse modo, as eleições seriam um instrumento de geração de responsividade dos governantes aos governados. Nesse sentido, elas são meios de conectar as ações dos governantes às preferências dos governados (McMann, 2006). Assim, a literatura especializada, de forma geral, tende a enfatizar a necessidade de um sistema eleitoral para a existência da democracia.

Contudo, como as eleições não oferecem por si mesmas garantias substanciais de que suas funções de cômputo de opiniões e teste de consenso serão cumpridas, outros aspectos da esfera democrática também devem ser considerados para que tenhamos uma compreensão acurada da democracia. Dahl (1997 [1971]) assevera que, para que

os governantes sejam minimamente responsivos, depende-se da existência de certos pré-requisitos sociais. Eleições revelam apenas as “primeiras preferências” dos cidadãos, e isso ocorre apenas se certas condições favoráveis estiverem presentes.

Por conseguinte, percebe-se que seria um erro considerar o processo eleitoral como o único fenômeno definidor das democracias (Munck, 2009). Ademais, a questão se torna especialmente complicada com a emergência do fenômeno típico do final da “terceira onda” democrática nos anos 90: os chamados regimes híbridos, que são regimes autoritários caracterizados pela presença de competição eleitoral (Levitsky e Way, 2010). Nesse contexto, a existência de fraudes eleitorais massivas, por exemplo, significa que não há ligação entre as preferências dos eleitores e as eleições, tornando o sistema eleitoral substancialmente ineficaz para a caracterização de um regime democrático (Levitsky e Way, 2010). Não obstante, as eleições permanecem elementos centrais das democracias modernas. Instituições, em essência, traduzem as preferências políticas numa sociedade e definem as regras do jogo, e o sistema eleitoral é uma parte fundamental dessas engrenagens na sociedade democrática. Por isso, é natural que tenhamos escolhido a dimensão “Processo Eleitoral” como a primeira a ser considerada na estrutura teórico-conceitual.

Ela é dividida em três atributos: 1) Competição Democrática; 2) Integridade Eleitoral; 3) Inclusão Eleitoral. Na medida em que os partidos políticos têm a função de traduzir e articular diferentes interesses e necessidades dos cidadãos no âmbito do governo, eles podem ser entendidos mais propriamente no contexto da competição democrática, levando em conta os diferentes elementos competitivos subjacentes ao processo de escolha de representantes numa democracia. Em termos de integridade eleitoral, os componentes deste atributo pretendem verificar se a competição democrática não está viciada devido a algum defeito no processo eleitoral em suas diversas fases, de maneira a desequilibrar a competição em favor de determinados grupos. Por fim, o terceiro atributo contempla a noção de que as eleições devem ser “inclusivas” em sentido eleitoral, o que diz respeito

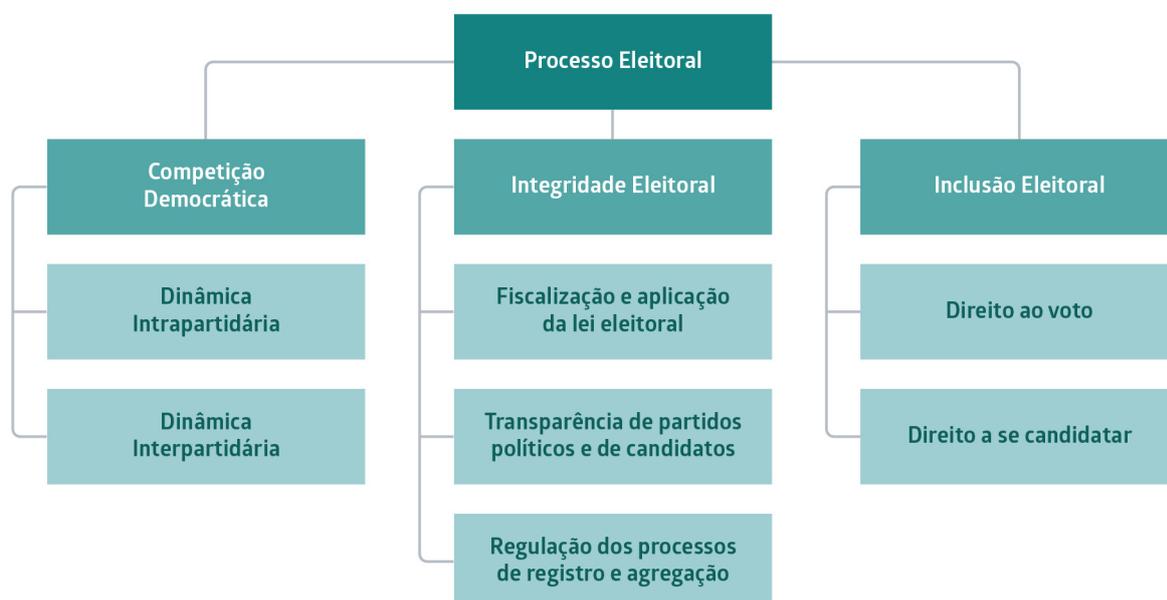
à extensão do direito ao sufrágio e à candidatura numa sociedade aberta.

Esquemáticamente, podemos derivar desses três atributos os seguintes componentes para medir a dimensão “Processo Eleitoral”: i. Competição democrática – abrange ambos os componentes de dinâmica intrapartidária e dinâmica interpartidária; ii. Integridade eleitoral – abrange os componentes de fiscalização e aplicação da lei eleitoral, transparência de partidos políticos e candidatos, e regulação dos processos de registro e agregação; iii. Inclusão eleitoral – abrange os componentes de direito ao voto e de direito a se candidatar. Assim, a árvore conceitual desta dimensão é constituída de acordo com a Figura 2.

um espaço de autonomia privada no qual ideias possam ser elaboradas e, posteriormente, difundidas dentro da sociedade por meio da vida pública. Assim, percebe-se que a proteção dessa dimensão possui dois objetivos principais: i. permitir a cada cidadão o estabelecimento dos próprios objetivos de vida e dos meios para alcançá-los; ii. formar um ambiente no qual exista liberdade tanto para a formulação e expressão de ideias políticas quanto para a organização de reuniões para sua defesa.

Entre os direitos e liberdades considerados fundamentais para a estabilidade do sistema democrático, pode-se mencionar as liberdades de expressão, de crença, de opinião, e os direitos de locomoção, de legítima defesa, entre outros. Como vimos na

Figura 2 | **Árvore conceitual da dimensão Processo Eleitoral**



Fonte: *Elaboração dos autores.*

3.2. Liberdades e Direitos

A dimensão “Liberdades e Direitos” contempla um conjunto de aspectos que, de certo modo, pode ser considerado o ponto de partida de toda discussão democrática em sua vertente liberal. Ela é representada pela noção de que deve existir

subseção anterior, alguns desses elementos já se encontravam implícitos na ideia de concorrência eleitoral schumpeteriana, que deveria ser livre e justa, de forma a contemplar liberdades de associação e reunião, bem como direito ao voto e a se candidatar. Contudo, aquelas liberdades e direitos que se conectavam apenas indiretamente com a



disputa eleitoral, como as liberdades religiosas ou os direitos humanos, por exemplo, foram excluídas da definição minimalista de democracia. Assim, foram necessários novos desenvolvimentos da visão democrática a partir da perspectiva do liberalismo para que liberdades outras fossem contempladas. Essas liberdades formam a dimensão liberal da democracia, a qual, pelos motivos já apontados, pode ser considerada como um requisito para a existência e a estabilidade dos pilares eleitoral e institucional desse sistema de governo (McMann, 2006).

A elaboração dos atributos contidos nessa dimensão foi precedida de uma questão taxonômica: diante da existência de um grande número de liberdades e direitos cuja existência é essencial a uma democracia plena, qual seria a melhor forma de agregá-los? Seguindo a divisão que Marshall (1967 [1963]) propõe para os direitos básicos constituintes da cidadania, optou-se pela agregação desses elementos em dois atributos: 1) Liberdades e Direitos Cívicos; e 2) Liberdades e Direitos Políticos¹. O primeiro atributo abrange as liberdades relacionadas com o direito natural dos indivíduos de aderirem às crenças e ideologias que julgarem mais adequadas, o direito à propriedade privada e à produção intelectual irrestrita. Assim, o atributo “Liberdades e Direitos Cívicos” contempla aspectos do âmbito dos direitos necessários ao exercício da liberdade no foro individual (Marshall, 1967 [1963]). O segundo atributo, por sua vez, diz respeito às liberdades e direitos relacionados ao âmbito político, como as liberdades de associação, de reunião, e de manifestação. Dessa forma, o atributo “Liberdades e Direitos Políticos” contempla aspectos do âmbito dos direitos necessários ao exercício da liberdade na esfera coletiva. Embora exista imensa sobreposição entre essas liberdades e direitos, tal separação nos parece adequada para fins analíticos.

No entanto, uma mensuração completa a respeito da dimensão “Liberdades e Direitos” não poderia

deixar de considerar que a sua manutenção compreende não apenas o absentismo estatal, mas também uma série de ações por parte do Poder Público com vistas a sua proteção e garantia. Com efeito, a tutela dos direitos e liberdades envolve, ao menos, um Judiciário operacional e efetivo. Além disso, faz-se necessário avaliar se tais direitos são, em teoria e na prática, distribuídos igualmente entre os cidadãos, ou se há indivíduos ou grupos injustamente privilegiados em sua concessão, como apontam as discussões sobre desigualdades de gênero na política, por exemplo. Essas considerações motivam a inclusão de um atributo complementar, denominado aqui de “Justiça e Igualdade”, visando a contemplar a avaliação da garantia das liberdades e direitos em termos de condições jurídicas e materiais de proteção, bem como a existência de tratamento justo e igualitário entre os cidadãos.

“

(...) UMA MENSURAÇÃO COMPLETA A RESPEITO DA DIMENSÃO “LIBERDADES E DIREITOS” NÃO PODERIA DEIXAR DE CONSIDERAR QUE A SUA MANUTENÇÃO COMPREENDE NÃO APENAS O ABSENTEÍSMO ESTATAL, MAS TAMBÉM UMA SÉRIE DE AÇÕES POR PARTE DO PODER PÚBLICO COM VISTAS A SUA PROTEÇÃO E GARANTIA.”

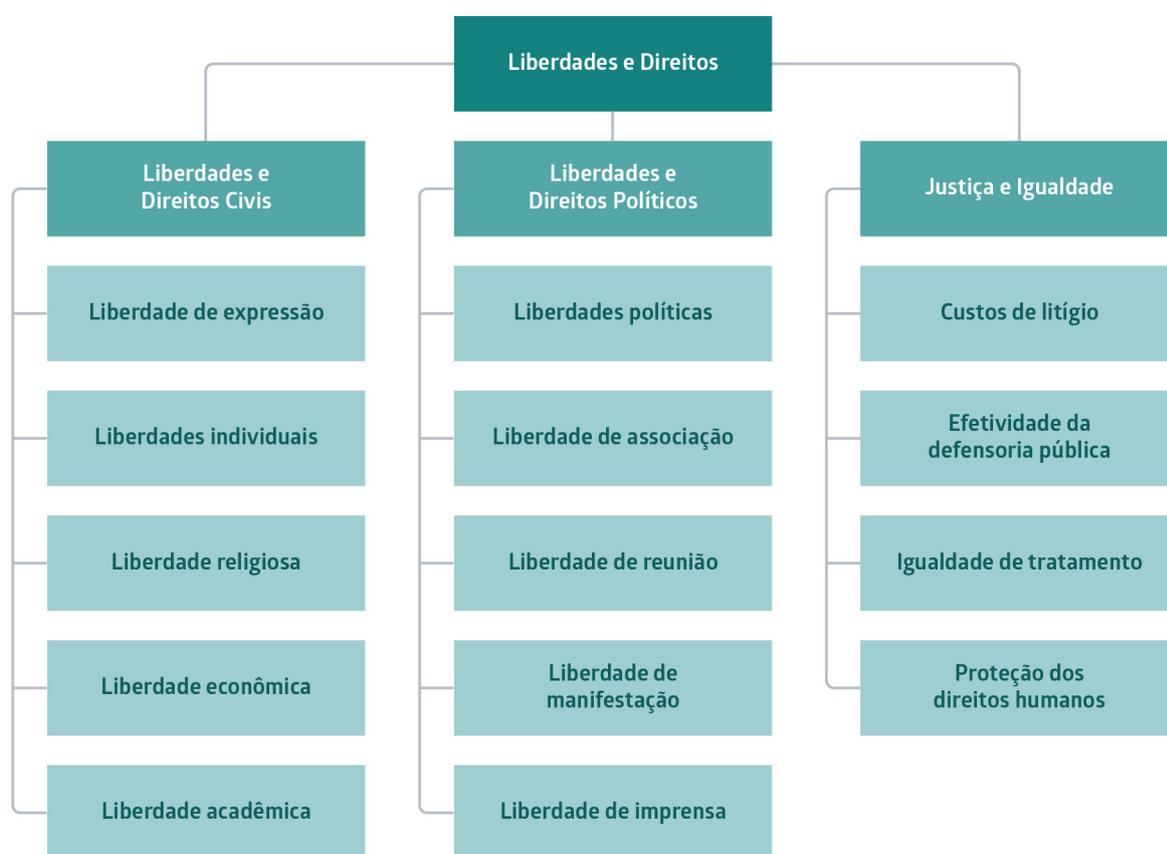
Esquemáticamente, é possível derivar desses três atributos os seguintes componentes para medir a dimensão “Liberdades e Direitos”: i. Liberdades e Direitos Cívicos – abrange os componentes de liberdade de expressão, liberdades individuais, liberdade religiosa, liberdade econômica, e liberdade acadêmica (intelectual); ii. Liberdades e Direitos Políticos – abrange os componentes de liberdades políticas, liberdade de associação, liberdade de reunião, liberdade de manifestação, e liberdade

1. A divisão originalmente proposta por Marshall (1967 [1963]) também contempla os chamados “Direitos Sociais”, os quais abrangem garantias de bem-estar social, como direitos à saúde, à educação e a outros serviços sociais. Ou seja, são direitos mais propriamente do âmbito da “Democracia Econômica” como definida por Sartori (2017 [1993]), a qual, como comentado anteriormente, está fora do nosso enfoque.

de imprensa; iii. Justiça e Igualdade – abrange os componentes de custos de litígio, efetividade da defensoria pública, igualdade de tratamento, e proteção dos direitos humanos. Assim, a árvore conceitual desta dimensão é constituída como representado na Figura 3.

Pretende-se avaliar se as instituições existentes são suficientemente aptas a uma democracia plena, ou se há pontos que necessitam de reforma. A abordagem adotada é pragmática: em vez de adotarmos uma concepção determinada de Estado e de regime político, preferimos focar em aspectos

Figura 3 | **Árvore conceitual da dimensão Liberdades e Direitos**



Fonte: *Elaboração dos autores.*

3.3. Funcionamento do Governo Local

A dimensão “Funcionamento do Governo Local” contempla um conjunto de atributos relacionados ao desenho institucional do Estado para a divisão de poderes e autonomia institucional, à abertura para transparência e controle da ação estatal, tanto por mecanismos internos quanto por terceiros, e à efetividade e responsividade do aparato estatal em relação às demandas da população.

específicos relativos ao funcionamento dos órgãos governamentais responsáveis pela estabilidade do sistema político.

As discussões sobre o funcionamento do governo se beneficiaram amplamente da literatura sobre qualidade da democracia. Segundo Moisés (2008), espera-se que o regime democrático tenha capacidade para suprir as demandas dos cidadãos, para assegurar liberdades e igualdade política, e para



permitir transparência e divisão de poder por meio de um desenho institucional que envolva eleições e mecanismos de controle. Espera-se, também, que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e de seus representantes (Moisés, 2008). Isso implica que uma boa democracia oferece a seus cidadãos ampla liberdade, igualdade política e controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas, por meio de instituições estáveis legítimas e legalmente funcionais (Diamond e Morlino, 2017 [2004], p. 130).

Em princípio, há múltiplas variáveis a serem avaliadas em um indicador que se proponha a examinar, de forma abrangente, a dimensão “funcionamento do governo”. Porém, nem todos esses aspectos podem ser contemplados, pois a definição “funcionamento do governo” abrange uma multiplicidade de variáveis completamente diversas entre si, e nem todas são pertinentes ao contexto da democracia em nível local. Até mesmo Diamond & Morlino (2017 [2004]) sublinham que, no que se refere à qualidade da democracia, não há nenhum meio absolutamente objetivo de configurar um único quadro para graduar “qualidade democrática”. Assim, optamos por operacionalizar a mensuração da dimensão “Funcionamento do Governo Local” por meio de “apenas” três atributos essenciais: 1) Autonomia dos Poderes; 2) Transparência e *Accountability*; 3) Efetividade e Responsividade.

O primeiro mensura a autonomia das esferas governamentais, aferindo a existência e a razoabilidade de mecanismos de divisão de poder que possibilitem equilíbrio e limitação mútua entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse entendimento de separação de poderes tem origem na obra de Montesquieu (1952 [1748]), que elabora a separação dos poderes como um mecanismo tanto para evitar sua concentração quanto para estabelecer uma espécie de controle mútuo, a fim de afastar governos absolutistas e leis tirânicas. Porém, é na Constituição Americana que esse princípio floresce de maneira mais vigorosa com a ideia de freios e contrapesos, a ênfase na constante meta de dividir e organizar os diversos poderes de modo que um fiscalize o outro (Hamilton, Madison e Jay, 2011 [1788]). Dessa forma, esse atributo procura determinar se a estrutura de divisão de poderes existe e

é funcional no contexto avaliado. Para além disso, e por se tratar de um indicador de democracia em nível local, procurou-se avaliar o grau de autonomia do governo constituído localmente em relação aos governos estadual e federal.

O segundo atributo reúne conceitos que, embora distintos, referem-se à divulgação de informações por parte das instâncias públicas e a sua ciência por parte terceiros – isto é, órgãos de controle e demais interessados da sociedade civil. Trata-se de requisitos fundamentais para que a atividade pública possa ser monitorada e avaliada externa e internamente. Nas avaliações relativas à “transparência”, reuniram-se tanto a disponibilização espontânea de informações por parte do governo quanto a provocada, isto é, as respostas governamentais a pedidos realizados pela sociedade civil. Já a ideia de “*accountability*” diz respeito à obrigação de membros de um órgão governamental de prestar contas às instâncias controladoras ou a seus representados: a expressão se refere não apenas ao fornecimento de dados financeiros, mas também à apresentação de justificativas para quaisquer ações e decisões que tenham sido ou venham a ser tomadas (Schedler, 2017 [1999]). Ademais, a *accountability* igualmente diz respeito à capacidade de os agentes fiscalizadores impor sanções aos detentores do poder que violaram suas responsabilidades.

O terceiro atributo visa à mensuração da capacidade de resposta governamental às demandas da população e à efetividade do funcionamento do Estado. No que se refere à capacidade de resposta, é possível observar que ela está relacionada com a *accountability* vertical, a qual influencia o grau de satisfação dos cidadãos com o desempenho da democracia (Diamond e Morlino, 2017 [2004]). É interessante observar que Dahl (1997 [1971]) já apontava a exigência de contínua responsividade dos governos à preferência dos cidadãos enquanto uma característica central da democracia. Operacionalizamos tal noção por meio da mensuração da responsividade do governo à vontade pública, que pode ser captada por meio da frequência de audiências ou consultas públicas e de seus respectivos graus de incorporação em políticas. A efetividade governamental,

por sua vez, mensura quão efetiva é a atuação de entidades públicas fundamentais para o funcionamento democrático, tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, cujas atividades são essenciais ao combate à corrupção, e quão efetiva é a atuação das forças policiais na defesa da segurança pública, cujas atividades são mantenedoras da ordem e da idoneidade do sistema democrático.

Esquemáticamente, podemos derivar desses três atributos os seguintes componentes para medir a dimensão “Funcionamento do Governo Local”: i. Autonomia dos Poderes – abrange os componentes de autonomia do Executivo Local, autonomia do Legislativo Local, autonomia do Judiciário Local, e autonomia do Governo Local; ii. Transparência e *Accountability* – abrange os componentes de divulgação de dados, *accountability* horizontal, *accountability* vertical burocrática, e *accountability* vertical eleitoral; iii. Efetividade e Responsividade – abrange os componentes de efetividade do Tribunal de Contas Local, efetividade do Ministério Público

Local, efetividade da Polícia e responsividade ao eleitorado. Assim, a árvore conceitual desta dimensão é constituída como representado na Figura 4.

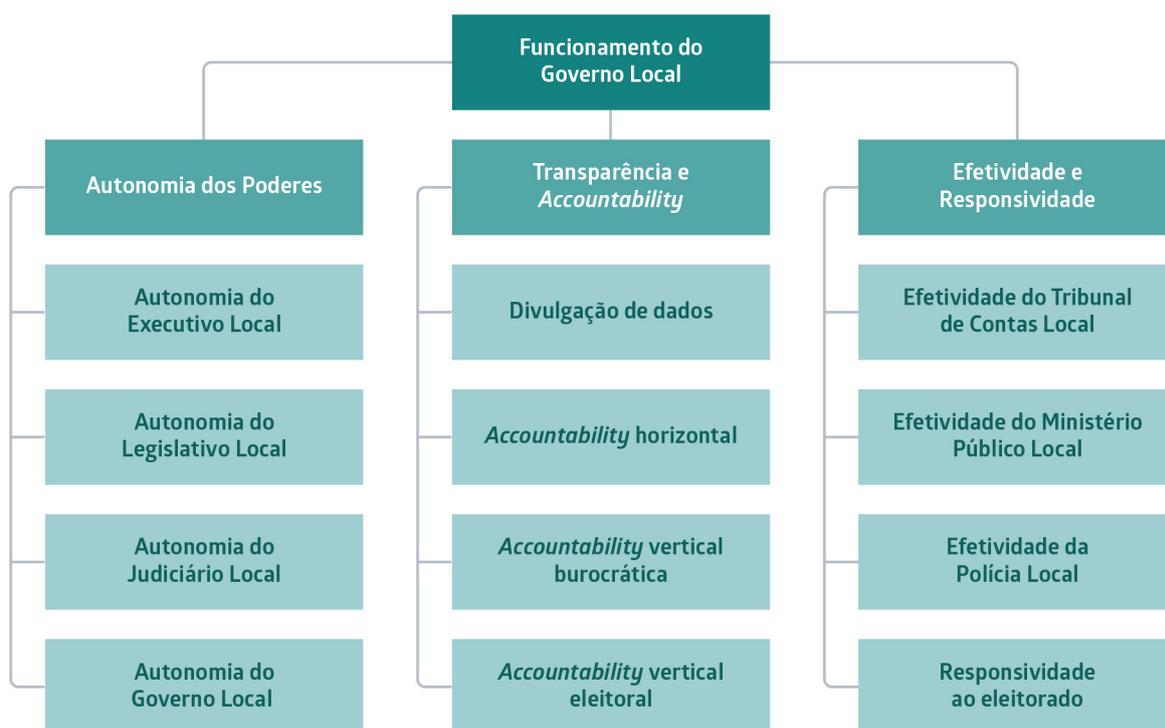
3.4. Participação Política

Nenhum regime pode ser uma democracia sem garantir a todos os seus cidadãos adultos direitos formais de participação política (Diamond e Morlino, 2017 [2004], p. 133). Uma teoria democrática participativa se concentra, essencialmente, na realização dos valores da própria participação e da igualdade política. Como premissa normativa básica, as pessoas que são afetadas por decisões políticas devem partilhar dessas decisões. De fato, se a democracia pressupõe, essencialmente, a escolha entre iguais, então não há razão pela qual algumas pessoas devam decidir e outras não.

Para além da ideia original de democracia direta, a participação política também pode ser entendi-

Figura 4

Árvore conceitual da dimensão Funcionamento do Governo Local





da como uma formação de consenso popular no âmbito eleitoral, o qual se expressa por meio de um mandato para governar. Uma forma moderna de ver essa questão se dá a partir da teoria da escolha pública (Downs, 1999 [1957]): os incumbentes, no geral, não têm incentivos para agir em prol dos interesses coletivos, de modo que, sem a participação política, não há motivos para crer que haverá algum tipo de responsividade. Nesse sentido, mesmo a representação eleitoral na democracia moderna depende da participação política. Podemos dizer, então, que a participação política se refere, sobretudo, a comportamentos orientados para influenciar, direta ou indiretamente, estruturas, incumbentes e a formulação, a adoção e a implementação de políticas. A participação é “política” devido ao âmbito ao qual é direcionada; portanto, ela assume uma conotação diferente de participação “social” e pode variar em extensão segundo a distribuição do comportamento na população e segundo a intensidade da participação.

Em termos operacionais, esta dimensão considera os comportamentos de cidadãos que afetam a esfera política. No contexto da teoria democrática, ela é frequentemente apontada como fator de vitalidade (Putnam, 2015 [2000]), de legitimidade (Fishkin, 2015 [2009]) e de influência (Verba e Nie, 1972) sobre os governos democráticos. Ela contempla primariamente concepções focadas no comportamento eleitoral, como o estudo de Downs (1999 [1957]), que enfoca a racionalidade eleitoral, ou o estudo de Dahl (1997 [1971]), segundo o qual a garantia do princípio de contestação do poder necessita da participação política. Há, contudo, abordagens mais abrangentes, como a tipologia quadripartida de Verba e Nie (1972), que propõe uma expansão maior de comportamentos a serem incluídos no conceito de participação política, entre os quais: extrainstitucionais, “não convencionais”, passivos e expressivos. Contudo, é preciso tomar cuidado com a abrangência, pois, se participação política pode ser qualquer atividade orientada a influenciar a vida coletiva, é difícil evitar a conclusão de que ela poderia ser quase qualquer coisa (van Deth, 2014).

Van Deth (2014) estabelece um conjunto de regras operacionais para reconhecer um comportamento

como um tipo de participação política. Essas regras oferecem critérios objetivos de decisão e definem as condições necessárias para que um comportamento se enquadre no fenômeno. Seu conjunto de sete regras gera três variantes principais de participação política e uma variante de participação relativa a atividades não-políticas cujos propósitos sejam coletivos. Assim, participação política:

1ª Regra: é uma atividade;

2ª Regra: é voluntária;

3ª Regra: é praticada por pessoas no seu papel como cidadãos;

4ª Regra: ocorre na área do governo, da política ou do Estado;

5ª Regra: é direcionada ao âmbito político-governamental;

6ª Regra: é direcionada à resolução de problemas coletivos;

7ª Regra: é direcionada a expressar objetivos ou intenções políticas.

As variantes, por sua vez, referem-se a diferentes combinações de agregação dessas regras. No geral, as três primeiras sempre estão presentes, independentemente da variante. A primeira, chamada também de definição mínima, compreende as regras 1, 2, 3 e 4: a participação política é uma atividade voluntária praticada por pessoas no seu papel como cidadãos na área do governo, da política ou do Estado. A segunda compreende as regras 1, 2, 3 e 5: a participação política é uma atividade voluntária praticada por pessoas no seu papel como cidadãos direcionada ao âmbito político-governamental, mas sem fazer parte dele. A terceira compreende as regras 1, 2, 3 e 6: a participação política é uma atividade voluntária praticada por pessoas no seu papel como cidadãos direcionada à resolução de problemas coletivos, sendo mais propriamente um comportamento comunitário do que político. A quarta compreende as regras 1, 2, 3 e 7: a participação política é uma atividade voluntária praticada por pessoas no seu papel como cidadãos direcionada a expressar objetivos ou intenções políticas, sendo a variante motivacional da participação política.

Para os propósitos do IDL, operacionalizamos a dimensão de “Participação Política” levando em

conta dois atributos que representam diferentes arenas de participação: 1) Participação *Stricto Sensu* – representa a arena mais formal e institucionalizada de participação política, isto é, a arena eleitoral-partidária; e 2) Participação *Lato Sensu* – representa a arena mais espontânea e expressiva de participação política, como é o caso de audiências públicas, associações da sociedade civil, manifestações e participação política virtual. O primeiro atributo contempla os aspectos da primeira variante de participação política identificada por van Deth (2014), enquanto o segundo contempla aspectos das outras três variantes.

Esquemáticamente, é possível derivar desses dois atributos os seguintes componentes para mensurar a dimensão “Participação Política”: i. Participação *stricto sensu* – abrange os componentes de participação eleitoral via sufrágio e de participação eleitoral via atividades partidárias; ii. Participação *lato sensu* – abrange os componentes de

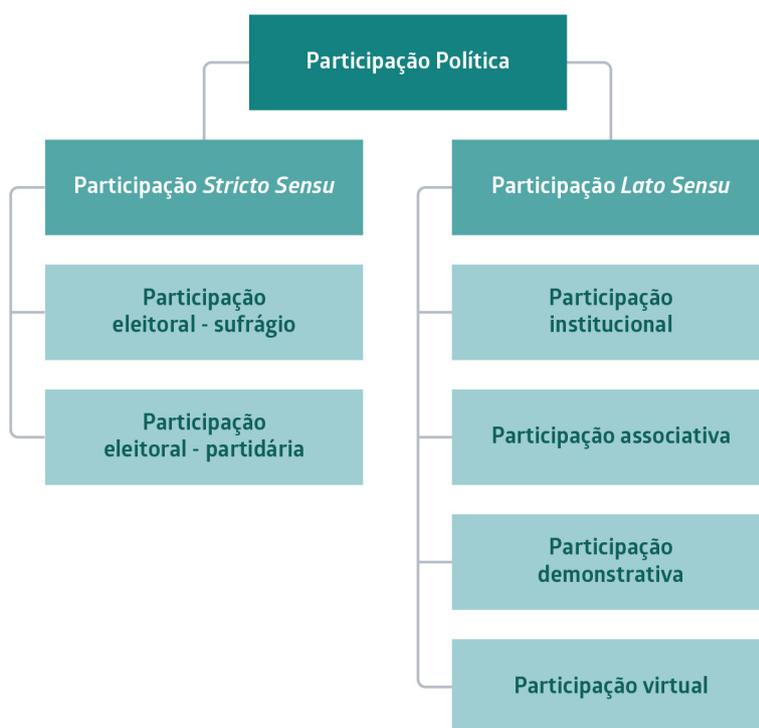
participação institucional via audiências, consultas públicas, etc., de participação associativa via atividades de movimentos sociais, associações da sociedade civil, etc., de participação demonstrativa via manifestações, protestos, etc., e de participação virtual, via mídias sociais, consultas online e demais ferramentas de democracia digital. Portanto, a árvore conceitual dessa dimensão é constituída como representado na Figura 5.

3.5. Cultura Democrática

Todo sistema de governo precisa de dois elementos: legitimidade, no sentido de ser reconhecido pelos governados, e força, no sentido de ter capacidade de agir e fazer cumprir suas deliberações. Democracias, em particular, requerem maior legitimidade e obediência voluntária; isso significa que elas dependem, primariamente, da adesão à ideia de que o regime é legítimo. Se isso for colocado

Figura 5

Árvore conceitual da dimensão Participação Política





em risco, há maiores chances de uma mudança de regime violar o Estado Democrático. A legitimidade depende igualmente do desempenho do governo e da valorização de princípios democráticos. Uma cultura democrática, composta por normas, valores e princípios que reflitam estilos de vida aderentes e consistentes com a democracia é, dessa maneira, fundamental para a estabilidade do regime.

Para Diamond (2015 [2008], p. 186), “uma cultura política democrática valoriza a democracia como a melhor forma de governo e, portanto, afirma certos direitos e deveres básicos da cidadania, incluindo a obrigação de votar e de participar na política”. Diversos princípios e valores sustentam uma cultura democrática, entre eles a liberdade individual, a avaliação do desempenho político, uma “desconfiança saudável de autoridades”, moderação, acomodação, cooperação, negociação, pragmatismo, flexibilidade, uma “capacidade de transcender ou suspender crenças ideológicas e solidariedades étnicas”, pluralismo e a tolerância da diferença, a liberdade e o desejo de expressão, a igualdade de direitos civis e políticos, a livre iniciativa, a competição, a valorização da razão e da lógica, um compromisso comum com a democracia e a autodeterminação (Diamond, 2015 [2008]).

O sistema de valores que emerge da interação entre esses princípios constitui a cultura democrática. Nesse contexto, embora alguns valores possam ser derivados de outros, a cultura democrática é produto deles, e não sua causa. É interessante notar que democracias modernas lutam com o equilíbrio entre eles: o pluralismo e a tolerância da diferença, por exemplo, são bastante centrais para a liberdade individual, mas isso significa tolerar aqueles que são intolerantes? Da mesma forma, no pensamento liberal que, em boa medida, deu origem às democracias modernas, a livre iniciativa e a liberdade individual são centrais para a valorização da propriedade privada, o que garante uma sociedade civil livre da interferência do Estado. A liberdade e a propriedade também podem, entretanto, produzir níveis exacerbados de desigualdade socioeconômica, caso estejam isentas de qualquer regulação governamental. Assim, esse cenário também ameaçaria o princípio de igualdade essencial à democracia. Teorias de

democracia e de cidadania debatem essas questões, que são resolvidas de maneiras distintas por culturas políticas diferentes (Kymlicka, 1995).

Os princípios liberais-democráticos têm diversas fontes e impactos, e há discussões sobre a primazia causal de estruturas e da cultura em relação à democracia (Inglehart e Welzel, 2009 [2005]). Alguns pesquisadores afirmam que determinados valores, como confiança, tolerância, autoeficácia política e virtudes cívicas, são fundamentais no processo de democratização. Outras vertentes teóricas afirmam que é o aprendizado institucional, isto é, a experiência e a vivência, tanto objetiva quanto subjetiva, sob instituições democráticas, que gera uma cultura pró-democracia. Contudo, qualquer modelo causal complexo que busque explicar um fenômeno político deve levar em conta o comportamento e as atitudes humanas: se as instituições definem as regras do jogo e os incentivos ao comportamento, elas também são definidas pelos atores do sistema político, gerando um modelo complexo e dinâmico.

O conceito de cultura democrática é delicado, pois definir parâmetros e componentes específicos para essas culturas pode implicar que algumas não sejam democráticas e, dessa maneira, podem vir a ser consideradas por alguns como inferiores. Ao trabalhar esse conceito, os estudiosos buscam listar elementos de culturas democráticas de modo a não excluir diferenças culturais válidas, mas sem renunciar a componentes essenciais a um estilo de vida e a uma visão de mundo compatível com a democracia. Nesse sentido, Bobbio (1987) estabelece uma analogia entre a democracia e um jogo. Os componentes desse jogo, entre os quais o respeito às decisões da maioria, o comprometimento com o Estado de Direito e a disposição para a deliberação, são necessários para que o jogo continue a existir, e os jogadores obedecem às suas regras para continuar jogando. Assim, a cultura democrática pode ser entendida como uma disposição cultural nas atitudes e nos valores de uma sociedade para respeitar as “regras do jogo” da democracia. Sem alguns de seus componentes, os processos necessários para a manutenção da democracia deixam de funcionar, a ponto de ameaçar o sistema político. Dessa perspectiva, a cultura democrática parece

ser aquela que fomenta os valores, atitudes, habilidades e competências para manter a estabilidade do sistema, sendo uma concepção relativamente minimalista de cultura, haja vista seu foco em comportamentos na esfera pública, nas instituições políticas e nos processos decisórios.

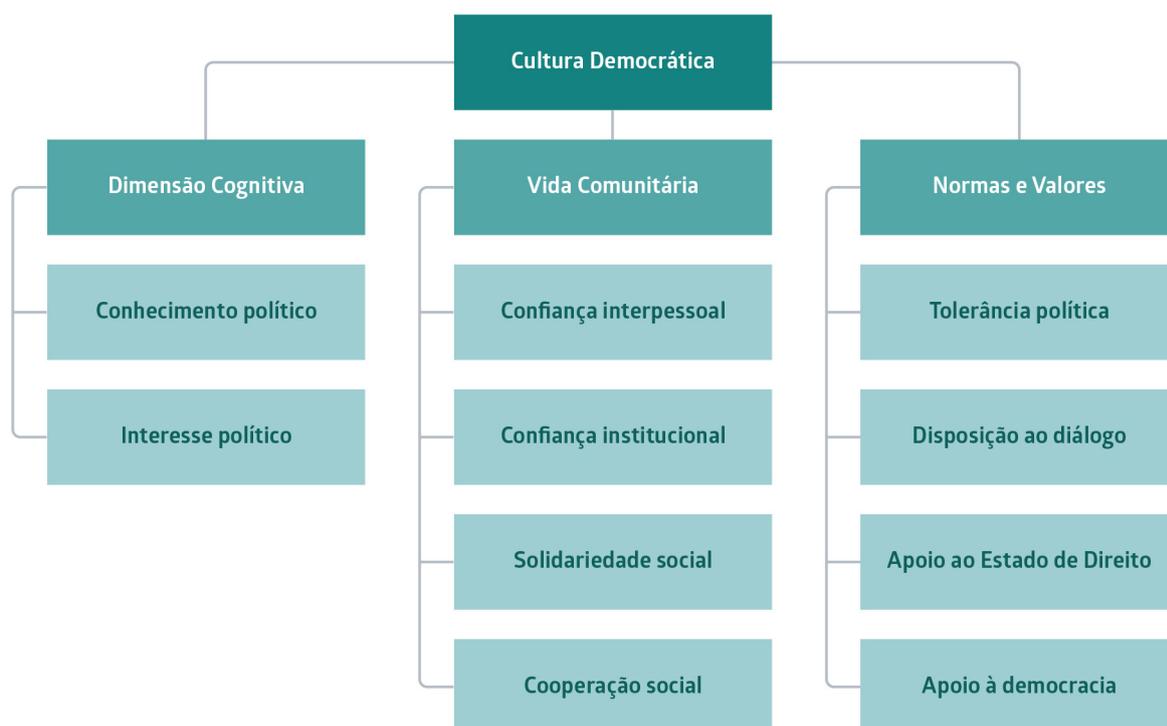
A cultura democrática, dessa maneira, é entendida nesse trabalho como um conjunto de competências necessárias para que os cidadãos valorizem e pratiquem a democracia, de modo a sustentar instituições democráticas. Operacionalizamos essa dimensão por meio de três atributos: 1) Dimensão Cognitiva; 2) Vida Comunitária; 3) Normas e Valores. O primeiro atributo enfatiza que, embora a democracia seja consistente com níveis variáveis de formação educacional e informacional, é difícil conceber uma democracia consolidada sem um grau relativamente alto de conhecimento e de interesse político (Almond e Verba, 1989 [1963]). O segundo atributo, por sua vez, contempla aspectos relacionais que contribuem para o estreitamento

dos laços pessoais e para a formação de capital social, como confiança, solidariedade e cooperação social (Putnam, 2015 [2000]). Por fim, o terceiro atributo tem natureza mais axiológica e considera as principais normas e valores que sustentam o sistema democrático, como inclinação à tolerância e ao diálogo, e o apoio ao Estado de Direito e ao regime democrático (Diamond, 2015 [2008]).

Esquemáticamente, é possível derivar desses três atributos os seguintes componentes para mensurar a dimensão “Cultura Democrática”: i. Dimensão Cognitiva – abrange os componentes de conhecimento político e de interesse político; ii. Vida Comunitária – abrange os componentes de confiança interpessoal, de confiança institucional, de solidariedade social e de cooperação social; iii. Normas e Valores – abrange os componentes de tolerância política, de disposição ao diálogo, de apoio ao Estado de Direito e de apoio à democracia. Desse modo, a árvore conceitual dessa dimensão é constituída como representado na Figura 6.

Figura 6

Árvore conceitual da dimensão Cultura Democrática





4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de fechar o presente capítulo, é importante tecermos algumas considerações finais. Primeiramente, reforça-se que não é pretensão deste trabalho encerrar as controvérsias em torno das dificuldades de se definir e de se mensurar a democracia, mas apenas fornecer uma abordagem possível de operacionalização e teoricamente embasada para empreender o exercício de mensuração e diagnóstico da qualidade das democracias locais nas cidades. Há pontos da Estrutura Teórico-Conceitual do IDL que são passíveis de críticas, como, por exemplo, a base teórica empregada ou a escolha dos indicadores. É evidente, nesse sentido, que a seleção das variáveis e indicadores para o IDL deixa de fora muitos aspectos que poderiam ser considerados relevantes para a democracia. Porém, como já mencionamos, parte do esforço para a construção de índices compostos passa justamente pela parcimônia na escolha dos componentes, a fim de se evitar índices demasiadamente abrangentes. De todo modo, deve-se manter em mente essa e outras limitações do índice, que certamente se mostrará útil para finalidades teóricas e práticas, embora invariavelmente deva ser complementado por outros indicadores e análises que possibilitem uma visão mais completa do fenômeno.

Para além das limitações, todavia, também cabe destacar os alcances e resultados esperados dessa ferramenta. Espera-se que o IDL contribua tanto para o aprimoramento teórico e analítico do campo de estudos sobre a democracia local no Brasil, quanto para desdobramentos práticos em termos de recomendações de políticas públicas e ações de impacto de organizações da sociedade civil. Embora as informações estatísticas de índices compostos não sejam geralmente muito apropriadas para o teste de hipóteses e inferências causais, tais indicadores certamente serão de grande valor para encontrar correlações e eventualmente fazer apontamentos de possíveis temas a serem pesquisados mais a fundo no futuro por meio de metodologias mais robustas para a verificação de causalidade, tais como métodos experimentais, por exemplo. De maneira geral, estamos certos de que a aplicação desse índice se constitui como um

primeiro e importante passo para a revalorização da temática da democracia local no país, e esperamos que dessa iniciativa derivem diversas outras que inclusive a complementem e aprofundem.



5. REFERÊNCIAS

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. 3rd. ed. Newbury Park, USA: SAGE Publications Inc, 1989.

BOBBIO, N. **The future of democracy**: a defense of the rules of the game. Minneapolis, USA: University of Minnesota Press, 1987.

BRYCE, J. **The american commonwealth**. New York, USA: Palala Press, 2018.

BÜHLMANN, M. et al. The Democracy Barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. **European Political Science**, v. 11, n. 4, p. 519–536, 2012.

BULMER, E. **Local democracy**. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2017.

COPPEDGE, M. et al. Conceptualizing and measuring democracy: a new approach. **Perspectives on Politics**, v. 9, n. 2, p. 247–267, 2011.

—. **Democratization and research methods**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo, Brasil: EDUSP, 1997.

DAVIS, K.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. Introduction: global governance by indicators. In: DAVIS, K. et al. (Eds.). **Governance by indicators**: global power through quantification and rankings. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 3–29.

DETH, J. W. VAN. A Conceptual map of political participation. **Acta Politica**, v. 49, n. 3, p. 349–367, jul. 2014.

DIAMOND, L. **O espírito da democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.

DIAMOND, L.; GREEN, E.; GALLERY, W. Como medir a democracia. In: DIAMOND, L. (Ed.). **Para entender a democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017. p. 473.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. A qualidade da democracia. In: DIAMOND, L. (Ed.). **Para entender a democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017. p. 473.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, Brasil: Edusp, 1999.

ELKLIT, J.; SVENSSON, P. O que torna as eleições livres e justas? In: DIAMOND, L. (Ed.). **Para entender a democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017. p. 437.

ELSTUB, S. **Towards a deliberative and associational democracy**. Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press, 2008.

FISHKIN, J. **Quando o povo fala**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HARVEY, D. The right to city. **New Left Review**, v. 53, n. 53, p. 23–40, 2008.

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

KAVANAGH, D. Political culture in Great Britain: the decline of the civic culture. In: ALMOND, G. A.; VERBA, S. (Eds.). **The civic culture revisited**. Newbury Park, USA: Sage, 1989. p. 124–176.

KEMP, B.; JIMÉNEZ, M. **State of local democracy**: assessment framework. Stockholm, Sweden: International IDEA, 2013.

KYMLICKA, W. **Multicultural citizenship**: a liberal theory of minority rights. Oxford, UK: Oxford University Press, 1995.



- LEVITSKY, S.; WAY, L. **Competitive authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar Editores, 1967.
- MARTIN, O. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). **Revista Brasileira de História**, v. 21, n. 41, p. 13–34, 2001.
- MCMANN, K. **Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.
- MOISÉS, J. Á. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11–41, 2008.
- MONTESQUIEU, B. DE. **The spirit of laws**. Chicago, USA: William Benton, 1952.
- MUNCK, G. **Measuring democracy: a bridge between scholarship and politics**. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press, 2009.
- MUNCK, G. L.; VERKUILEN, J. Evaluating Alternative Indices. **Comparative political studies**, v. 35, n. 1, p. 5–34, 2002.
- MUNCK, G.; VERKUILEN, J. Trazendo de volta a mensuração: fundamentos metodológicos do índice de democracia eleitoral. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 19, p. 147–165, 2016.
- OECD. **Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide**. Paris, France: OECD Publishing, 2008.
- PRATCHETT, L. Local autonomy, local democracy and the “new localism”. **Political Studies**, v. 52, n. 2, p. 358–375, 2004.
- PUTNAM, R. **Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.
- RENNÓ, L. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71–92, 1998.
- SARTORI, G. **O que é democracia?** Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017.
- SCHEDLER, A. Por um conceito de accountability. In: **Para entender a democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017.
- SCHMITTER, P.; KARL, T. O que a democracia é... e não é. In: DIAMOND, L. (Ed.). **Para entender a democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017. p. 473.
- SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. New York, USA: Harper Perennial, 2008.
- SEN, A. Human rights and Asian values. **Sixteenth Morgenthau Memorial Lecture on Ethics & Foreign Policy**, p. 1–32, 1997.
- SIMMEL, G. As grandes cidades e a vida do espírito (1903). **Mana**, v. 11, n. 2, p. 577–591, 2005.
- SISK, T. et al. **Democracia em nível local: manual de participação, representação, gestão de conflito e governança do International IDEA**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.
- TOCQUEVILLE, A. **Democracy in America**. London, UK: Penguin Classics, 2003.
- VERBA, S.; NIE, N. **Participation in America: political democracy and social equality**. Chicago, USA: Chicago University Press, 1972.



Capítulo 2

ESTRATÉGIAS DE MENSURAÇÃO DA DEMOCRACIA LOCAL

DIEGO MORAES

– Instituto Sívís

THAÍSE KEMER

– Instituto Sívís

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresentaremos os principais aspectos metodológicos da construção do IDL. Já delineamos, como etapa prévia no capítulo anterior, a Estrutura Teórico-Conceitual do Índice, a qual fornece entendimento e definição claros para o fenômeno multidimensional da democracia local. Essa etapa prévia é de extrema importância, pois é a responsável por proporcionar bases sólidas para a seleção e a combinação de variáveis. Nunca é demais enfatizar que a qualidade dos índices compostos, bem como a solidez da mensagem transmitida por eles, depende necessariamente da qualidade da base teórico-conceitual (OECD, 2008). Em conjunto com ela, os aspectos metodológicos assumem fundamental relevância para a elaboração do Índice, dado que buscam assegurar a correta aplicação dos delineamentos teóricos previamente propostos. Assim sendo, iremos nos

concentrar, a partir de agora, nas estratégias de seleção e coleta de dados e nos métodos de cálculo empregados para se chegar ao cômputo final do IDL. Todavia, antes de tratar os aspectos metodológicos, cabe discutir brevemente a natureza dos índices compostos, de forma a explicitar suas principais vantagens e desvantagens.

Sendo assim, o presente capítulo está organizado da seguinte maneira: na Seção 2, discutimos os aspectos positivos e negativos dos índices compostos, enfatizando que podem ser instrumentos muito úteis no auxílio ao diagnóstico de problemas complexos, mas que envolvem decisões metodológicas que não são triviais e cujos resultados podem ser mal interpretados; na Seção 3, apresentamos o âmbito de pesquisa do IDL, definindo as circunscrições espacial, populacional e temporal às quais o Índice se aplica com vistas a explicitar seu enfoque; a Seção 4, por sua vez, detalha o proces-



so de seleção e coleta de dados, compreendendo os procedimentos de pesquisa com especialistas e de *survey* com a população; já a Seção 5 discute os métodos de cálculo dos índices compostos nas etapas de normalização, ponderação e agregação, explicitando as escolhas feitas para o caso do IDL; por fim, a Seção 6 tece algumas considerações finais sobre os desafios metodológicos de se mensurar a democracia.

2. VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM ÍNDICE COMPOSTO

Em razão de sua complexidade, diversos fenômenos sociais não podem ser mensurados por meio de um único indicador, sendo necessário que sejam representados por diversas dimensões correlatas. Essa representação é comumente alcançada por meio da construção de índices compostos, os quais são extremamente úteis para a síntese de fenômenos complexos, mas que envolvem procedimentos metodológicos complicados e delicados (Mazziotta e Pareto, 2013). Os índices podem ser definidos como dispositivos de redução de dados, pois as várias respostas de um indivíduo podem ser resumidas em um único modelo de pontuação e, mesmo assim, os detalhes específicos daquelas respostas são mantidos quase que na totalidade (Babbie, 2005 [1997]). Como já amplamente enfatizado, a construção de índices compostos depende fortemente, em um primeiro momento, da elaboração de uma Estrutura Teórico-Conceitual, à qual se segue uma etapa de seleção de indicadores que deve ser guiada por dois critérios básicos.

O primeiro critério para selecionar os itens a serem incluídos no índice é a validade aparente, apontando a necessidade de que os diversos indicadores que o compõem sejam harmônicos entre si em termos de sua afinidade lógica e teórica com o constructo abstrato final que se pretende medir. Como ilustrado por Babbie (2005 [1997]), se, por exemplo, pretende-se medir o conservadorismo político dos indivíduos, todo e qualquer compo-

nente do índice deve aparecer para indicar tão somente o conservadorismo do respondente ou o seu oposto (o liberalismo). Portanto, em geral, a literatura metodológica sobre conceituação e medição enfatiza a necessidade de certo grau de “unidimensionalidade”¹ na construção de índices. Isto é, uma medida composta deve, na medida do possível, representar apenas uma dimensão. Assim, ainda segundo o exemplo de Babbie (2005 [1997]), componentes que reflitam religiosidade não deveriam ser incluídos em um índice de conservadorismo político, mesmo que haja certa sobreposição empírica entre essas duas variáveis.

“

EM RAZÃO DE SUA COMPLEXIDADE, DIVERSOS FENÔMENOS SOCIAIS NÃO PODEM SER MENSURADOS POR MEIO DE UM ÚNICO INDICADOR, SENDO NECESSÁRIO QUE SEJAM REPRESENTADOS POR DIVERSAS DIMENSÕES CORRELATAS. ESSA REPRESENTAÇÃO É COMUMENTE ALCANÇADA POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES COMPOSTOS, OS QUAIS SÃO EXTREMAMENTE ÚTEIS PARA A SÍNTESE DE FENÔMENOS COMPLEXOS, MAS QUE ENVOLVEM PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS COMPLICADOS E DELICADOS”

O outro critério para selecionar itens a serem incluídos no índice é a variância empírica fornecida por eles. Esse critério aponta que, basicamente, se cada item realmente der uma indicação do constructo abstrato, em termos de validade aparente, então os itens devem estar empiricamente relacionados entre si, já que é improvável que itens não relacionados meçam a mesma variável (Babbie, 2005 [1997]). Retomando o exemplo supracitado, se vários itens de um índice refletem o conservadorismo de um respondente, quem aparecer como conservador num item deve também aparecer

1. *No caso específico de índices de democracia, percebe-se que o critério de “unidimensionalidade” é praticamente inalcançável, dada a complexidade do conceito. Portanto, a natureza multidimensional do fenômeno faz com que se aceite menor correlação entre os indicadores que compõem os índices.*



assim nos demais. Ou seja, é necessário que exista um grau razoável de correlação entre os componentes do índice. Todavia, tais itens raramente estão perfeitamente correlacionados, até porque, conquanto um item não relacionado a vários outros provavelmente deva ser abandonado, uma forte correlação entre itens também é um sinal de perigo por ser indicativa de redundância (Babbie, 2005 [1997]).

Para compreender mais a fundo o que são os índices compostos, faz-se necessário compreender previamente o que são os indicadores, os quais compõem tais índices. Um indicador é, de modo geral, uma medida quantitativa derivada de observações factuais de um determinado fenômeno. Tais observações são as estatísticas, as quais, figurativamente, poderiam ser consideradas os “átomos” que compõem os indicadores, ao passo que os indicadores seriam, então, as “moléculas”. Avançando com essa analogia biológica, assim como “moléculas” são usadas para formar “células”, os indicadores são usados para formar os índices compostos. Portanto, os índices compostos são basicamente formados por indicadores particulares selecionados com base num modelo teórico-conceitual subjacente e que possuem como finalidade a mensuração de fenômenos multidimensionais, os quais não poderiam ser capturados por indicadores ou estatísticas únicas (OECD, 2008).

Ao fim do processo de seleção de indicadores, é possível organizá-los verticalmente segundo seus diferentes níveis de abstração:

- Os indicadores mais próximos do constructo abstrato, ou fenômeno, que se pretende medir com o índice podem ser chamados, por exemplo, de dimensões;
- Os indicadores em um nível abaixo de abstração, isto é, aqueles que compõem as dimensões, podem ser chamados, por sua vez, de atributos;
- Os indicadores que compõem os atributos podem ser chamados, então, de componentes;
- Os indicadores que compõem os componentes podem ser chamados, por fim, de subcomponentes, e assim por diante.

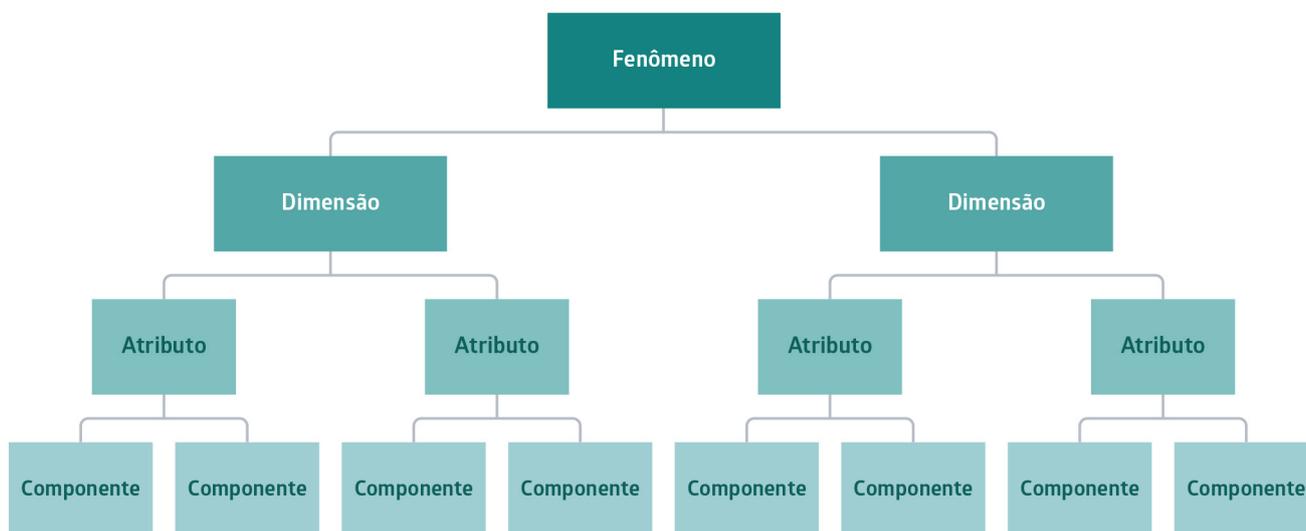
“

UM INDICADOR É, DE MODO GERAL, UMA MEDIDA QUANTITATIVA DERIVADA DE OBSERVAÇÕES FACTUAIS DE UM DETERMINADO FENÔMENO. TAIS OBSERVAÇÕES SÃO AS ESTATÍSTICAS, AS QUAIS, FIGURATIVAMENTE, PODERIAM SER CONSIDERADAS OS “ÁTOMOS” QUE COMPÕEM OS INDICADORES, AO PASSO QUE OS INDICADORES SERIAM, ENTÃO, AS “MOLÉCULAS”. AVANÇANDO COM ESSA ANALOGIA BIOLÓGICA, ASSIM COMO “MOLÉCULAS” SÃO USADAS PARA FORMAR “CÉLULAS”, OS INDICADORES SÃO USADOS PARA FORMAR OS ÍNDICES COMPOSTOS.”

Em síntese, quanto maior for a distância entre um indicador e o fenômeno a ser mensurado, menor será o nível de abstração desse indicador, o que significa que ele é mais operacionalizável e apto a ser capturado por instrumentos de mensuração. Ou seja, os componentes ou subcomponentes de um índice são aqueles elementos mais simples, concretos e passíveis de coleta empírica, de modo que eles são o ponto de partida para a tarefa de mensuração (Munck e Verkuilen, 2002). Por isso, alguns autores chamam esses elementos de “folhas” da árvore conceitual de mensuração dos índices compostos, a qual pode ser representada como na Figura 1.

Os índices compostos são crescentemente percebidos como ferramentas relevantes para a comparação da performance de países, de regiões ou de cidades, em termos de vários aspectos sociais complexos. Assim, mostram-se bastante úteis para a análise de políticas e para a comunicação pública (OECD, 2008). Contudo, os índices compostos também podem levar a interpretações equivocadas, caso sejam mal construídos ou mal analisados (Davis, Kingsbury e Merry, 2012). Seus resultados abrangentes podem conduzir seus usuários a extrair conclusões simplistas e recomendações de políticas públicas que são superficiais ou mesmo enganosas. Assim, o papel principal

Figura 1 | **Árvore Conceitual de Mensuração de Índices Compostos**



Fonte: *Elaboração dos autores.*

dos índices compostos é funcionar como meios para que se iniciem discussões e avaliações mais aprofundadas, bem como para atrair o interesse público para determinado tema. Não são, porém, ferramentas conclusivas para balizar a tomada de decisão de maneira absoluta.

Em certo sentido, os índices compostos são como modelos matemáticos ou computacionais cuja construção depende mais da engenhosidade do modelador do que de regras científicas de modelagem universalmente aceitas (OECD, 2008). Nesse sentido, é possível mesmo afirmar que a justificativa para determinado índice composto se encontra, em grande medida, na adequação aos seus fins pretendidos e na aceitação dos pares (Davis, Kingsbury e Merry, 2012). Tal realidade se explica pelo fato de que, no âmbito científico, existem diferentes campos de conhecimento, e cada um possui suas próprias regras e pressupostos para a geração e a validação do conhecimento (Kuhn, 2018 [1962]). Percebe-se, assim, que os índices compostos são instrumentos científicos cujos pressupostos são bastante flexíveis, não havendo nada que se aproxime muito da definição de “melhores práticas” (*best practices*) ou de um

“padrão-ouro” (*gold standard*) para a sua construção no âmbito da comunidade científica que os desenvolve. Isso não significa, contudo, que inexistam procedimentos mais ou menos defensáveis na construção de índices compostos, mas, sim, que os procedimentos mais adequados irão variar de caso a caso.

No geral, é possível observar a existência de dois grupos de especialistas que tendem a encarar a produção de índices compostos de maneira antagônica: de um lado, o grupo dos estatísticos e cientistas de dados em geral, que tende a rechaçar os índices compostos por entender que a demasiada agregação de estatísticas e de indicadores implica uma enorme perda de informação significativa; de outro lado, o grupo dos analistas e profissionais de política pública e comunicação social, que tende a abraçar os índices compostos por perceber que as suas agregações são fundamentais para resumir processos complexos e, por vezes, elusivos (Saisana, Saltelli e Tarantola, 2005). Embora seja improvável que algum dia esse antagonismo seja resolvido, a sua mera existência indica a necessidade de sempre se levar em conta os prós e contras dos índices compostos. Desse



modo, apresentamos na Tabela 1 uma tentativa de síntese de alguns dos principais aspectos positivos e negativos desse tipo de índice.

unidades de observação do nosso estudo, e, portanto, as fontes de informação para a criação dos indicadores e para o cálculo do IDL. A começar,

Tabela 1 Principais aspectos positivos e negativos de um índice composto

Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Resume realidades complexas e multidimensionais com vistas a apoiar a tomada de decisão	Envolve, necessariamente, perdas de informações em razão do processo de agregação
É mais fácil de se interpretar do que uma variedade de diversos indicadores separadamente	Caso seja mal construído ou mal interpretado, pode transmitir mensagens enganosas
Consegue comparar o progresso de países, regiões ou cidades ao longo do tempo	Pode fomentar conclusões simplistas
Reduz o tamanho visível de um conjunto de indicadores sem se desfazer totalmente da informação subjacente de base	Pode ser usado de forma abusiva para apoiar determinada narrativa política ou similares, caso a construção não seja transparente ou não se apoie em sólidos princípios estatísticos e conceituais
Coloca as questões de progresso de países, regiões ou cidades no centro das discussões políticas	Pode ser alvo de disputa política em termos de seleção dos indicadores, das ponderações e do cálculo em geral
Facilita a comunicação com o público em geral e promove a prestação de contas (<i>accountability</i>)	Caso não haja transparência, pode disfarçar falhas graves e dificultar ações corretivas
Ajuda a construir narrativas e comparar dimensões complexas efetivamente	Pode levar a recomendação de políticas públicas inadequadas se certas dimensões relevantes difíceis de se mensurar forem ignoradas

Fonte: Adaptado de OECD (2008).

3. ÂMBITO DA PESQUISA

Antes de passar para a discussão dos procedimentos e estratégias de seleção e coleta de dados, é necessário delimitar os âmbitos da nossa pesquisa por meio da explicitação das suas circunscrições espaciais, populacionais e temporais. Essa etapa é importante porque é nela que se expõem as

então, pela circunscrição espacial. Dado que nosso objeto de análise é a democracia em nível local, a delimitação geográfica adotada na nossa pesquisa foi a das cidades utilizando a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Assim, consideramos os municípios predominantemente urbanos localizados em: i. Unidades populacionais com mais de 50 mil habitantes em área de ocupa-



ção densa; ii. Unidades populacionais que possuem entre 25 mil e 50 mil habitantes em área de ocupação densa com grau de urbanização superior a 50%; iii. Unidades populacionais que possuem entre 10 mil e 25 mil habitantes em áreas de ocupação densa com grau de urbanização superior a 75% (IBGE, 2017).

Além da definição básica de cidades, adotamos uma delimitação adicional, com vistas a estreitar o recorte geográfico. Optamos em nosso estudo pelo enfoque nas cidades de médio e grande porte, isto é, aquelas que possuam mais de 100 mil habitantes, segundo a definição adotada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Motta e Mata, 2008). A escolha se deu, basicamente, por dois motivos. Em primeiro lugar, as cidades maiores tendem a concentrar um elevado número de órgãos e escritórios governamentais e de espaços de reunião e de discussão política, quando comparadas a cidades de menor porte. Sendo assim, parece adequado delimitar preliminarmente um estudo sobre a democracia local ao âmbito das cidades médias e grandes, embora não exista, de fato, nenhum impedimento explícito à execução desse tipo de estudo em outras localidades. Em segundo lugar, como será mais bem discutido na próxima seção, uma das estratégias de coleta de dados que adotamos envolve a captura de informações via *surveys* com especialistas, demandando que as cidades analisadas reúnam um número considerável de especialistas em democracia e em políticas públicas locais que possam ser consultados. Assim, a escolha das cidades de médio e grande porte favorece a análise de contextos com maior probabilidade de ocorrência de universidades públicas ou privadas, organismos públicos e imprensa de importância regional, o que contribui para uma maior concentração desses profissionais.

Passando para a circunscrição populacional, nossas estratégias de coleta de dados abrangem dois procedimentos, a saber: *survey* com a população eleitoral e *survey* com especialistas. O *survey* com a população eleitoral fornecerá os insumos para o cômputo das dimensões “Participação Política” e “Cultura Democrática”, enquanto o *survey* com especialistas fornecerá as informações para o

cômputo das dimensões “Processo Eleitoral”, “Liberdades e Direitos” e “Funcionamento do Governo Local”.

É necessário, em seguida, definir e circunscrever com precisão cada uma dessas unidades de observação. Primeiramente, no que se refere à população eleitoral, a delimitação adotada em nosso estudo aplica os seguintes filtros: i. Os indivíduos entrevistados devem habitar na cidade em questão há, pelo menos, dois anos, garantindo que eles tenham vivenciado, no mínimo, uma experiência eleitoral naquele município; ii. Os indivíduos entrevistados devem possuir título eleitoral e devem votar na cidade em questão, garantindo que eles façam parte da população eleitoral daquela cidade, o que é imprescindível para a análise da democracia local.

Em segundo lugar, no que se refere à delimitação dos especialistas, foram estabelecidos os seguintes critérios de seleção: i. Profundidade e extensão do conhecimento acerca da democracia e da política na cidade; ii. Conexão com a cidade em questão, sendo, preferencialmente, eleitores da cidade; iii. Seriedade de propósito para responder cuidadosamente e honestamente ao questionário; iv. Imparcialidade, sendo preferencialmente indivíduos que não tenham nenhum tipo de associação próxima a partidos políticos ou outras entidades e organismos político-partidários; v. Diversidade sociodemográfica e profissional. Cabe notar que apenas o primeiro critério é eliminatório, sendo que os especialistas devem, necessariamente, possuir conhecimento comprovado acerca da democracia e política local. Os demais critérios são utilizados somente para finalidades classificatórias.

Finalmente, no que se refere à circunscrição temporal, recomenda-se que a aplicação do índice em uma dada cidade seja realizada bianualmente, de modo a acompanhar a situação da democracia local ao longo do tempo. Quando comparada à opção anual, a periodicidade bienal possibilita maior tempo para o desenvolvimento e o amadurecimento de iniciativas do Poder Público e da sociedade civil para a sua posterior avaliação por meio do Índice. Assim, essa periodicidade se revela mais adequada para os propósitos do IDL, inclusive por-



que, de uma perspectiva pragmática, ela facilita tanto a incorporação de possíveis melhoramentos nos questionários ao longo do tempo quanto o aprimoramento nos processos de aplicação dos *surveys*. Contudo, cabe frisar, esta é apenas uma recomendação provisória, de modo que não há nenhum impeditivo à aplicação do índice em intervalos de tempo menores ou maiores.

4. PROCESSO DE SELEÇÃO E COLETA DE INDICADORES

4.1. Survey com especialistas

Embora seja necessário reconhecer o papel essencial das regras de objetividade na mensuração de fenômenos sociais, há que se considerar que elas raramente são claras o bastante para dispensar o uso de elementos mais subjetivos. Além disso, é igualmente necessário reconhecer o papel essencial que o julgamento desempenha na mensuração de fenômenos complexos (Schedler, 2012). De modo geral, verifica-se que a maioria dos fenômenos empíricos em Ciências Sociais não são acessíveis por mensuração direta ou por pura observação de fatos, pois envolvem, necessariamente, certo grau de interpretação (Weber, 2011 [1904]). Ademais, quanto mais complexos (abstratos, multidimensionais e agregados) forem os fenômenos, mais dependentes de interpretações eles serão, demandando, muitas vezes, julgamentos avaliativos para possibilitar a sua mensuração. Isso não significa dizer que qualquer julgamento é válido enquanto mensuração científica, mas, sim, observar que, quando conformados por padrões sólidos de procedimento metodológico, o uso de julgamentos pode ser fundamental para quantificar fenômenos sociais complexos a partir de uma visão de racionalidade intersubjetiva, com base em fatos e razões públicas que sejam defensáveis (Schedler, 2012).

Essa é a linha de raciocínio que subjaz a ampla utilização do julgamento de especialistas na literatura de mensuração em Ciência Política, especialmente no campo de estudos da democracia, o qual tem sido guiado por uma expansão de dados globais coletados, em muitos casos, por meio de

surveys com especialistas (Schedler e Mudde, 2010). Desse ponto de vista, os julgamentos dos especialistas não devem ser confundidos com meras opiniões, mas se tratam, sim, da faculdade crítica da formação de avaliações independentes face a argumentos conflitantes (Schedler, 2012). Partindo dessa premissa, adotamos, para o IDL, a estratégia de coleta de informações via *survey* com especialistas, os quais podem ser definidos como indivíduos dotados de conhecimento substantivo sobre democracia, ou sobre alguma de suas dimensões, e, também, sobre o nível local, isto é, a cidade em análise.

No que diz respeito ao questionário e à estrutura das questões apresentadas aos especialistas, adotamos um sistema de pontuação a partir de questões de múltipla escolha que representam indicadores escalares de três pontos. Ou seja, são indicadores de resposta 1, 2 ou 3, o que possibilita levar em conta tanto as situações mais extremas e claramente diferenciáveis (respostas 1 e 3) quanto a possibilidade de uma “zona cinzenta” (resposta 2) em termos de uma natureza mais híbrida da variável mensurada em determinado contexto. Para a escolha desse sistema de pontuação, seguimos as recomendações da *The Economist Intelligence Unit* (EIU) para o desenho do *Democracy Index*, que mensura a democracia em 165 países desde 2006. No relatório desse índice é apontada a problemática do uso de escalas mais abrangentes, de 5 ou 7 pontos, por exemplo, já que escalas tão amplas aumentariam o risco de um baixo grau de confiabilidade nas respostas dadas por especialistas e dariam maior espaço para erros de mensuração, decorrentes do fato de que os especialistas podem ter limites diferentes para as suas avaliações (EIU, 2018).

No questionário, também há um esforço de apresentar as questões da maneira mais direta possível, por meio do fornecimento de esclarecimentos específicos para cada uma delas, explicitando o que entendemos pelos termos e pelos conceitos utilizados. Contudo, para além dos esforços de construção de um bom questionário, é preciso lançar mão de outras estratégias metodológicas que garantam alto grau de confiabilidade das respostas obtidas. Evidentemente, ao acatar a necessi-



dade de se apoiar em mensurações de julgamento para o nosso estudo, também devemos reconhecer a necessidade de racionalizar tal mensuração por meio da adoção de padrões metodológicos mínimos que possam converter os julgamentos de uma prática privada em um procedimento intersubjetivo (Schedler, 2012). Procuramos assegurar esses padrões metodológicos mínimos por meio de duas práticas: o estabelecimento de critérios sistemáticos de seleção dos especialistas e a criação de um sistema de ponderação por especialidade e confiança.

4.1.1. Critérios sistemáticos de seleção dos especialistas

Para estabelecer os critérios sistemáticos de seleção dos especialistas, seguimos as práticas adotadas e recomendadas pelo Instituto V-Dem (Varieties of Democracy), que encabeça um dos mais sofisticados e ambiciosos projetos de produção de bases de dados globais sobre a democracia, contando atualmente com cerca de 19 milhões de dados para 201 países, abrangendo o período entre 1789 até 2017 (Luhmann et al., 2018). Em linhas gerais, com vistas a garantir a qualidade da informação obtida via survey com especialistas, o V-Dem adota um protocolo com cinco critérios para o recrutamento desses profissionais (V-Dem, 2019), também utilizado para os fins do nosso índice em nível local. Assim, compilamos uma lista de potenciais especialistas por cidade, com, pelo menos, 10 representantes por dimensão do IDL a ser mensurada por esse instrumento, as quais são: I. Processo Eleitoral, II. Liberdades e Direitos, e III. Funcionamento do Governo Local. No caso de São Paulo, foram consultados 32 especialistas (11 especialistas em Processo Eleitoral, 10 especialistas em Liberdades e Direitos, e 11 especialistas em Funcionamento do Governo Local). Os critérios para seleção destes especialistas são os seguintes:

i. Elementos que comprovem a expertise desses indivíduos, tais como: pós-graduação em Ciências Sociais, Direito ou História; registro de publicações relevantes sobre democracia, com enfoque em pelo menos uma das dimensões do Índice a serem mensuradas via survey

com especialistas; posição sênior, presente ou passada, em organizações de fora do âmbito político-eleitoral que certifiquem a sua experiência em democracia e política local, tais como a grande imprensa, a academia ou a burocracia pública;

ii. Conexão com a cidade em questão, preferencialmente se tratando de moradores e/ou eleitores da cidade;

iii. Imparcialidade, evitando-se indivíduos com estreita associação, presente ou passada, com partidos políticos, funcionários de governo de alto escalão, entre outras vinculações político-partidárias;

iv. Diversidade sociodemográfica e profissional, procurando assegurar que não haja concentração de especialistas de determinada instituição ou universidade, por exemplo, ou predomínio de profissionais com determinadas características sociodemográficas, com a maior variedade possível em termos de gênero, raça, idade, entre outros;

v. Seriedade de propósito no que toca à disposição para dedicar tempo ao projeto e a refletir cuidadosamente sobre as questões perguntadas no survey, algo aferido após um contato inicial com os especialistas que serão potencialmente recrutados.

Somente o primeiro critério possui caráter eliminatório, de modo que indivíduos que não o cumpram serão desconsiderados, ao passo que os demais possuem caráter apenas classificatório. Após a compilação da lista de potenciais especialistas, atribuímos uma classificação para cada um deles que vai de 1 a 3, com base nesses cinco critérios. Essa classificação indica a ordem de prioridade (especialistas classificados como 1 serão aqueles com maior prioridade, ao passo que aqueles classificados como 3 serão os com menor prioridade) que será conferida para a escolha de quais especialistas serão recrutados para a importante tarefa de preencher os questionários fornecendo seus julgamentos avaliativos acerca da democracia local.



Caso os especialistas com maior grau de prioridade não estejam disponíveis ou não tenham interesse em realizar a avaliação, recorreremos àqueles com menor grau de prioridade até obter um número mínimo de 10 especialistas para cada uma das dimensões consideradas no *survey*. Ademais, como de praxe nesse tipo de pesquisa, seguimos uma política de confidencialidade no que diz respeito à identidade dos especialistas com vistas a garantir a segurança e a tranquilidade desses profissionais para uma boa execução da tarefa de avaliar a democracia das cidades. Tal postura se dá em razão de que o tema é politicamente sensível, podendo gerar algum grau de insegurança aos especialistas caso seus nomes fossem divulgados.

4.1.2. Sistema de ponderação por especialidade e confiança

Além da utilização dos critérios sistemáticos para a seleção dos especialistas, aplicamos outra medida para assegurar a maior qualidade possível na coleta da informação: a utilização de um sistema de ponderação por especialidade e confiança na resposta. Basicamente, tal sistema envolve duas etapas. Em primeiro lugar, os especialistas responderão apenas aos blocos de questões relacionados à dimensão do IDL mais próxima da sua especialidade. Assim, um especialista em eleições responderá apenas às questões da dimensão de Processo Eleitoral, enquanto um especialista em liberdades civis responderá somente às questões da dimensão de Liberdades e Direitos. Evidentemente, é também possível que alguns especialistas possuam mais de uma especialidade, sendo aptos a responder a questões abrangendo mais de uma dimensão do IDL. Em linhas gerais, essa separação do questionário em blocos de questões por dimensão do índice, os quais são direcionados a especialistas distintos, contribui para a redução de erros de mensuração decorrentes da eventual incapacidade dos especialistas de responder determinadas questões.

Em segundo lugar, estabelecemos também um critério de ponderação subjetiva relacionado ao grau de confiança dos especialistas para responder a cada uma das questões. A partir desse critério,

cada especialista atribui um nível de confiança de 0 a 100%, em intervalos de 10%, para cada uma das suas respostas. Cabe observar que aquelas respostas às perguntas cujo grau de confiança é de 0% serão tratadas como valores ausentes (*missing values*) e descartadas. Essa prática também é realizada pelos pesquisadores do Instituto V-Dem, os quais asseveram a importância desse tipo de medida para mensurar a incerteza associada aos dados de *survey* com especialistas. Posteriormente, os dados são incorporados ao modelo de mensuração (V-Dem, 2019). No caso do IDL, esse nível de confiança será utilizado em seguida como peso para as respostas, de modo a ponderá-las segundo a incerteza dos especialistas quanto aos seus julgamentos avaliativos sobre aspectos da democracia local.

4.2. Survey com a população

A pesquisa de *survey* se refere a um tipo particular de pesquisa social empírica, mas há muitos tipos de *survey*, tais como: censos demográficos, pesquisas de opinião pública, pesquisas de mercado sobre preferência do consumidor, estudos epidemiológicos, entre outros (Babbie, 2005 [1997]). No geral, é possível dizer que há três finalidades da pesquisa de *survey*: i. Descritiva – elaborar enunciados descritivos sobre traços ou características de alguma população; ii. Explicativa – fazer asserções explicativas sobre a população, tipicamente por meio de análise multivariada; iii. Exploratória – fornecer um “mecanismo de busca” para o início de uma investigação científica sobre determinado tema. Em alguns casos, determinada finalidade pode ser mais premente que as outras, mas, geralmente, os *surveys* podem ser úteis para avançar a investigação científica em qualquer um destes caminhos. Quando *surveys* são utilizados para a construção de índices compostos, a finalidade mais evidente, a princípio, é a descritiva, pois índices comumente abrangem apenas o nível da caracterização de determinado fenômeno. Ainda assim, vale pontuar que nada impede a utilização dos microdados gerados pelo *survey* para o teste de hipóteses e outras finalidades explicativas ou exploratórias, especialmente quando há a disponibilidade de séries históricas dos índices.



Em muitos casos, o termo *survey* tem sido usado com o sentido implícito de “*survey* por amostragem” já que, normalmente, os métodos de *survey* são utilizados para estudar apenas uma parcela da população, isto é, uma amostra. Geralmente, a finalidade desses estudos é fazer estimativas sobre a natureza da população total a partir das características dessa parcela reduzida (Babbie, 2005 [1997]). As principais razões para justificar a amostragem são tempo e custo. Ainda assim, Babbie (2005 [1997]) observa que os *surveys* por amostragem são, frequentemente, mais precisos do que a realização de entrevistas com todos os componentes de uma população, por motivos como: maior qualidade dos entrevistadores, maior precisão temporal e menores requisitos administrativos em pesquisas de menor escala. Basicamente, é possível dizer que há dois tipos de amostragem: a probabilística e a não-probabilística. Embora a amostragem probabilística seja geralmente reputada como o método mais rigoroso, não é conveniente desprezar a relevância que desenhos amostrais não-probabilísticos têm para a pesquisa social contemporânea, pois, quando aplicados com rigor, eles podem se mostrar muito úteis para situações em que a amostragem probabilística é inviável.

No caso do IDL, optamos por uma combinação de desenhos amostrais probabilísticos e não-probabilísticos. A amostragem probabilística é realizada por conglomerados em múltiplas etapas. Em termos gerais, a amostragem por conglomerados é feita quando não é possível, ou prático, compilar uma lista exaustiva dos elementos da população-alvo, como é o caso, por exemplo, de uma pesquisa social interessada em mensurar aspectos da população de uma determinada cidade. O raciocínio, nesse caso, é o seguinte: embora não haja uma lista única da população da cidade, os cidadãos residem em bairros separados ou zonas de recenseamento. Assim, é possível iniciar a seleção com uma amostra de bairros, criar uma lista de pessoas residentes nos bairros selecionados, e, por fim, selecionar pessoas em cada bairro (Babbie, 2005 [1997]). Todavia, no

IDL, optamos por utilizar a amostragem probabilística por conglomerados apenas até o nível de seleção dos setores censitários de cada região administrativa da cidade, ao passo que a seleção dos indivíduos ocorre por meio da amostragem não-probabilística por cotas de sexo, faixa etária, escolaridade e status ocupacional (pertence ou não à população economicamente ativa – PEA). Esta última se dá por meio da coleta em domicílios selecionados por um critério sistemático em que, a cada entrevista realizada, o entrevistador efetua quatro saltos para iniciar a tentativa de seleção de um novo domicílio.

Em termos gerais, a amostragem por cotas se inicia com a organização de uma matriz que descreve as características da população-alvo. Em seguida, com a identificação da proporção relativa atribuída a cada célula da matriz, são colhidos os dados de pessoas com as características representando tal proporção. A ideia aqui é simples: quando todos os elementos da amostra estiverem ponderados, os dados como um todo devem resultar numa representação razoável da população total (Babbie, 2005 [1997]). Embora esse tipo de amostragem não-probabilística possua algumas fraquezas óbvias, como a possibilidade de haver vieses na seleção dos elementos da amostra de uma célula mesmo estimando com precisão sua proporção na população, ainda assim este é o desenho amostral mais utilizado em pesquisas eleitorais no Brasil, por exemplo, devido ao seu custo e prazo de execução reduzidos, alcançando em boa parte das vezes resultados exitosos². Por essa razão, escolhemos trabalhar com a amostragem por cotas em domicílios para a seleção dos indivíduos que compõem nossa amostra.

4.2.1. Diretrizes gerais de desenho do plano amostral

O processo de amostragem adotado para o IDL pode ser descrito como: amostragem por conglomerados a partir dos setores censitários da

2. Sobre esse tema, conferir os códigos e guias da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP). <http://www.abep.org/codigos-e-guias-da-abep>



cidade e estratificada (por cotas) por sexo, faixa etária, escolaridade e status ocupacional. O primeiro nível da amostragem é caracterizado pelos procedimentos da amostragem probabilística por conglomerados, e o segundo nível se caracteriza pela amostragem não-probabilística por cotas. Ademais, é importante frisar que, no caso de cidades em que optarmos por demandar uma representatividade regional dos dados, como foi para São Paulo em 2019, a amostragem também se caracteriza pela estratificação não-proporcional, uma vez que há uma amostra fixa definida previamente para cada região administrativa. O número de entrevistas para compor a amostra é tal que a margem de erro não ultrapasse 5% para um nível de confiança de 95%. No caso de São Paulo, a amostra obtida foi de 2.417 entrevistas. Para garantir a representatividade da amostra em relação ao universo de pesquisa e às possíveis diferenças em termos sociodemográficos, utilizamos ainda a “estratificação implícita” por setores censitários de cada região administrativa, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano – Dimensão Renda (IDH-R). A seguir, estão descritos, de forma sucinta, os procedimentos adotados para a correta delimitação dos planos amostrais do IDL:

1. Identificação das regiões administrativas da cidade;
2. Identificação das características sociodemográficas do universo da pesquisa de modo geral e específico por região administrativa;
3. Definição do número de entrevistas a serem realizadas em cada estrato (cota). Para tanto, é considerada a replicação proporcional das características do universo de pesquisa de cada região administrativa no que se refere às variáveis de controle da amostra nesse nível, a saber: sexo, faixa etária, escolaridade e status ocupacional (PEA x Não-PEA);
4. Identificação dos setores censitários que fazem parte de cada região administrativa da cidade;
5. Ordenamento dos setores censitários que fazem parte de cada região administrativa, considerando o critério de estratificação implícita adotado (IDH-R);
6. Definição do intervalo de amostragem, considerando a seleção de setores censitários por região administrativa e a identificação do número

de setores censitários que compõem cada uma das regiões;

7. Sorteio sistemático dos setores censitários que irão compor a amostra original;
8. Sorteio sistemático dos setores censitários que irão compor a amostra de reposição. Considerando que os setores censitários selecionados para compor a amostra original podem apresentar características que inviabilizam o trabalho de coleta de dados (criminalidade/insegurança, por exemplo), é realizado o sorteio da amostra de reposição a partir dos mesmos procedimentos da amostra original. Cada um dos setores censitários sorteados na amostra original deve ser identificado de forma sequenciada: RA-1/SC1-O; RA-1/SC2-O; RA-1/SC3-O; e assim por diante. Nesse exemplo, tem-se a identificação da Região Administrativa 1 (RA-1), Setor Censitário 1 da amostra Original (SC1-O). Caso o Setor Censitário 2 da amostra original relativo a região administrativa 1 (RA-1/SC2-O) venha a ser substituído, ou caso seja necessário complementar sua amostra, deve-se indicar o Setor Censitário 2 da amostra de reposição, relativo à mesma região administrativa (RA-1/SC2-R). Desta forma, garante-se o princípio da amostragem implícita em situações em que seja necessário realizar a substituição de um setor censitário originalmente sorteado;
9. Criação das planilhas de controle de cotas que servem para orientação do trabalho dos pesquisadores de campo. Trata-se de um documento que orienta o trabalho individual de cada pesquisador. Tais planilhas devem: a) Identificar a Região Administrativa e o Setor Censitário onde as entrevistas serão realizadas; b) Apresentar o número total de entrevistas a serem realizadas naquele setor censitário; c) Apresentar o número de entrevistas a serem realizadas junto a cada estrato ou cota (sexo, faixa etária, escolaridade e status ocupacional).

Em resumo, podemos sintetizar essa discussão apontando que o seguinte processo de amostragem é utilizado para a seleção dos entrevistados: no primeiro nível são sorteados aleatoriamente os setores censitários a serem investigados em cada região administrativa da cidade. Em seguida, considerando a população geral da cidade com



16 anos ou mais, para cada região administrativa são definidos os números de entrevistas a serem realizadas junto a cada estrato (cota), utilizando-se os critérios de sexo, faixa etária, escolaridade e status ocupacional. Por fim, para seleção dos entrevistados é utilizado um critério sistemático, no qual a cada entrevista realizada, o pesquisador efetua quatro saltos para iniciar a tentativa de seleção de um novo domicílio. Já para a seleção do indivíduo, não há um critério aleatório ou sistemático definido. As cotas servirão para balancear a amostra. Nesse sentido, orienta-se que no primeiro momento sejam priorizados os indivíduos que se mostrem disponíveis para o estudo, considerando os que apresentem perfis mais difíceis de serem localizados em campo, por exemplo: faixa etária de 30 a 55 anos (economicamente ativa) e escolaridade muito alta ou muito baixa.

5. MÉTODOS DE CÁLCULO

Normalmente, os construtores de índices compostos enfrentam alto grau de ceticismo e de desconfiança da parte de estatísticos, economistas e outros acadêmicos de métodos quantitativos. Em geral, as críticas referem-se ao caráter frequentemente pouco transparente em termos de dados e de metodologia utilizados (Davis, Kingsbury e Merry, 2012; OECD, 2008). Portanto, na construção do IDL procuramos aderir a elevados padrões de transparência, tanto por meio da consulta a diversos acadêmicos envolvidos com democracia e com metodologias quantitativas para aprimorar o Índice quanto por meio da explicitação teórica e metodológica das nossas premissas e escolhas. Sendo assim, apresentaremos, nas próximas seções, os métodos de cálculo do IDL que abrangem os procedimentos de normalização, os critérios de ponderação e as regras de agregação.

5.1. Procedimentos de normalização

O primeiro procedimento necessário para a construção de um índice composto é a normalização dos seus diferentes indicadores, os quais, frequentemente, possuem unidades de medida distintos (OECD, 2008). Basicamente, os procedimentos de

normalização colocam os indicadores no mesmo padrão, pois permitem sua transformação em números adimensionais. De fato, é preciso que os indicadores sejam comparáveis entre si e, portanto, eles devem ser normalizados previamente às agregações que geram o escore final do índice composto (Mazziotta e Pareto, 2013). Há várias formas possíveis para se normalizar os indicadores, tais como: i. Redimensionamento, também conhecido como transformação de mínimos-máximos, que situa o valor dos indicadores num intervalo que vai de 0 até 1; ii. Padronização, que utiliza o cálculo de escore z (z-score) para verificar o número de desvios-padrões acima ou abaixo da média da população que o escore num determinado indicador representa; iii. Distância a um ponto de referência, que padroniza os escores de acordo com algum ponto de referência, como o desempenho de um país ou cidade, por exemplo; iv. Ranqueamento (ranking), que padroniza os escores em termos de posições relativas; dentre outros.

No caso do IDL, adotamos a normalização por redimensionamento, que é uma das técnicas de normalização mais comumente empregadas para a construção de índices compostos. Esse procedimento normaliza os indicadores para que tenham uma mesma faixa de valores que vai de 0 até 1. Para tanto, é feita a subtração do valor obtido (X) em cada indicador (q) para cada cidade (c) em cada momento do tempo (t) pelo valor mínimo possível (Min) nessas mesmas especificações. Em seguida, faz-se a divisão do resultado da subtração pela diferença do intervalo de valores mínimo e máximo possíveis do indicador (Max - Min) naquelas mesmas especificações, de modo que temos a seguinte equação para cada indicador normalizado (I):

$$I_{qc}^t = \frac{X_{qc}^t - \text{Min}_{qc}^t}{\text{Max}_{qc}^t - \text{Min}_{qc}^t}$$

Desse modo, se o valor obtido para o indicador foi o máximo possível, o numerador e o denominador serão iguais, e o valor normalizado do indicador será igual a 1. Similarmente, se o valor obtido para o indicador foi o mínimo possível, o numerador será igual a 0, o que irá zerar a equação como um todo. Por isso, todo valor obtido para o indicador



estará limitado ao intervalo entre 0 e 1 após a normalização³. Todavia, algo importante a se considerar na escolha do procedimento de normalização diz respeito ao parâmetro comparativo: o indicador deverá ter um parâmetro absoluto ou relativo de comparação? Caso o parâmetro de comparação seja absoluto, isto é, traga uma comparação que independa da variação do próprio indicador, procedimentos como o redimensionamento são mais adequados. Caso o parâmetro de comparação seja relativo, isto é, traga uma comparação que dependa da variação do próprio indicador, procedimentos como a padronização são mais adequados.

Uma vez que escolhemos o procedimento do redimensionamento, isso implica que estamos trabalhando com parâmetros absolutos de comparação para o IDL que permitem descrever tanto situações idealizadas de presença absoluta da democracia em determinada cidade (IDL = 1) quanto situações idealizadas de ausência absoluta da democracia em outra (IDL = 0). Porém, cabe notar que essa não é a única alternativa para se pensar a democracia. O índice *Democracy Barometer*, por exemplo, que foi criado para mensurar a qualidade das democracias em diversos países, utiliza o procedimento de distância a um ponto de referência. Para tanto, um conjunto de países considerados como democracias consolidadas em outros índices é selecionado, de modo que o menor valor de cada indicador para esses países é transformado em 0, enquanto o maior valor é transformado em 100 (Bühlmann et al., 2012).

Em resumo, a estratégia de normalização do *Democracy Barometer* utiliza máximos e mínimos dados pela empiria, em detrimento da utilização de limites conceituais ideais. Para os autores que defendem essa abordagem, a construção de índices não pressupõe, necessariamente, trabalhar com padrões normativos ou ideais de democracia, pois é possível utilizar padrões práticos ou factuais que sejam concretamente alcançáveis no regime democrático (Bühlmann et al., 2012). Esse debate evidencia o dilema de mensuração da democracia

a partir do estabelecimento de limites ideais, que seriam mais desejáveis, ou de limites práticos, que seriam mais realizáveis. Nesse contexto, a estratégia adotada para a elaboração do IDL adota uma postura mais idealista, como foi visto no Capítulo 1, pois sustentamos que a utilização do parâmetro comparativo absoluto oferecerá, no longo prazo, importantes insumos para um aprofundamento do debate sobre as características da democracia que queremos no futuro.

5.2. Critérios de ponderação

É possível afirmar que, de forma geral, os critérios de ponderação são fruto de julgamentos de valor dos construtores de índices compostos. No contexto da mensuração de determinado fenômeno, esses profissionais utilizam os pesos para atribuir maior importância relativa a determinados indicadores (OECD, 2008). Isto não redundaria, porém, em completa arbitrariedade das ponderações, dado que existem técnicas estatísticas para a atribuição de pesos aos indicadores, tais como a Análise Fatorial ou a Análise de Componente Principal. Porém, deve-se observar que a utilização dessas técnicas sem um embasamento teórico-conceitual deve ser evitada, pois a atribuição de pesos a determinados indicadores deve sempre ser acompanhada de fundamentação teórica. No geral, a maioria dos índices compostos utilizam a ponderação equalizada, isto é, todos os indicadores recebendo o mesmo peso (OECD, 2008). Enquanto não há regras firmes a se seguir para a definição da ponderação, normalmente se recomenda que os indicadores tenham pesos iguais, a menos que haja fortes razões para receberem pesos distintos (Babbie, 2005 [1997]).

No nosso caso, optamos por uma ponderação equalizada, mas apenas no nível das cinco dimensões do IDL, isto é: I. Processo Eleitoral; II. Liberdades e Direitos; III. Funcionamento do Governo Local; IV. Participação Política; V. Cultura Democrática. Essa escolha se deveu ao fato de que, de acordo

3. Posteriormente, passamos os indicadores para a escala de 0 a 10, de modo a melhor representar os detalhes das pontuações de cada indicador num formato de notas.



com a Estrutura Teórico-Conceitual apresentada no capítulo anterior, as dimensões que conformam o fenômeno multidimensional da democracia foram consideradas como elementos igualmente necessários para a configuração democrática. Em termos práticos, isso significa que cada uma dessas dimensões tem o peso igual de 20% no cômputo final do índice, de modo que o peso dos atributos, componentes e subcomponentes de cada dimensão varia segundo a composição delas. Assim, dimensões com maior número de subdivisões (atributos, componentes e subcomponentes) apresentam indicadores com menor peso relativo, ao passo que, nas dimensões com menor número de subdivisões, o peso relativo dos indicadores é maior. Uma vez que a composição das nossas dimensões é razoavelmente equilibrada, a variação na quantidade de subdivisões de cada dimensão e, portanto, dos seus pesos relativos, não gera distorções preocupantes para o cálculo do IDL.

Nesse contexto, cabe notar, porém, que, para os indicadores coletados via *survey* com especialistas, há, ainda, uma ponderação específica baseada nas avaliações desses profissionais quanto ao seu grau de confiança em suas respostas. Como já discutido, esse sistema de ponderação tem o propósito tanto de reduzir a incerteza no que se refere às respostas obtidas via *survey* com especialistas quanto de aumentar a qualidade dos dados trabalhados no IDL. Portanto, no que diz respeito a esses indicadores, além da distribuição de pesos com base na composição das dimensões há, também, pesos específicos relativos ao sistema de ponderação por confiança. Ademais, para o *survey* com a população, quando for escolhida a opção de trabalhar com os dados com representatividade amostral regional, como no caso de São Paulo, deverá ser aplicada uma correção por fatores de ponderação que espelhem as devidas proporções de cada região administrativa em relação ao universo da cidade, adicionando mais um critério de ponderação para o cômputo final do IDL.

5.3. Regras de agregação

A escolha da regra de agregação permite formalizar as relações entre os itens componentes do Ín-

dice. Nesse sentido, a melhor regra de agregação será aquela que melhor representar tais relações. A regra aditiva, ou linear, apresenta-se de forma mais simples e intuitiva, pois ela trabalha apenas com médias aritméticas para obter as agregações. Ainda que essa regra seja a mais utilizada, dada a sua relativa simplicidade, há que se considerar as implicações dessa opção. A literatura especializada enfatiza que os pesquisadores devem analisar com cautela os diversos modos pelos quais os elementos de um índice podem se relacionar, a fim de evitar a tendência de se limitar à adesão à regra aditiva (Munck e Verkuilen, 2002).

“

A ESCOLHA DA REGRA DE AGREGAÇÃO PERMITE FORMALIZAR AS RELAÇÕES ENTRE OS ITENS COMPONENTES DO ÍNDICE. NESSE SENTIDO, A MELHOR REGRA DE AGREGAÇÃO SERÁ AQUELA QUE MELHOR REPRESENTAR TAIS RELAÇÕES.”

É preciso notar que essa regra traz, em si, uma racionalidade compensatória da relação entre os elementos dos índices, pois o mau desempenho de um elemento pode ser compensado pelo bom desempenho de outro. Em outras palavras, caso considerássemos que os componentes do IDL fossem suficientes para se formar uma democracia, o uso da regra aditiva seria adequado. Contudo, esse não parece ser o caso, pois, como alguns autores apontam, o que parece existir, ao menos nos níveis mais abstratos, é uma relação de necessidade entre os componentes dos índices de democracia: eles são necessários para que haja democracia, e caso algum tenha um mau desempenho, o bom desempenho de outros não pode compensá-lo (Munck e Verkuilen, 2002).

Nesses níveis mais abstratos, como é o caso do nível das dimensões do IDL, seria adequado o uso de alguma regra menos compensatória, como a regra multiplicativa, por exemplo, a qual trabalha com médias geométricas para efetuar as agregações. Nesse sentido, uma alternativa interessante



encontrada na literatura é a adoção de diferentes regras de agregação, a depender do nível de abstração dos elementos (Mazziotta e Pareto, 2013). Tal alternativa sugere que, no nível das dimensões, que é mais abstrato e mais próximo do fenômeno mensurado, é possível utilizar uma regra multiplicativa. De fato, a regra multiplicativa é mais compatível com a lógica das dimensões, as quais são consideradas necessárias para a existência da democracia e se referem a temas razoavelmente distintos entre si, o que pode gerar diferenças significativas tanto em termos de validade aparente quanto de variação empírica. No nível dos atributos, componentes e subcomponentes, por sua vez, é possível utilizar uma regra aditiva, pois os elementos componentes de cada dimensão são considerados suficientes para o cálculo das dimensões e, além disso, são esperadas menores diferenças entre eles no que se refere à validade aparente e à variação empírica.

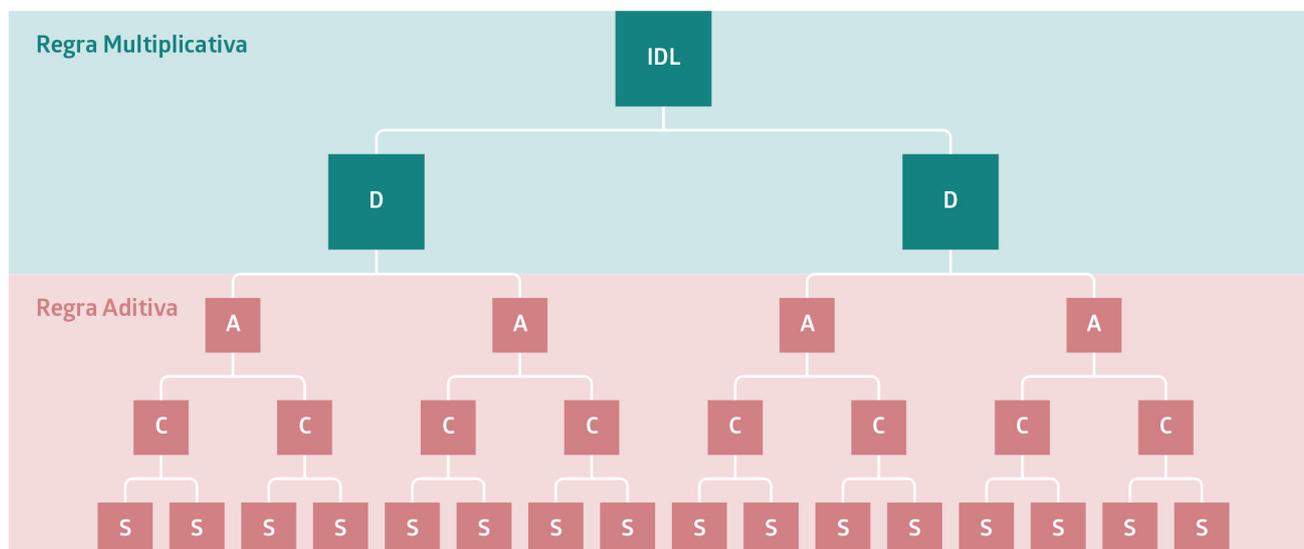
Ademais, duas outras interessantes propriedades da regra multiplicativa também merecem destaque. Primeiramente, a agregação geométrica favorece a harmonia entre os escores dos elementos agregados, de modo que quanto mais próximos os valores dos escores dos elementos, maior o valor do escore final da agregação. Assim, por exemplo, numa agregação geométrica de dois elementos com valor máximo de 10 para cada um, o escore final seria maior caso cada elemento possuísse um escore individual de 5 (escore final = 5) do que caso um deles possuísse um escore de 2 e o outro um escore de 8 (escore final = 4). Se estivéssemos trabalhando com uma agregação aritmética, contudo, em ambos os casos o escore final seria igual a 5, o que demonstra que a regra multiplicativa privilegia maior igualdade entre os elementos. Do ponto de vista analítico, essa propriedade é fundamental para considerar as dimensões da democracia, pois ela nos informa que é necessário mantê-las em um nível harmônico, evitando-se discrepâncias em prol de uma ou de outra dimensão.

Uma segunda propriedade da regra multiplicativa que devemos realçar aqui se refere à maior utilidade marginal da melhoria de escores baixos em comparação à melhoria de escores altos.

Retomando o exemplo supracitado, haveria maior ganho em termos de incremento do escore final se o escore de 2 aumentasse para 3 (escore final = 4,89) do que se o escore de 8 aumentasse para 9 (escore final = 4,24). Uma agregação aritmética, por outro lado, seria indiferente a esse detalhe, já que em ambos os casos o escore final seria o mesmo (escore final = 5,5). Essa é uma propriedade especialmente interessante da perspectiva dos incentivos para que as unidades de análise dos índices (países, estados ou cidades) melhorem seus desempenhos. Enquanto que, usando-se a regra aditiva, não há incentivo algum para que, digamos, uma cidade melhore seu desempenho nas áreas de maior fragilidade, a opção pelo uso de uma regra multiplicativa, em contrapartida, cria incentivos para que os tomadores de decisão e demais partes interessadas fortaleçam os elementos mais deficientes em vez de seguirem o caminho mais fácil de aprimorar competências já avançadas (OECD, 2008).

Por esses motivos, optamos no presente trabalho pelo uso da regra multiplicativa no nível das dimensões do IDL, e pelo uso da regra aditiva nos demais níveis (atributos, componentes e subcomponentes). Essa opção encontra também respaldo na literatura especializada em índices de democracia. Especialistas no assunto afirmam que as dimensões que compõem as democracias são condições individualmente necessárias e insubstituíveis, de modo que todas elas devem receber o mesmo peso (Munck e Verkuilen, 2016). Assim, para além da justificativa para o uso da agregação geométrica, justifica-se também nossa escolha pela ponderação equalizada no nível das dimensões. Ademais, também encontramos apoio em outros índices de democracia que utilizam regras de agregação diferentes para níveis de abstração distintos, como é o caso do *Democracy Barometer*, que adota regra multiplicativa para os níveis mais abstratos e regra aditiva para os níveis mais concretos (Bühlmann et al., 2012). Ilustramos, na Figura 2, a forma de utilização das duas regras de agregação, as quais são utilizadas em níveis de abstração distintos no caso do IDL: a regra aditiva no nível dos subcomponentes (S), componentes (C) e atributos (A) e a regra multiplicativa no nível das dimensões (D).

Figura 2 | Regras de agregação do IDL segundo os níveis de abstração dos indicadores



Fonte: Elaboração dos autores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo apresentou os principais procedimentos metodológicos que são levados a cabo a fim de operacionalizar a mensuração do IDL. Como foi discutido, partimos das estratégias de construção de índices compostos para chegar ao cômputo final do nosso instrumento, passando por diversas etapas que não são triviais. Embora os índices compostos sejam capazes de sintetizar uma miríade de dados e fornecer uma perspicaz visão geral acerca de fenômenos complexos, é preciso tomar cuidado para que conclusões simplistas ou enganosas não sejam derivadas de seus resultados. Para tanto, importa primar pela transparência nos métodos de cálculo e pela consulta a diversos especialistas nas áreas de interesse.

O objetivo deste capítulo foi justamente o de fazer essa discussão, de modo a explicitar de maneira minuciosa as escolhas procedimentais do nosso desenho de pesquisa. Embora tenhamos consciência de que há certa carga de arbitrariedade em determinadas escolhas, fizemos aqui um esforço por elencar as nossas razões para seguir os caminhos de pesquisa adotados, de forma a justificar

as opções feitas. Sendo assim, reconhecemos a possibilidade de críticas à metodologia por detrás do IDL, mas argumentamos que as discussões apresentadas neste capítulo possibilitam um debate metodológico transparente, contribuindo para o uso consciente e adequado das estatísticas que derivam do nosso projeto.



7. REFERÊNCIAS

BABBIE, E. **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte, Brasil: Editora UFMG, 2005.

BÜHLMANN, M. et al. The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. **European Political Science**, v. 11, n. 4, p. 519–536, 2012.

DAVIS, K.; KINGSBURY, B.; MERRY, S. Introduction: Global governance by indicators. In: DAVIS, K. et al. (Eds.). **Governance by indicators: global power through quantification and rankings**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 3–29.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços urbanos e rurais no Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro, Brasil: [s.n.].

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo, Brasil: Perspectiva, 2018.

LUHRMANN, A. et al. Democracy for All? **V-Dem Institute**, p. 1–96, 2018.

MAZZIOTTA, M.; PARETO, A. Methods for constructing composite indices: one for all or all for one? **Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica**, v. 67, n. 2, p. 394–411, 2013.

MOTTA, D.; MATA, D. DA. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRU)**, n. 01, p. 33–38, 2008.

MUNCK, G. L.; VERKUILEN, J. Evaluating alternative indices. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 1, p. 5–34, 2002.

MUNCK, G.; VERKUILEN, J. Trazendo de volta a mensuração: fundamentos metodológicos do índice de democracia eleitoral. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 19, p. 147–165, 2016.

OECD. **Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide**. Paris, France: OECD Publishing, 2008.

SAISANA, M.; SALTELLI, A.; TARANTOLA, S. Uncertainty and sensitivity analysis techniques as tools for the quality assessment of composite indicators. **Journal of the Royal Statistical Society. Series A: Statistics in Society**, v. 168, n. 2, p. 307–323, 2005.

SCHEDLER, A. Judgment and measurement in political science. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 21–36, 2012.

SCHEDLER, A.; MUDDE, C. Data usage in quantitative comparative politics. **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 2, p. 417–433, 2010.

THE EIU. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. **The Economist Intelligence Unit**, p. 1–68, 2018.

V-DEM. Methodology. **V-Dem Institute**, p. 1–45, 2019.

WEBER, M. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. São Paulo, Brasil: Editora Ática, 2011.



Parte 02

AS DIMENSÕES DO IDL NA REALIDADE PAULISTANA



ÍNDICE · DE
DEMOCRACIA
LOCAL ·



Capítulo 3

PROCESSO ELEITORAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

LARA MESQUITA

– FGV

LUNA CHINO

– TRE-SP

FILIPPE LIZARDO

– TRE-SP

1. INTRODUÇÃO: ELEIÇÕES E DEMOCRACIA

Embora o conceito de democracia tenha sido amplamente exposto e discutido no Capítulo 1 por Moraes e Kemer, é relevante para o debate acerca do processo eleitoral retomar os fundamentos abordados ressaltando o caráter complexo e multidimensional da democracia. No que se refere a este capítulo, adotaremos a definição minimalista de democracia, que remete à realização de eleições regulares, limpas e justas.

A realização de eleições é um dos pilares fundamentais da democracia. É um meio pelo qual os cidadãos podem escolher seus representantes através do exercício do voto. Especialmente em um contexto social heterogêneo permeado por conflitos de valores e interesses, a realização de eleições periódicas permite que as preferências dos cidadãos sejam formuladas de forma pacífica e mediada (Przeworski, 1999).

Por outro lado, o dia da votação isoladamente não é suficiente para que as eleições sejam consideradas democráticas, ou seja, a democracia depende da realização de eleições, mas não basta que elas sejam realizadas, é preciso garantir amplas condições de contestação e participação (Dahl, 1997). É conhecida a prática de eleições também em regimes autoritários, inclusive como meio de legitimação do regime, mas sem as condições de participação consideradas necessárias para o exercício da democracia, como, por exemplo, os casos da China, de Cuba, do Brasil durante a ditadura militar entre 1964 e 1985 e do México (Magaloni, 2006). Levitsky e Way (2010) definem os regimes competitivos autoritários como regimes que mantêm as instituições democráticas formais, realizando as eleições como meio de troca de poder, mas, ao mesmo tempo, os incumbentes utilizam sua posição de poder para obter vantagens em relação aos oponentes, ou seja, a competição existe, mas muitas vezes não é livre e quase sempre é injusta.



O conceito de democracia deve levar em consideração, assim, o significado deste regime segundo os fins e valores que persegue. A partir deste exame é possível distinguir não apenas “*formalmente, mas também conteudisticamente*” um regime democrático de um regime não democrático. Essa distinção pode ser definida em democracia formal, ou seja, aquela que diz respeito à forma de governo, e democracia substancial, que se relaciona ao conteúdo desta forma e à qualidade desta democracia (Bobbio, 1999).

A democracia formal pode ser entendida como “*um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que a uma determinada ideologia*” (Bobbio, 2009, p. 326).

Já a democracia, sob o ponto de vista substancial, não nega a importância de regras e critérios formais para o acesso e o exercício do poder político. Entretanto, inclui em sua conceituação um conjunto de valores fundamentais para a concretização daquilo que sustenta, em essência, o ideal democrático, qual seja: a ideia de que os homens são iguais entre si e dotados de liberdade para definir os seus rumos. Assim, uma democracia deve se prestar essencialmente a fazer valer esse valor fundamental em todas as suas dimensões, que abarcam o plano social, jurídico e econômico.

“

JÁ A DEMOCRACIA, SOB O PONTO DE VISTA SUBSTANCIAL, NÃO NEGA A IMPORTÂNCIA DE REGRAS E CRITÉRIOS FORMAIS PARA O ACESSO E O EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO. ENTRETANTO, INCLUI EM SUA CONCEITUAÇÃO UM CONJUNTO DE VALORES FUNDAMENTAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DAQUILO QUE SUSTENTA, EM ESSÊNCIA, O IDEAL DEMOCRÁTICO, QUAL SEJA: A IDEIA DE QUE OS HOMENS SÃO IGUAIS ENTRE SI E DOTADOS DE LIBERDADE PARA DEFINIR OS SEUS RUMOS.”

A democracia nessa perspectiva substancial “... *faz referência provavelmente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo*”, indicando “*um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica*” (Mello, 1998, p. 57). Segundo essa conceituação, regimes democráticos são aqueles em que os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando o Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos, conforme aponta Sahid Maluf (2013).

Eleições, assim, constituem uma condição necessária, porém não suficiente para a caracterização de um regime como democrático. Segundo Giovanni Sartori (2009, p. 108), democracia não se resume aos atos votar e ser votado, transcendendo a conquista do direito ao sufrágio, caracterizando-se como um regime que busca, sobretudo, um amplo desenvolvimento social.

Ainda assim, no sistema representativo, as democracias modernas têm no processo de escolha de candidatos a maior parcela de sua materialização. No entanto, para que as eleições sejam uma instituição indispensável e para que se expressem como uma instituição efetiva e legítima de controle e escolha de autoridades representativas através do voto dos cidadãos, como se pretende em uma democracia (Moisés, 2008), são necessárias algumas condições.

Para que se garanta a legitimidade na realização do pleito é preciso que haja confiança no processo eleitoral de forma que os cidadãos confiem que o seu voto, ainda que único em um conjunto de milhares, foi contado corretamente, assim como ele se sinta seguro de formular suas escolhas de forma livre e que os resultados sejam concluídos de forma justa. Neste sentido, estando a democracia e as eleições tão intimamente relacionadas, suas naturezas se confundem e a desconfiança em uma das instituições representativas afeta a outra. O mal funcionamento das eleições pode levar ao questionamento da democracia, assim como o mal funcionamento da democracia pode levar ao questionamento das eleições.



“

PARA QUE SE GARANTA A LEGITIMIDADE NA REALIZAÇÃO DO PLEITO É PRECISO QUE HAJA CONFIANÇA NO PROCESSO ELEITORAL DE FORMA QUE OS CIDADÃOS CONFIEM QUE O SEU VOTO, AINDA QUE ÚNICO EM UM CONJUNTO DE MILHARES, FOI CONTADO CORRETAMENTE, ASSIM COMO ELE SE SINTA SEGURO DE FORMULAR SUAS ESCOLHAS DE FORMA LIVRE E QUE OS RESULTADOS SEJAM CONCLUÍDOS DE FORMA JUSTA. NESTE SENTIDO, ESTANDO A DEMOCRACIA E AS ELEIÇÕES TÃO INTIMAMENTE RELACIONADAS, SUAS NATUREZAS SE CONFUNDEM E A DESCONFIANÇA EM UMA DAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS AFETA A OUTRA.”

Este capítulo examina os resultados dos atributos que compõem o índice de integridade eleitoral proposto pelo Índice de Democracia Local - IDL - avaliando o processo eleitoral na cidade de São Paulo, assim como os motivos que o levaram a ser mais alto em relação às demais dimensões analisadas pelo indicador, investigando os seguintes componentes: a) fiscalização e aplicação da lei eleitoral; b) transparência de partidos políticos e de candidatos; e c) regulação dos processos de registro e agregação.

Através da análise da legislação eleitoral brasileira, este trabalho pretende estabelecer um diálogo sobre a integridade eleitoral no Brasil, aprofundando a construção do índice aplicado para além da percepção dos entrevistados, de forma a fundamentar e complementar as informações a respeito do atributo.

Além dos aspectos institucionais, a proposta é separar as questões que refletem a qualidade das eleições e sua administração, tais como: a informatização do voto de maneira geral e a adoção da urna eletrônica; o cadastro biométrico de eleitores; bem como a rapidez e agilidade na totalização dos resultados da eleição, atrelando-os à percepção constatada no atributo do IDL, investigando, incrementando e complementando os resultados da pesquisa e, conseqüentemente, abrindo um debate necessário e escasso no país sobre a integridade das eleições brasileiras¹, em especial no Município de São Paulo, considerando seu papel de destaque e o desafio de fazer uma eleição íntegra para quase 9 milhões de eleitores².

Para tanto, um esclarecimento preliminar se faz necessário: em que pese o presente capítulo enfocar o processo eleitoral no município de São Paulo, é importante ter claro que a legislação que regulamenta a matéria é de índole federal, tendo em vista a competência estabelecida pela Constituição, que atribuiu à União a competência privativa para dispor sobre as regras de Direito Eleitoral (art. 22, inciso I da CF). Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que encima a composição da Justiça Eleitoral (de natureza federal, integrando o Poder Judiciário da União), possui especial função normatizante, regulamentando importantes aspectos da legislação por meio de Resoluções. Assim, grande parte das análises que serão realizadas neste estudo refletem aspectos comuns a todos os entes da federação.

Ainda que as peculiaridades do município de São Paulo apareçam, em certa medida, nas constatações dos entrevistados, não há como realizar a análise do processo eleitoral na cidade sem relacioná-lo com questões de âmbito nacional,

1. Há uma lacuna sobre o tema nos estudos produzidos no Brasil. Na ciência política internacional há uma vasta literatura que discute integridade e negligência eleitoral (electoral malpractices), algo pouco explorado nos estudos brasileiros. No artigo "The new research agenda studying electoral integrity" da edição especial da *Electoral Studies* (32) Pippa Norris (2013, p. 563-575) traz um apanhado sobre a nova agenda de pesquisa sobre o tema "integridade eleitoral" destacando logo na introdução a exploração por especialistas de três questões principais: "Quando as eleições atingem padrões de integridade eleitoral? Quando elas falham em fazer isso? E o que podemos fazer para mitigar esses problemas?" (<https://www.sciencedirect.com/journal/electoral-studies/vol/32>)
2. Consulta ao site de estatísticas do TSE em 13/7/2020. Dados referentes a junho de 2020, 8.986.690 eleitores no município de São Paulo.



“

ATRAVÉS DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA, ESTE TRABALHO PRETENDE ESTABELECEER UM DIÁLOGO SOBRE A INTEGRIDADE ELEITORAL NO BRASIL, APROFUNDANDO A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE APLICADO PARA ALÉM DA PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS”

em razão da citada legislação de índole federal, e também pela própria organização da governança eleitoral brasileira, que do ponto de vista da administração do processo eleitoral é consideravelmente centralizada no Tribunal Superior Eleitoral, desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932 (Cadah, 2014).

Este artigo se organiza em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, denominada “Processo Eleitoral”, vamos apresentar o conceito de ciclo eleitoral, que começa muito antes ao dia da eleição e não chega ao seu fim com a apuração dos votos; na segunda seção abordaremos o conceito de integridade eleitoral: um conjunto de regras universais aceitas na comunidade internacional sobre as condições necessárias à realização de eleições livres e justas tal como aquele estabelecido por Dahl (1997). Nas duas seções seguintes nos dedicaremos, de forma mais direta, à análise dos resultados dos atributos que compõem o índice de integridade eleitoral. O foco da terceira seção é o atributo “fiscalização e aplicação da lei eleitoral”, enquanto o da quarta seção são os atributos “transparência de partidos políticos e de candidatos” e “regulação dos processos de registro e agregação”.

2. PROCESSO ELEITORAL

O dia da votação é o ápice de um processo mais amplo, que abarca todos os preparativos necessários para a realização do pleito, que se iniciam com o registro de eleitores, passando pela escolha e registro das candidaturas, o período de cam-
 nha, se estendendo até a aprovação das contas de campanha e diplomação dos eleitos. Trata-se de um processo que contém uma série de atividades interrelacionadas e interdependentes que se repetem ciclicamente a cada novo pleito.

Para compreender essas etapas o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance - International IDEA* (Catt et al. 2014, p.400) sistematiza a realização das eleições em três camadas:

Ciclo eleitoral: A série completa de etapas envolvidas na preparação, implementação e avaliação de uma eleição ou instrumento de democracia direta, que é visto como um evento eleitoral em uma série contínua. Além das etapas envolvidas em um processo eleitoral específico, inclui atividades pré-eleitorais, como a revisão das disposições legais e processuais relevantes e o registro eleitoral, bem como a avaliação e / ou auditoria pós-eleitorais, a manutenção da memória institucional, o processo de consulta e o planejamento do próximo processo eleitoral;

Processo eleitoral: A série de etapas envolvidas na preparação e condução de uma eleição específica ou instrumento de democracia direta. O processo eleitoral geralmente inclui a promulgação da lei eleitoral, o registro eleitoral, a nomeação de candidatos e / ou partidos políticos ou o registro de propostas, a campanha, votação, contagem e tabulação de votos, resolução de disputas eleitorais e o anúncio de resultados.

Período eleitoral: A série de etapas envolvidas na preparação e condução de uma eleição específica ou instrumento de democracia direta. O período eleitoral geralmente inclui a promulgação da lei eleitoral, o registro eleitoral, a nomeação de candidatos e / ou partidos políticos ou o registro de propostas, a campanha, votação, contagem e tabulação de votos, resolução de disputas eleitorais e o anúncio de resultados.

Diversos autores procuram sistematizar e compreender o ciclo eleitoral na tentativa de elaborar e demonstrar as melhores práticas na realização de eleições. Pippa Norris (2013) faz essa organização em 11 passos, começando pela legislação eleitoral, abrangendo os procedimentos eleitorais, a demarcação dos distritos (para as democracias em que a demarcação é realizada a cada novo pleito, o que não é o caso do sistema



brasileiro), passando pelo registro de eleitores, partidos e candidatos, a campanha midiática e financeira, a votação, a contagem dos votos, os resultados, terminando com o órgão de gestão eleitoral. A organização proposta pelo *The Ace Project*³, inclui o recrutamento e treinamento da força de trabalho eleitoral, a resolução de disputas e a elaboração de relatórios e auditorias. Já o modelo proposto por Bargiacchi & Guerin (2011), propõe uma divisão do ciclo eleitoral em três partes: período pré-eleitoral, abrangendo a aprovação da legislação eleitoral até a fase de campanha; o período eleitoral propriamente dito, que começa com o dia da eleição e termina com a verificação de resultados e; o pós-eleições contendo as auditorias, avaliações, reformas e fortalecimento institucional.

No Brasil não há consenso entre os especialistas sobre o que define ciclo, processo ou período eleitoral, e são poucos os estudos que abordam os limites entre as atividades que culminam na realização de eleições. Muitos se referem ao início das convenções como marco do processo eleitoral, como Gomes (2018), que ressalta que as convenções partidárias dão início a uma série de atividades relevantes para as eleições.

De fato, o início das convenções partidárias dá ritmo mais acelerado às eleições movimentando partidos, mídia e sociedade. Contudo, há que se considerar que existe uma série de procedimentos administrativos fundamentais na organização e planejamento de eleição anterior a essa etapa.

O próprio Supremo Tribunal Federal adotou versão alargada da conceituação de processo eleitoral, considerando que mesmo atos anteriores às convenções partidárias e registro dos candidatos – como os acertos políticos antecedentes – podem ser considerados integrantes do processo

eleitoral.⁴ A tais circunstâncias somam-se também as alterações promovidas pela Lei 13.165/15 no artigo 36-A da Lei 9.504/97, ao flexibilizar uma série de atos de natureza promocional de pré-candidatos que podem ser realizados em momento anterior ao registro das candidaturas (desde que não haja pedido explícito de votos), criando uma zona cinzenta conhecida como período de pré-campanha, que carece de melhor regulamentação pela legislação. Acresça-se, ainda, a possibilidade trazida pela Lei nº 13.488/2017, que facultou aos pré-candidatos a realização de arrecadação por meio de financiamento coletivo a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral, permitindo-se, inclusive, a divulgação desse tipo de arrecadação (*crowdfunding* eleitoral) a partir dessa data, desde que observadas (i) a vedação a pedido de voto e (ii) as regras relativas à propaganda eleitoral na internet⁵.

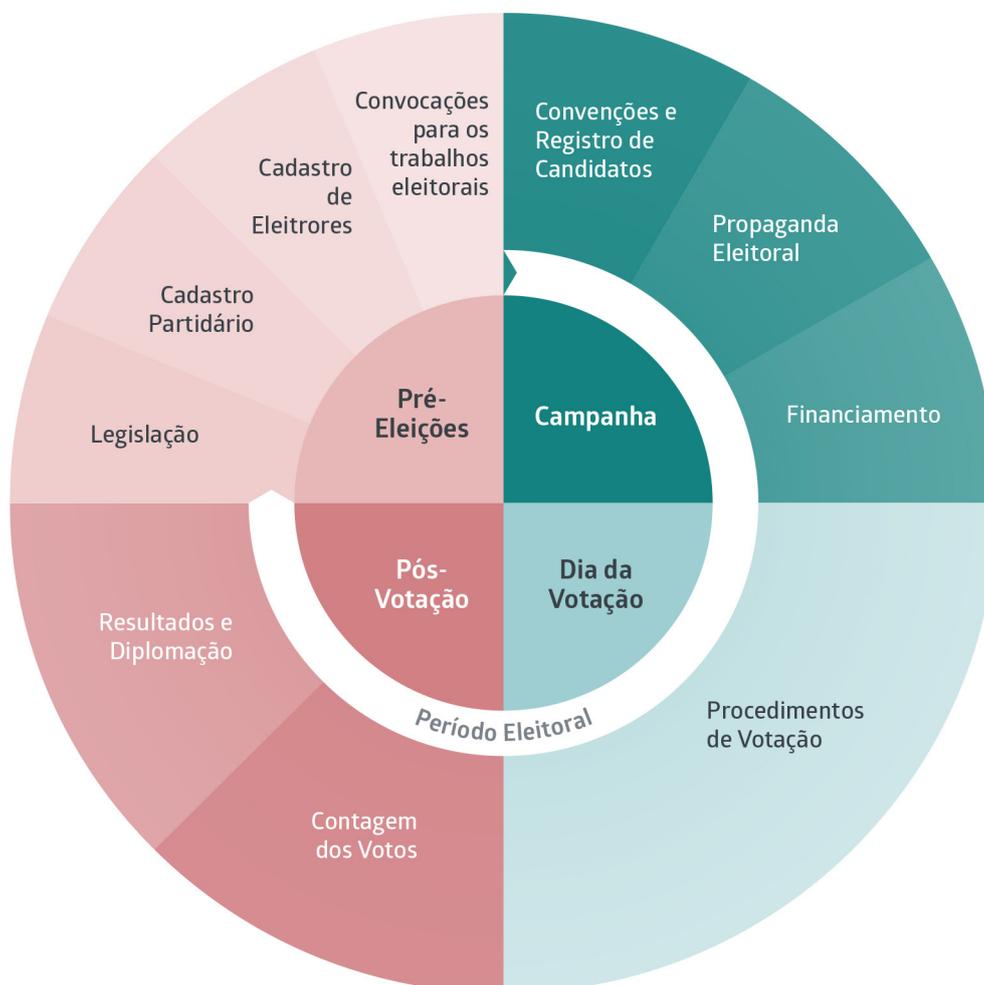
Neste sentido, para compreender o processo eleitoral no município de São Paulo, propõe-se a divisão do ciclo eleitoral no Brasil em quatro partes como pode ser visualizado na Figura 1: a) pré-eleições, a partir da publicação das regras do jogo pelo Tribunal Superior Eleitoral e terminando na convocação para os trabalhos eleitorais; b) fase de campanha, que começa com as convenções partidárias e registro das candidaturas, passando pela propaganda eleitoral e pela arrecadação de recursos e gastos eleitorais; c) o dia da votação com todos os procedimentos de votação; e, por fim, d) fase pós-votação, que engloba a apuração dos votos, proclamação dos eleitos e diplomação dos candidatos. Adicionalmente, cumpre ressaltar que a proposta não deixa de considerar o entendimento de Gomes (2018, p.341), condensando as fases mais intensas da eleição, o período de campanha, o dia da votação e o período pós-votação, no chamado período eleitoral.

3. *A ACE Electoral Knowledge Network é uma comunidade online com repositório de conhecimento eleitoral. Fornece informações e aconselhamento especializado sobre os aspectos dos processos eleitorais. O principal objetivo da ACE é promover a integridade das eleições e promover processos eleitorais confiáveis, sustentáveis, profissionais e inclusivos em todo o mundo. Disponível em <https://aceproject.org/about-en/>*

4. *BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADC 29 e 30, Rel. Min. Luiz Fux, j. 16.02.2012.*

5. *Ac.-TSE, de 8.5.2018, na Cta nº 060023312*

Figura 1 | Proposta do ciclo eleitoral no Brasil



Fonte: Chino (2019)

3. INTEGRIDADE ELEITORAL

A integridade do processo eleitoral é um dos aspectos mais importantes para a consolidação de regimes democráticos (Schedler, 2002; Birch, 2008; Norris, 2018), como aponta o ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan:

Construir uma democracia é um processo complexo. Ainda que a existência de eleições seja apenas o

ponto de partida, se sua integridade resta comprometida, a legitimidade do regime democrático também é afetada.⁶

Assim, para qualificar e classificar uma eleição como democrática, especialistas têm utilizado o termo “integridade eleitoral” para se referir a um conjunto de regras universais aceitas na comunidade internacional sobre as condições necessárias à realização de eleições livres e justas tal como

6. ANNAN, Kofi. *Supporting Elections and Democracy*. Disponível em: <https://www.kofiannanfoundation.org/supporting-democracy-and-elections-with-integrity/global-commission-on-elections-democracy-security-2/>. Acesso em 28 de agosto 2020. Tradução dos autores.



aquele estabelecido por Dahl (1997). Contudo, é importante ressaltar a complexidade da tarefa, visto que ambos os termos que se referem aos conceitos de “liberdade” e “justiça”, e qualquer tentativa de estabelecer um conjunto de regras taxativas pode levar a uma redução da realidade, tendo em consideração os diferentes aspectos culturais de cada comunidade e a subjetividade dos termos. Przeworski (2019), adotando uma visão minimalista e eleitoralista de democracia, ressalta a inevitabilidade de uma definição mínima para a democracia definindo-a como um regime em que as eleições são o mecanismo utilizado para a troca de incumbentes no governo, e que falham quando não são competitivas ou quando não entregam consequências para quem está no poder.

A definição de “integridade eleitoral” e a determinação de uma sistemática de classificação têm gerado uma série de debates entre os especialistas tanto em relação à sua forma quanto em relação à sua medição. Norris (2013) declara que integridade eleitoral se refere a um conjunto de regras globais pré-estabelecidas, aceitas e acordadas entre a comunidade internacional através de convenções, tratados e compromissos sobre as condições necessárias para que as etapas do ciclo eleitoral sejam realizadas de forma limpa e justa. A autora utiliza como base conceitual para definição do termo o artigo 21, inciso 3 da Resolução 64/155 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que instituiu em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo 21, inciso 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (ONU, 1948, tradução nossa).

Analisando o teor desse dispositivo, não é possível identificar com clareza conceitual quais são as regras e limites que devem ser seguidas para que

um sistema eleitoral seja considerado democrático. De pronto, podemos levantar alguns questionamentos tais como: qual a periodicidade necessária para uma eleição ser considerada democrática? O que é uma eleição honesta? Qual a faixa etária para classificar o sufrágio como universal?

Conectando as perguntas acima ao conceito de ciclo eleitoral explorado anteriormente, podemos inferir que muitas pesquisas e análises são realizadas a respeito de partes do processo eleitoral de forma fragmentada. Alguns aprofundam-se no financiamento de campanhas, outros versam sobre o sufrágio universal, outros sobre propaganda eleitoral, e assim, as eleições são investigadas em subsegmentos. Já os estudos sobre “integridade eleitoral” buscam uma visão sistêmica de forma que se observe o processo como um todo para compreender onde estão as falhas, os vieses ou as fraudes. Contudo, devido à extensão e complexidade do ciclo eleitoral, bem como à existência das instituições informais para além das regras escritas, estabelecer métricas exatas que possam ajudar a definir quando as eleições atingem índices desejáveis de integridade eleitoral, ou ainda, quando atingem níveis indesejáveis de “más práticas eleitorais” (Birch, 2011) é uma tarefa difícil e intrincada.

Ainda é preciso lembrar que, apesar das dificuldades expostas, *“as eleições são as raízes indispensáveis da democracia”* (Annan, 2012, p. 3)⁷ e a compreensão quanto à sua qualidade em termos de liberdade e justiça está diretamente relacionada à confiança dos cidadãos nas instituições e na legitimidade da democracia. Przeworski (1997), em sua concepção mínima de democracia, argumenta que as eleições são o meio pelo qual os governos podem evitar a violência, considerando que a possibilidade de alternância do poder induz as forças de oposição a respeitar as regras do jogo e, assim, afastar o conflito produzindo um equilíbrio democrático. No mesmo sentido, quando há um desequilíbrio no jogo e as eleições são realizadas de forma falha ou fraudulenta, não entregando processos livres e

7. *Em Global Commission on Elections, Democracy & Security (2012). Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide. Stockholm: International IDEA. p. 3.*



justos com ampla possibilidade de participação e contestação dos oponentes, os custos de aceitação do resultado aumentam, considerando que as chances de alternância diminuem frente a um processo injusto, abrindo a possibilidade para revolta, violência, conflitos e golpes.

Neste mesmo sentido, Birch (2008, p. 305) afirma que “a legitimidade do processo eleitoral é crucial para o estabelecimento e manutenção de uma democracia saudável” e lembra que alguns estudos têm revelado que quando há falta de confiança no processo eleitoral há um declínio na participação dos cidadãos nas eleições podendo chegar à insurgência de protestos populares, rompimento do status quo e instabilidade institucional, como no caso da Bolívia em 2019. Moisés (2008) relaciona a insatisfação com a democracia e a desconfiança nas instituições democráticas, tais como partidos políticos e Congresso Nacional, apontando a necessidade de se “desenvolver mais o conhecimento sobre o fenômeno”.

Segundo Norris, há uma relação direta entre a percepção da integridade do processo eleitoral e o crescimento da sensação dos eleitores quanto à legitimidade dos mandatários e da confiança nas instituições do Estado, além de evolução dos indicadores de apoio aos arranjos constitucionais e às regras do jogo, conferindo ainda maior noção de pertencimento à comunidade, tais como identidade e orgulho nacional.⁸

A integridade eleitoral deve ser compreendida como um conjunto de parâmetros básicos a serem atingidos pelos regimes para que as eleições sejam consideradas livres e justas, constituindo-se como instrumento fundamental para a garantia de um processo eleitoral democrático e manutenção da confiança dos cidadãos nas instituições.

Ainda que exista uma certa dificuldade no estabelecimento de uma medida para a integridade eleitoral, face à complexidade do processo, o estabelecimento de métricas se torna necessário ao seu aprimoramento. Nas palavras de Moraes

e Kemer no Capítulo 1 deste livro: “Há, portanto, certa tensão entre a natureza complexa e mutante do sistema democrático e a demanda pelo desenvolvimento de novas métricas.” Assim, as medidas encontradas na dimensão “Processo Eleitoral” do IDL são fundamentais para compreensão da qualidade das eleições em termos democráticos no Município de São Paulo, permitindo aos especialistas fazer análises de caráter comparativo.

“

A INTEGRIDADE ELEITORAL DEVE SER COMPREENDIDA COMO UM CONJUNTO DE PARÂMETROS BÁSICOS A SEREM ATINGIDOS PELOS REGIMES PARA QUE AS ELEIÇÕES SEJAM CONSIDERADAS LIVRES E JUSTAS, CONSTITUINDO-SE COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA A GARANTIA DE UM PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO E MANUTENÇÃO DA CONFIANÇA DOS CIDADÃOS NAS INSTITUIÇÕES.”

O questionário referente à dimensão Processo Eleitoral do IDL no município de São Paulo foi dividido em três atributos: competição democrática, integridade eleitoral e inclusão eleitoral, sendo que este último atingiu o valor mais alto entre todos os atributos de democracia local com nota 9,49. O atributo competição democrática obteve nota 5,76 e a integridade eleitoral teve a nota 8,48. É este segundo atributo que pretendemos investigar com a seguinte composição: *fiscalização e aplicação da Lei Eleitoral, transparência de partidos e candidatos, regulação dos processos de registro e agregação.*

4. FISCALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI ELEITORAL

O componente *fiscalização e aplicação da Lei Eleitoral* recebeu a nota 8,65, sendo 7,79 em relação

8. *Ibidem.*



à eficácia e 9,51 em relação à independência. Das dez pessoas que responderam à pergunta *“qual é a sua avaliação sobre a eficácia da fiscalização e aplicação da lei eleitoral nas eleições municipais?”* quatro disseram ser média, de forma que consideraram que *“existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, mas estes não contam com um quadro profissional adequado para realizar suas funções”*, enquanto seis especialistas disseram ser positiva e consideraram que *“existem órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município, os quais contam com um quadro de servidores de carreira, profissionalizado e estruturado, que permite a realização adequada de suas funções.”* Já em relação à pergunta *“Qual é a sua avaliação sobre o grau de independência dos órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral nas eleições municipais?”* oito entrevistados consideraram positiva, afirmando acreditar que *“os órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral no município são majoritariamente livres para cumprir as suas atribuições, de modo que interferências em sua atuação são raras e pouco prejudicam investigações independentes”*, enquanto apenas duas pessoas consideraram média. Observemos agora os dados que podem ter levado a essa percepção.

Este item está intrinsecamente relacionado à observância da legalidade da disputa e deve avaliar a integridade de um pleito a partir da aplicação e o respeito às regras do jogo determinadas previamente pela legislação. Assim, quanto maior a aderência daqueles que disputam as eleições às normas de regência, bem como quanto mais eficiente for a atuação dos órgãos de controle e administração do pleito para combater e sancionar eventuais descumprimentos legais, maior será a integridade das eleições.

A legislação eleitoral deve prever instrumentos para compelir os atores do processo a agirem de acordo com as normas postas e dotar os órgãos de controle do processo eleitoral de elementos capazes de identificar, combater e sancionar irregularidades, com previsão de meios que permitam expurgar da disputa aqueles que atentarem de maneira grave contra as regras do jogo.

A questão da legalidade da disputa deve também levar em consideração a dimensão da legitimidade das regras postas (Alvim, 2019). Nesse aspecto, legalidade exprime a ideia básica de observância da lei, ou seja, adequação procedimental às regras estabelecidas; ao passo que a legitimidade tem relação com exigências mais profundas, relacionadas com a justificação do direito tal como previsto nas leis.

São variadas as soluções institucionais encontradas para a administração e o controle do processo eleitoral. Na literatura internacional, o organismo responsável pela governança eleitoral é denominado *Electoral Management Board* - EMB. Segundo definição do *International IDEA* (Catt et al, 2014), trata-se de uma instituição ou órgão fundado apenas com o propósito de gerenciar o processo eleitoral administrando as inscrições de eleitores, recebendo e validando as inscrições de partidos políticos e candidatos, conduzindo a votação, a contagem de votos e divulgando os resultados.

Já Fávila Ribeiro (1997) identifica a existência de três diferentes sistemas de controle do processo eleitoral: a) o de verificação de poderes, a cargo dos órgãos legislativos (utilizado, por exemplo, nos tempos do Império); b) o sistema eclético, formado por um Tribunal misto, de composição política e jurisdicional; e c) o de controle por um tribunal eleitoral, tipicamente vinculado ao Poder Judiciário.

Ainda sobre as características dos EMBs, Marchetti (2008) sistematiza da seguinte forma: a) quanto à sua posição institucional, ou seja, quanto a seu estatuto jurídico e posicionamento em relação às outras instituições do Estado (governamental, independente, duplamente independente ou misto); e b) quanto ao seu vínculo institucional, que se refere às origens e requisitos para ser membro do EMB.

A administração do processo eleitoral no Brasil está a cargo, desde o Código Eleitoral de 1932, da Justiça Eleitoral, órgão especializado do Poder Judiciário composto pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, sendo um por Estado e um no Distrito Federal, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.



Antes da criação da Justiça Eleitoral, cabia ao Poder Legislativo ser o responsável pela organização das eleições, funcionando ainda como juiz das lides eleitorais surgidas durante o pleito. Ou seja, cabia aos membros do parlamento decidir quem tinha sido ou não eleito. Esse mecanismo de controle das eleições pelo Poder Legislativo ficou conhecido como “sistema de verificação de poderes” e perdurou desde a edição da Constituição Imperial de 1824 a até o fim da república velha (1930). Não é necessário dizer que referido sistema se caracterizou no Brasil por fraudes e outras distorções, que conduziram à falta de autenticidade da representação política.

Na esfera eleitoral inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral. O próprio processo de enfraquecimento do regime militar, por exemplo, iniciado nos anos 70, não teria sido possível se o Brasil não dispusesse, a essa altura, de procedimentos razoavelmente confiáveis de administração e controle do processo eleitoral, institucionalizados pela Justiça Eleitoral, que, apesar de limitada, foi mantida durante a ditadura iniciada em 1964. Conforme destaca Maria Teresa Sadek (2010, p. 7):

Esse arcabouço institucional foi consagrado e fortalecido pela Constituição de 1988, com ganhos visíveis para a competitividade e a confiabilidade dos procedimentos eleitorais. Ao contrário, portanto, da condição de imutável subdesenvolvimento político-eleitoral que certa atitude cínica costuma sugerir, avanços importantes foram conseguidos a partir de 1945, e a Justiça Eleitoral merece crédito por grande parte deles.

A evolução do sistema de votação iniciado a partir da redemocratização trouxe muitas novidades para o cenário eleitoral no país. Fruto da atuação efetiva da Justiça Eleitoral, as fraudes que ocorriam na votação e na apuração do resultado das urnas foram praticamente eliminadas com a ado-

ção da urna eletrônica, permitindo também que os resultados sejam proclamados poucas horas depois do pleito (Lizardo *et al*, 2020).

O Brasil é hoje a quarta maior democracia do planeta em número de eleitores, atrás apenas da Índia, Estados Unidos e Indonésia.⁹ Nesse universo, o município de São Paulo possui o maior colégio eleitoral do país, com 8.986.690 de eleitores atualmente inscritos – número pouco superior, por exemplo, ao eleitorado de toda a Bolívia e mais que o dobro do eleitorado do Paraguai. Superior também ao eleitorado de estados como Ceará, Pernambuco, Paraná ou Rio Grande do Sul.¹⁰

O órgão da Justiça Eleitoral responsável pela administração das eleições municipais é o Juiz Eleitoral, o qual atua com o apoio dos servidores do quadro da Justiça Eleitoral, em especial a figura do Chefe de Cartório Eleitoral. Em razão das regras de organização judiciária, o município de São Paulo é dividido em 58 Zonas Eleitorais, correspondente cada uma à jurisdição de um Juiz Eleitoral.

Considerando a sistematização proposta por Marchetti (2008), o Juiz Eleitoral, enquanto órgão de primeira instância da Justiça Eleitoral, atua nas eleições municipais principalmente em dois níveis da chamada governança eleitoral. Por um lado, **aplicando as regras eleitorais** e por outro, **atuando judicialmente** para a solução de possíveis disputas e litígios entre os competidores. A governança pode ser compreendida como um conjunto de estratégias e controles para direcionar a organização em torno de um objetivo, o que no caso da Justiça Eleitoral se resume à missão de “*garantir a legitimidade do processo eleitoral*”. O desenho institucional da Justiça Eleitoral como organismo independente e especializado na realização de eleições, apesar de contribuir para judicialização da competição político-partidária, questão que não trataremos neste capítulo, dá efetividade, eficiência e eficácia à gestão do processo eleitoral e à

9. Agência de notícias do Senado Federal: Brasil é uma das quatro maiores democracias do mundo. Disponível em www.senado.leg.br/noticias. Acesso em 01 jul. 2020.

10. (Fonte Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo-em-julho/2020>)



aplicação da legislação. Essa percepção foi sentida pelos entrevistados que atribuíram ao componente de independência da fiscalização e aplicação da Lei Eleitoral a pontuação 9,51.

Ainda sobre o quesito *Fiscalização e aplicação da Lei Eleitoral*, vale ressaltar a previsão de participação de organismos e entidades não pertencentes à Justiça Eleitoral no acompanhamento, fiscalização e auditoria do processo eleitoral.

Nesse contexto ganha relevo a atuação do Ministério Público durante todas as etapas do processo eleitoral. A legislação eleitoral brasileira prevê também a participação da sociedade na fiscalização de cada entrega do processo eleitoral ao mesmo tempo em que a própria Justiça Eleitoral regulamenta e implementa medidas que garantam a transparência do processo eleitoral mesmo antes do período eleitoral.

Já na primeira etapa do ciclo eleitoral, durante a formulação das regras e instruções necessárias à realização de eleições, a Lei n. 9.504/97 prevê que a Justiça Eleitoral ouça os delegados ou representantes dos partidos políticos. O TSE tem expandido o escopo da audiência pública e, em 2019, foram ouvidos, além dos partidos políticos, outras instituições públicas e privadas, advogados e membros da sociedade civil.

A legislação eleitoral ainda prevê a fiscalização, verificação e acompanhamento dos representantes dos partidos políticos nos processos de inscrição eleitoral, bem como no exame dos documentos do cadastramento de eleitores. Há previsão legal ainda, para o acompanhamento e fiscalização do transporte e alimentação de eleitores, da preparação das urnas eletrônicas, do processo de votação desde o seu início até a finalização dos trabalhos, da apuração dos resultados e totalização dos votos.

Já em relação ao sistema eletrônico de votação a Justiça Eleitoral, através da Resolução TSE n. 23.603/2019, ampliou a possibilidade de acompanhamento, conferência, verificação, auditoria e fiscalização dos procedimentos de especificação, compilação, desenvolvimento e assinatura dos sis-

temas eleitorais e programas utilizados pelo TSE para as denominadas entidades fiscalizadoras. Estão no rol de entidades fiscalizadoras: os partidos políticos e coligações, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministério Público, o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, a Sociedade Brasileira de Computação, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, as Forças Armadas, as entidades privadas brasileiras, sem fins lucrativos, com notória atuação em fiscalização e transparência da gestão pública, e os departamentos de tecnologia da informação de universidades credenciadas junto ao TSE.

Chegando ao fim da análise da aplicação da legislação eleitoral e das formas de participação da sociedade na fiscalização dos procedimentos, pondera-se que o arranjo institucional sobre o qual repousa o processo eleitoral brasileiro possui efeitos positivos na percepção dos entrevistados, tendo em vista a nota atribuída ao componente *fiscalização e aplicação da Lei Eleitoral* do atributo Integridade Eleitoral do IDL.

5. TRANSPARÊNCIA DE PARTIDOS E CANDIDATOS

O segundo componente relativo à *Integridade Eleitoral* no escopo da pesquisa do IDL, se refere à *transparência de partidos políticos e de candidatos*, que entre os demais componentes obteve a menor nota com valor 6,86. Este componente abrange dois pontos: a) a *legislação sobre financiamento político* com 6,34; e b) *integridade das campanhas* com 7,39. Duas perguntas fundamentam os resultados de percepção para este componente. A primeira delas “Qual é a sua avaliação sobre a qualidade da legislação sobre financiamento político no âmbito municipal?” obteve avaliação negativa de uma pessoa, considerando que “não existe uma legislação específica sobre financiamento político que regule a atuação de candidatos e partidos políticos no município.”. Em contrapartida, três pessoas avaliaram de forma positiva, ou seja, consideraram que “existe uma



legislação regulando o financiamento político dos candidatos e partidos políticos no município que é clara e observada pelos partidos. Contudo, a maioria dos entrevistados, totalizando seis pessoas, consideraram que “*existe uma legislação regulando o financiamento político dos candidatos e partidos políticos no município, mas ela não é nem clara e nem eficaz na sua observância pelos partidos.*” Entre as respostas destacamos o seguinte comentário:

“As leis são definidas em âmbito nacional e verificadas pela Justiça Eleitoral. Não há denúncias de fraude. Contudo, relatos recentes das instituições de controle indicam que boa parte do financiamento de campanha no Brasil como um todo era feito em caixa 2 ou 3. Logo, a resposta é que a legislação existe (em âmbito federal), mas o seu controle foi até agora realizado de maneira inadequada (mesmo sendo a Justiça Eleitoral efetivamente independente).”

A segunda pergunta “Qual é a sua avaliação sobre quão justas e íntegras são as campanhas políticas para as eleições municipais?”, obteve cinco respostas positivas, quatro médias e uma negativa, de forma que a maioria dos entrevistados considerou que: “há uma agenda e procedimentos claros regendo a condução de campanhas políticas em nível municipal, os quais são geralmente capazes de coibir desvios, de modo que os episódios de violência e intimidação são raros”.

Assim, quanto ao financiamento político, a questão dirigida aos entrevistados procurou identificar a existência de um regulamento claro e abrangente sobre o tema e se os partidos observam, de fato, as regras que regem a transparência de suas finanças.

Para fins do presente estudo, optou-se por abordar a legislação que rege o financiamento político, com enfoque especial no financiamento das campanhas eleitorais.

Segundo Maurice Duverger (1975), os sistemas políticos ocidentais, quer considerados em si mesmos ou em suas relações com os outros, são apenas parcialmente democráticos. Para este autor, a

nomenclatura correta para classificar os sistemas ocidentais é o da *plutodemocracias*, uma vez que nelas o poder repousa sobre o povo (*demos*) e sobre a riqueza (*plutos*).

O financiamento da política, expressão que abrange tanto o financiamento dos partidos políticos como também de candidatos em períodos eleitorais, é tema em que a relação entre o poder econômico e sua influência na democracia apresenta uma grande visibilidade. Se é correto afirmar que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático no qual se prescindia de partidos políticos fortes e atuantes, bem como do acesso a meios para que partidos e candidatos possam divulgar suas ideias e plataformas políticas.

Como conter os excessos, direcionar o fluxo de recursos apenas para o fortalecimento da democracia, de modo a evitar a corrupção e o conluio, e ainda favorecer o acesso a cargos públicos a minorias que historicamente estiveram alijadas do acesso a cargos eletivos, são algumas das questões centrais da agenda política não apenas brasileira, mas também mundial, conforme aponta Daniel Zovatto (2005, p. 287-336):

O tema do financiamento de partidos e de campanhas adquiriu uma importância cada vez maior porque, afora seus pontos positivos, costuma ser associado lamentavelmente com escândalos de corrupção política e tráfico de influências. Com efeito, na América Latina, a crise dos partidos tem, em boa medida, vinculação com os escândalos provocados por seu financiamento ilegal. Não deve surpreender então que a demonização da política por causa do dinheiro esteja na ordem do dia.

(...)

Um tema condenado à sucessão de distintas reformas legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução, como já dissemos, costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal. Não por acaso, ela é chamada de “legislação interminável” na Alemanha, país que vem dando a esse problema atenção destacada nos últimos 50 anos.



Em que pesem as primeiras eleições em solo brasileiro terem ocorrido logo após a chegada dos Portugueses no século XVI, a primeira legislação que tratou sobre o financiamento político surgiu apenas sob a égide da Constituição de 1946.

Somente na década de 90, após o escândalo envolvendo o financiamento eleitoral que resultou no *impeachment* do primeiro presidente da República eleito democraticamente após o término do regime militar, é que foram editadas leis que implementaram uma regulamentação mais efetiva sobre a arrecadação e aplicação de recursos por partidos e pelos candidatos (Toniel *et al*, 2014).

A legislação passou a buscar o aumento do controle do financiamento eleitoral, com a fixação de limites de doações e sanções para os abusos cometidos. Duas leis marcaram a introdução de regras mais eficazes sobre a matéria, a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que regulamentou as eleições gerais de 1994 e a Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que regulamentou o pleito municipal de 1996.

Em 1995, foi também editada a Lei nº 9.096, denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que estabeleceu, dentre outras, regras sobre o financiamento dos partidos e o dever desses órgãos de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral.

A partir de 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser regulamentados pela Lei nº 9.504, que recebeu o nome de Lei das Eleições, publicada em 30 de setembro daquele ano. Essa lei se constitui no principal instrumento normativo sobre movimentação de recursos para as campanhas eleitorais, bem como em relação à respectiva prestação de contas à Justiça Eleitoral.¹¹

As duas últimas reformas (2017 e 2019), trouxeram inovações importantes, como a autorização para arrecadação de recursos por meio de financiamento coletivo (*crowdfunding*); a fixação de

limites de gastos mais efetivos e a definição de restrições à aplicação de recursos pessoais dos candidatos para o autofinanciamento; a possibilidade de pagamento com recursos de campanha de publicidade paga na internet (impulsioneamento de conteúdo) e, em especial, a criação de uma nova fonte de financiamento público para as campanhas, o Fundo Especial de Financiamento Eleitoral (FEFC), orçado para as eleições de 2020 em mais de R\$ 2 bilhões.

Adotou-se no Brasil um regime de financiamento misto, com a previsão de aporte de recursos públicos diretamente aos partidos, por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, bem como, mais recentemente, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que foi aplicado pela primeira vez em 2018 e ficou conhecido como Fundo Eleitoral. Há ainda o financiamento público indireto, por meio de compensação fiscal dirigida às emissoras de rádio e televisão em razão do tempo cedido para a transmissão do horário gratuito destinado à propaganda eleitoral e partidária.

Em relação aos recursos privados, partidos e candidatos podiam arrecadar doações de pessoas físicas e jurídicas, observadas as restrições estabelecidas para alguns tipos de organizações e empresas, as denominadas fontes vedadas. Estes valores privados estavam sujeitos a limites, fixados de acordo com o rendimento ou faturamento obtido pelo doador no ano anterior ao da realização das eleições (10% para pessoa física e 2% para pessoa jurídica).

Esse regime misto, entretanto, foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650-DF, promovido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Para a Corte, doações realizadas por pessoas jurídicas, quer destinadas às campanhas eleitorais, quer destinadas a partidos políticos, são inconstitucionais.

11. A Lei nº 9.504, desde sua edição, passou por diversas alterações que impactaram as regras sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas, conhecidas como "minirreformas eleitorais": as Leis nº 11.300, de 2006, a Lei nº 12.034, de 2009, a Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 e, mais recentemente, a EC nº 97/2017, as Leis nºs 13.487/2017 e 13.488/2017, bem como as Leis 13.877 e 13.888 publicadas em outubro de 2019.



Após a decisão do STF houve uma profunda alteração na matriz de financiamento de partidos e candidatos: da prevalência de recursos de origem privada (notadamente oriundos de pessoas jurídicas), passou-se à preponderância de receitas oriundas de fundos públicos. Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas identificou que nas eleições de 2014 - último pleito em que as doações empresariais foram administradas - o percentual de recursos públicos nas campanhas era de apenas 3%, de modo que as eleições foram majoritariamente financiadas por empresas. Em 2018 este percentual passou para 77% (Avelino *et al*, 2019).

Da análise da legislação construída ao longo dos anos, o que se constata é a evolução gradativa do procedimento de arrecadação, gastos e prestação de contas no Brasil. Ainda que falhas possam ser apontadas, sobretudo quanto à ausência de fixação de critérios mais claros pela legislação quanto à distribuição interna das receitas públicas pelos partidos políticos aos seus candidatos, e também à ausência de regras mais rígidas para aplicação das receitas públicas em relação àquelas oriundas de fontes privadas, o modelo brasileiro apresenta elevado grau de transparência, exigindo que todos os gastos de campanha e as receitas arrecadadas sejam declarados ao longo do período eleitoral, e também ao final das eleições, por meio de uma prestação de contas que fica integralmente disponível para consulta pública no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Não podemos deixar de destacar a ausência de previsão de punições mais efetivas para candidatos e partidos que incorram em falhas e que tenham suas contas desaprovadas pela Justiça Eleitoral. À exceção da obrigação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, muitas vezes anistiadas através da aprovação de leis no parlamento, e da Representação prevista no art. 30-A da lei 9.504/97, que pode redundar na cassação do registro de candidatura ou do diploma se já expedido, mas que depende da constatação de irregularidades de natureza grave

na arrecadação ou aplicação de recursos, aqueles candidatos que tenham suas contas desaprovadas pela Justiça Eleitoral não sofrem qualquer outro tipo de sanção.

Acresça-se, ainda, a dificuldade da Justiça Eleitoral em realizar um exame mais aprofundado nas contas, seja em razão do curto lapso temporal estabelecido na legislação para análise das contas dos candidatos eleitos (entre a entrega da prestação de contas eleitorais e a diplomação vislumbra-se um período de aproximadamente 45 dias ininterruptos)¹², seja em função da estrutura de pessoal, que conta com poucos servidores especializados, em especial nas eleições municipais.

6. REGULAÇÃO DOS PROCESSOS DE REGISTRO E AGREGAÇÃO

O último componente do atributo *Integridade Eleitoral* se refere à *regulação dos processos de registro e agregação*. Este componente é dividido em *segurança do processo de registro*, cuja nota foi 10; *regulação e transparência da agregação* também com nota 10 e *contestação* com nota 9,76. Quanto à primeira pergunta “Qual é a sua avaliação sobre a segurança do processo de registro dos eleitores no município?” ou ainda, nos termos da pesquisa, considerando “o grau de segurança contra fraudes no processo de registro dos eleitores no município, bem como a existência e frequência de eventuais violações” foi unanimidade entre os dez entrevistados a avaliação positiva de forma que todos consideraram que “o processo de registro dos eleitores no município é seguro e bastante protegido contra violações, as quais ocorrem raramente”. Quanto à segunda pergunta: “Qual é a sua avaliação sobre a qualidade do processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais?”, todos os entrevistados responderam de forma positiva afirmando que “O processo de agregação e de contagem de votos nas eleições municipais frequentemente respeita os procedimentos de observação eleitoral que

12. Lei 9.504/97 art. 29, inciso III - encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte; e art. 30, § 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até três dias antes da diplomação.



constam na legislação, de modo que violações são raras” e por fim, quanto a pergunta “Qual é a sua avaliação sobre a possibilidade de contestação dos resultados das eleições municipais?” quase todos os respondentes afirmaram que “a contestação dos resultados das eleições municipais é legalmente possível e não enfrenta grandes dificuldades em seu exercício prático”. Analisemos as condições que levaram a esses resultados.

Um amplo processo de informatização foi implementado para garantir a integridade e eficiência do processo eleitoral em todas as suas fases, entre as quais destacamos a implementação do Cadastro Nacional de Eleitores, criado em 1986 com o objetivo de realizar o cadastramento dos eleitores após a Promulgação da Emenda Constitucional n.º 25/1985 à Constituição de 1967, ampliando o direito ao voto para os analfabetos (Chino e Coimbra, 2019). A centralização do processamento de dados foi fundamental para a gestão do eleitorado e para a coibição de fraudes no registro de eleitores.

Segundo o *International IDEA* (Wolf *et al*, 2017, p.10):

“Um registro de eleitores credível confere legitimidade ao processo eleitoral, ajuda a evitar fraudes eleitorais e garante que todos os eleitores elegíveis possam votar em uma eleição e que possam fazê-lo apenas uma vez.”¹³

A informatização do cadastro nacional de eleitores em 1986 impediu, em grande medida, a realização de fraudes no alistamento eleitoral, por meio da implementação de um cadastro nacional unificado e do desenvolvimento de um sistema nacional de checagem de nomes, identificando tentativas de registros múltiplos, de modo a permitir o tratamento de situações que impliquem em duplicidade ou pluralidade de inscrições eleitorais.

O desenvolvimento de novos recursos tecnológicos e a ampliação do uso dos meios digitais, permitiram que o cadastramento geral do eleitorado fosse realizado por meio eletrônico. Antes disso não havia um registro nacional, cada um dos Tribunais Regionais Eleitorais realizava um registro de forma independente, abrindo espaço para fraudes no cadastramento eleitoral, como por exemplo eleitores com registro em mais de um estado ou pessoas mortas com cadastros ativos, situações que passaram a ser evitadas com a criação do cadastro único com numeração nacional (Cajado *et al*, 2014).

Ainda assim, para garantir a integridade do registro de eleitores, a Justiça Eleitoral implementou a partir de 2008 o programa de identificação biométrica do eleitor através da leitura da impressão digital. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a medida teve dois objetivos principais: (i) aperfeiçoamento da identificação do eleitor ao se apresentar para votar e (ii) a melhoria do processamento de dados de eleitores de forma a garantir a unicidade do registro apontando duplicidades nas inscrições do cadastro.¹⁴

Até julho de 2020, 60,14% dos eleitores já haviam realizado o cadastramento biométrico¹⁵. A partir de 2015 o cadastramento do eleitor com recolhimento dos dados biométricos se tornou obrigatório¹⁶, com a possibilidade de cancelamento do título de eleitor.

Ainda que os custos sejam elevados, a implementação desse instrumento de verificação de identidade fortalece a integridade do processo eleitoral e produz impacto positivo na confiança do eleitor, corroborando com os resultados da pesquisa do IDL a respeito do registro de eleitores. Ao comprovar a identidade única do eleitor através da

13. Tradução dos autores: *A credible voter register confers legitimacy on the electoral process, helps prevent electoral fraud and ensures that every eligible voter can vote in an election and that they can do so only once.*

14. *Detalhamento da Biometria na Justiça Eleitoral. Disponível em http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-detalhamento-da-biometria-na-justica-eleitoral/rybena_.pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-detalhamento-da-biometria-na-justica-eleitoral/at_download/file*

15. *Dados obtidos no site do TSE em 05/07/20: <http://www.tse.jus.br/eleitor/biometria/biometria-atual-do-dia>*

16. *Resolução TSE n. 23.440/2015*



biometria, garante-se a representatividade, já que um eleitor tem direito a um voto.

A informatização do registro de eleitores reduziu drasticamente as fraudes relacionadas ao registro de eleitores e possibilitou o desenvolvimento posterior da informatização do voto. Porém, essa medida não impactou nas fraudes relacionadas ao processo de apuração dos votos. O mais comum se referia a resultados alterados no momento de preenchimento dos boletins de urna com a totalização dos votos, favorecendo determinados candidatos (Nicolau, 2002).

As eleições de 1994 constituíram um marco importante na adoção da urna eletrônica. As fraudes na apuração no Rio de Janeiro foram tantas que o Tribunal Regional Eleitoral daquele estado anulou os resultados do pleito para deputado federal e estadual, convocando os eleitores a votarem novamente no segundo turno (Nicolau, 2002).

Em 1995, o Ministro Carlos Velloso, então Presidente do TSE, utilizou as eleições anuladas no Rio de Janeiro no ano anterior para defender a implementação imediata e urgente do sistema eletrônico de votação em combate às fraudes (Chino e Coimbra, 2019). O processo de informatização da votação, que resultou na criação da urna eletrônica, dentre os vários avanços dele decorrente, serviu também para trazer maior integridade ao procedimento de apuração dos votos.

Desde sua implementação a urna eletrônica recebeu duas grandes críticas: quanto à auditabilidade e à vulnerabilidade a ataques (Chino e Coimbra, 2019). Com base nessas alegações, em 2009, a Lei nº 12.034/09 introduziu a previsão do “voto impresso”.

A Justiça Eleitoral posicionou-se de forma contrária ao voto impresso desde a sanção da Lei nº 12.034/2009, por considerar esse procedimento um retrocesso comparado aos tempos de votação manual. A Lei nº 13.165/15 confirmou a previsão do voto impresso, estabelecendo que o “*processo de votação não será concluído até que o eleitor con-*

firme a correspondência entre o teor do seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica”. No entanto, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5889, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) suspenderam em caráter liminar o dispositivo acima, por entenderem que a previsão legal colocaria em risco o sigilo e a liberdade do voto, além disso destacou-se a falta de proporcionalidade e razoabilidade da medida, tendo em vista os altos custos para sua implantação, estimado em mais de 2 bilhões de reais, não restando demonstrado o aumento da segurança do sistema de votação correspondente ao valor.

A despeito das críticas apontadas que serviram como mote de campanhas para alguns candidatos nas Eleições Gerais de 2018¹⁷, a legislação eleitoral brasileira prevê mecanismos de fiscalização, acompanhamento, verificação e auditoria de todo o sistema eletrônico de votação, incluindo as urnas eletrônicas, desde o seu desenvolvimento até após a diplomação dos eleitos. No que se refere à conferência dos resultados é importante destacar que qualquer cidadão pode conferir os dados de votação através da simples comparação entre os boletins de urna emitidos no encerramento da votação e o resultado publicado na internet no site da Justiça Eleitoral. A Resolução TSE n. 23.611/2019 ainda prevê que o presidente da mesa receptora mantenha em sua guarda uma das vias do boletim de urna para conferência dos resultados da seção na internet. Esse simples mecanismo de conferência, torna todos os cidadãos convocados para atuar como mesários, em todas as seções eleitorais instaladas, fiscais do processo eleitoral.

Por fim, ressalta-se que todo sistema eletrônico é passível de fraude e sujeito a defeitos, condição que não é exclusiva ao sistema eletrônico de votação, mas que se estende a outros serviços e produtos ofertados em mundo globalizado. Contudo, mapeados os riscos é preciso fornecer garantias para evitar as ocorrências diminuindo as probabilidades e propor tratamentos para a mitigação

17. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/tse-determina-a-retirada-de-55-links-em-que-bolsonaro-coloca-urna-eletronica-em-duvida.shtml>



de impactos. Observa-se, na legislação brasileira, a previsão de ampla participação da sociedade na fiscalização e auditoria do voto informatizado, mas não somente. A Justiça Eleitoral tem buscado ouvir a sociedade em audiências públicas e através da realização dos testes públicos de segurança, de forma que as vulnerabilidades do sistema sejam detectadas, corrigidas e o sistema, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista dos procedimentos, seja aprimorado.

Assim, vislumbra-se que o conjunto de procedimentos técnicos e jurídicos adotados na informatização do voto, que vai bem além da urna eletrônica, não trouxe apenas benefícios para a integridade eleitoral da apuração, totalização e divulgação de resultados, mas ampliou a possibilidade de contestação e participação no processo eleitoral, fortalecendo a democracia brasileira.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições devem ser livres e justas (*free and fair*) de forma que seja-lhe conferido um caráter legítimo, preservando a isonomia de oportunidades entre os candidatos e fortalecendo a confiança nas instituições.

A criação de um ambiente que propicie o respeito à igualdade entre os participantes da disputa é um dos pontos mais importantes no que toca à integridade das eleições. No modelo de democracia competitiva, em que o acesso ao poder depende de uma disputa que envolve os partidos políticos e os postulantes aos cargos eletivos, só é possível falar-se em integridade das eleições se àqueles que disputam o voto for garantido um marco de igualdade de oportunidades, constituindo esse aspecto um dos elementos-chaves, inclusive, para o sucesso do sistema democrático (Alvim, 2019).

As instituições, consideradas aqui como regras formais que moldam o comportamento dos indivíduos através da promoção do comportamento social a partir de permissões, proibições e do estabelecimento das consequências de seguir ou não as regras estabelecidas, podem ser consideradas bem-sucedidas quando atingem os objetivos para

os quais foram propostas (Brinks, *et al*, 2019). A diferença entre a falha ou o sucesso das instituições depende de um conjunto de fatores que precisam ser equilibrados, tais como legitimidade, *enforcement* e *compliance*.

Neste sentido, é fundamental estabelecer padrões de qualidade para as eleições de forma que tanto as regras escritas como a sua aplicação garantam amplas condições de contestação e livre manifestação dos cidadãos. Quando as eleições falham em entregar um processo íntegro e legítimo, os resultados podem trazer insatisfação e violência, colocando o regime em cheque (Birch, 2008).

Desta forma, o IDL é uma ferramenta importante para fins comparativos e para obtenção de diagnósticos iniciais sobre a percepção das pessoas em relação ao processo eleitoral nos municípios brasileiros.

Neste capítulo, procuramos abordar três aspectos importantes da integridade eleitoral no município de São Paulo, sendo dois deles, *Fiscalização e aplicação da lei eleitoral* e *Regulação dos processos de registro e agregação* com notas elevadas e muito positivos para a democracia e *Transparência de partidos políticos e candidatos* que obteve nota mais baixa. Através de breve análise da legislação eleitoral brasileira investigamos os possíveis elementos que levaram a esses resultados aprofundando ainda mais os estudos sobre integridades eleitoral e a força institucional.

Esses estudos foram iniciais e não pretenderam em um capítulo esgotar todos os elementos relativos ao processo eleitoral na cidade de São Paulo, bem como os resultados alcançados pelo IDL. Espera-se que estas linhas tenham contribuído para a verificação de maneira ampla dos aspectos mais importantes da integridade do processo eleitoral em São Paulo e também no Brasil, tendo em vista a natureza federal da legislação que rege a matéria, e considerando também que os estudos relativos à integridade eleitoral no Brasil podem ser potencialmente aprofundados e investigados.



8. REFERÊNCIAS

- ALVIM, F. Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, Setembro/Dezembro 2015, pp. 213-228. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/22134/16000>. Acesso em 13 fev. 2019.
- ARAGÃO, E.; GONÇALVES, L. C. Ministério Público Eleitoral: uma introdução. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). **Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.
- AVELINO, G. et al. **O poder do dinheiro nas campanhas eleitorais (Sumário Executivo)**. 2019, disponível em http://www.cepesp.io/uploads/2019/05/Brava_Eleitoral_AF_Web.pdf
- BARGIACCHI, F.; GUERIN, P. The electoral cycle approach: effectiveness and sustainability of electoral assistance. **Instituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale**, Milão, p. 1–34, jul 2011.
- BIRCH, S. Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. **Electoral Studies**, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 305–320, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.01.005> Acesso em: 02 nov 2019.
- BIRCH, S., **Electoral malpractice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Estado, governo, sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 137
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. 13. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Forense, 2014.
- BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.
- _____. Lei no. 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965.
- _____. Lei no. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 out. 1997.
- _____. Lei no. 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1995.
- _____. Lei Complementar no. 46 de 19 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 mai. 1990.
- _____. Lei no. 12.034 de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2009.
- BRINKS, D. M. et al. Understanding institutional weakness. In:_____. **Understanding institutional weakness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781108772211> Acesso em: 02 nov. 2019.
- CATT, H. et al. **Electoral management design**: Revisitec Edition. Estocolmo: *IDEA International*, 2014. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> Acesso em: 02 nov. 2019.
- CHINO, L. B. S. **Integridade eleitoral**: por uma visão sistêmica do processo eleitoral no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciência Política) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. São Paulo- 2019.



- CHINO, L. B. S.; COIMBRA, R.. **A segurança do voto no Brasil**. Em *Cadernos Adenauer* XiX. Eleições 2018 e Perspectivas para o Novo Governo. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2019. p. 163 a 185
- DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DUVERGER, M. **As modernas tecnodemocracias**: poder econômico e poder político. Tradução Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY & SECURITY. **Deepening democracy**: a strategy for improving the integrity of elections worldwide. Stockholm: International IDEA. 2012.
- GOMES, J-J. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- LEVITSKY, S.; WAY, L. **Competitive authoritarianism**: hybrid regimes aftmagaloner the Cold War (Problems of International Politics). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511781353, 2010.
- LIZARDO, F.; VILHENA, E. Justiça eleitoral no Brasil: contribuições para o fortalecimento da democracia. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP**. Volume 3 n.2 jul a dez 2019. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/113>. Acesso em: 04 jul. 2020
- MAGALONI, B. **Voting for autocracy**: hegemonic party survival and its demise in Mexico. New York: Cambridge Univ. Press, 2006.
- MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 31ª ed., 2013.
- MARCHETTI, V. Governança eleitoral. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n.4, 2008, p. 865-893.
- MELLO, C-A. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas**. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, 212, abril/junho de 1998, p. 57-70.
- MOISÉS, J.A. Cultura política, instituições e democracia – lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n.66, 2008, p.11-44.
- NORRIS, P. Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms. **Electoral Studies**, v. 32, 2013, p. 576–88.
- NORRIS, P. The new research agenda studying electoral integrity. **Electoral Studies**, v. 32, n. 4, 2013, Pages 563-575, ISSN 0261-3794, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>. Disponível em (<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379413001157>)
- NORRIS, P. Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective. **International Political Science Review**, v. 40, n. 1, jan. 2019, pp. 5–22, doi:10.1177/0192512118806783.
- NICOLAU, J. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/> Acesso em: 02 nov. 2019.
- PRZEWORSKI, A. A minimalist conception of democracy. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDON, C. **Democracy's Value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 23–55.
- RIBEIRO, F. **Direito eleitoral**, 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- SADEK, M-T. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – Edição “online”, 2010.
- SARTORI, G. **La democracia en 30 lecciones**. Ciudad de Mexico: Taurus, 2009.
- SCHEDLER, A. Elections without democracy: the menu of manipulation. **Journal of Democracy**, vol. 13 no. 2, 2002, p. 36-50. Project MUSE, doi:10.1353/jod.2002.0031.



TONIEL, R.; OLIVEIRA, E. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Revista Direito & Justiça** v. 40, n. 1, 2014, p. 106-119.

WOLF, P. *et al.* **Introducing biometric technology in elections**, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, 2005, p. 287-336.



Capítulo 4

A EDUCAÇÃO POLÍTICA PODE SE UTILIZAR DO IDL? DESAFIOS, PROPOSTAS E RESULTADOS

CYNTHIA DE LIMA KRAHENBUHL

— Associação Bê-a-bá do Cidadão

HUMBERTO DANTAS

— FAPEG

1. INTRODUÇÃO

“A cidadania é o princípio e o fim da democracia” (Pereira, 2020a). Não bastam cidadãos com direitos garantidos, previstos em leis, se esses cidadãos não possuem uma cultura democrática para participação e, conseqüentemente, para a consolidação da democracia. Por cultura democrática, entende-se, inclusive, a consciência acerca desses direitos. Marshall (1967) tratou de compreender algo semelhante, quando definiu Cidadania e observou que os cidadãos não devem enxergar direitos como dádivas ou benesses. À luz de nossa cultura, seria como buscar um afastamento da compreensão dos direitos como favores ou garantias pautadas em aspectos personalistas e clientelistas sob os princípios da relação entre Estado e Sociedade, como indicaria a gramática política brasileira de Nunes (2010).

A democracia, considerada como um regime político historicamente em construção, “*implica um desenvolvimento crescente do conceito de cidadania, que se afirma à medida que a tensão entre o privado e o público, entre os direitos individuais e os coletivos, encontra soluções.*” (Bresser-Pereira, 1997, p. 101).

Quando os cidadãos se dissociam da política, quando o privado e o público criam relações antagônicas, a democracia fica mais fragilizada. A partir de tais considerações, esse capítulo tem como objetivo explorar os resultados do IDL de São Paulo com base nas dimensões associadas às liberdades e direitos. Nessa dimensão do indicador, especialistas foram ouvidos e formularam percepções sobre questões fundamentais atreladas a valores que visem às garantias mínimas de questões de ordem civil.



Para além desse compromisso de análise, devemos destacar a percepção de que a cultura democrática é necessária para a saúde da democracia e, para estimular e fomentar uma cultura democrática, a educação política mostra-se necessária:

“Há no País uma enorme carência de educação cívica que prepare os cidadãos não apenas para entender os limites do poder, o funcionamento das instituições e o espírito da Constituição, mas também para participar do debate político em busca de compatibilidades e consensos – enfim, do interesse comum” (Pereira, 2020b).

Dessa forma, para além de uma breve análise de resultados, no presente capítulo será demonstrado como o Índice da Democracia Local (IDL) de São Paulo aponta para a necessidade de mais educação política para a consolidação de uma cultura democrática, assim como a educação política pode se utilizar do índice como uma ferramenta pedagógica para as suas ações.

Antes de adentrar ao tema do presente capítulo, é necessário esclarecer aos leitores que as opiniões adiante trazidas sobre a análise dos indicadores do IDL de São Paulo refletem a experiência e o olhar de quem trabalha com educação política há mais de 20 anos. Assim, percepções e suposições, bem como sugestões de encaminhamento estão embasadas na experiência e nas práticas testadas no decorrer desses anos, por meio do trabalho desenvolvido pela Associação Bê-a-bá do Cidadão e pelos anos em cursos livres de educação política, sobretudo em iniciativas da Fundação Konrad Adenauer.

Dessa forma, para organizar a linha de raciocínio a ser exposta, primeiro serão realizadas considerações sobre o IDL e a dimensão das Liberdades e Direitos. Em seguida, observamos aspectos da Cultura Democrática; depois, escolhemos enfatizar o trabalho da Associação Bê-a-bá do Cidadão com a exemplificação de uma de suas dinâmicas de educação política e, por fim, será feita análise sobre os desafios, propostas e resultados para a utilização do IDL nas ações de educação política.

O percurso escolhido adota a mesma metodologia que é utilizada nas oficinas de educação política da

Bê-a-bá do Cidadão, com três pilares norteadores: sensibilização, conteúdo e ação. Enquanto nas oficinas se busca a sensibilização do participante para se perceber como sujeito de direitos e deveres, para depois ser compartilhado o conhecimento de educação política e, por fim, os caminhos para praticar o conteúdo aprendido; este capítulo também partirá de uma sensibilização do leitor para a importância do IDL e da Cultura Democrática, depois demonstrará como funcionam algumas ações de educação política, com exemplo prático; para enfim, apontar alguns caminhos para a utilização do IDL.

2. O IDL E A DIMENSÃO DAS LIBERDADES E DIREITOS

Não nos parece impossível imaginar que sem a consciência mínima acerca de nossos direitos e liberdades sejamos capazes de viver o que Theodor Marshall (1967) chamaria de consciência, como sinônimo de um estado coletivo para o desenvolvimento da lógica cidadã. Parte desse conjunto de percepções, vivências e garantias está associada à lógica de Liberdades e Direitos fundamentais, muitos deles atrelados ao que comumente chamamos de Direitos Cívicos, a saber: dos direitos individuais, como a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento e opinião, liberdade religiosa, direito à propriedade e de concluir contratos válidos, direitos de igualdade, garantias pessoais etc., como o próprio autor define.

O IDL colhe percepções sobre tal dimensão em sua metodologia, e nesse caso por meio de registros de pesquisadores sobre o funcionamento de tais valores em uma dada realidade – aqui, a cidade de São Paulo.

A primeira questão atrelada a esse diagnóstico está relacionada à liberdade de crença e de práticas religiosas na cidade. Como resultado, pôde-se observar uma distância entre as significativas garantias legais, sobretudo a partir dos parâmetros constitucionais, e práticas de preconceito e não punição aos abusos associados a certa intolerância ao que “não é cristão” ou “não é a religiosidade dominante”. Esse resultado carrega consigo dife-



rentes olhares e heterogeneidades comuns a uma cidade com 12 milhões de habitantes, mas os relatos não deixam de traduzir relevantes desafios.

A questão seguinte caminhou no sentido das liberdades individuais, enfatizando escolhas e comportamentos pessoais em sintonia com o ambiente da cidade. Mais uma vez o que se notou foram resultados que contrapõem as garantias legais atreladas ao artigo quinto da Constituição Federal às violências cotidianas de ataques a tais liberdades sob formas que vão de agressões físicas a coerções de natureza moral. Nesse sentido, por mais que haja espaço para se viver livremente em São Paulo, não é incomum que ocorram casos de intolerância contra grupos marcados como alvos de preconceito. Lógica muito semelhante se aplica à questão atrelada à liberdade de expressão. Por mais que tenha havido significativo incremento de suas garantias desde o processo de redemocratização do país, ainda é possível verificar afrontas a tal preceito, sobretudo se consideradas as desigualdades da cidade e o ataque a tais lógicas nas periferias da capital.

Optamos aqui por não analisar os resultados de todas as respostas, deixando de lado as questões sobre liberdades acadêmicas e econômicas. Mas, quando o tema são as liberdades políticas, novas críticas surgem, dessa vez mais ostensivas sob o aspecto da violência moral. Existe uma forte polarização na cidade que se associa àquilo que se enxerga em tempos recentes no campo nacional, assim como no universo das redes sociais e no universo virtual. Assim, a intolerância tem marcado as relações políticas entre determinados segmentos que convivem na cidade, sendo comum que no centro expandido da capital os ânimos estejam mais exaltados. Nas periferias, outro fenômeno preocupante diz respeito às relações dessa natureza. Determinados bairros e regiões recebem como apelidos os nomes de famílias de políticos que ocupam espaço na vereança local, e na condição de deputados estaduais e federais. Bairros principalmente da zona sul e leste são territórios eleitorais de indivíduos acusados de coagir eleitores e monopolizar o espaço físico das campanhas. O mapa de distribuição de votação de alguns desses representantes tornam os argu-

mentos que surgiram como respostas à pergunta absolutamente nítido faz décadas.

A despeito de tais barreira, o direito à reunião é considerado como extremamente respeitado na capital, o que de certa maneira finda reduzindo certa sensação de desafio a questões de ordem civil e política, o mesmo se aplicando, nas respostas dos pesquisadores ouvidos, ao campo atrelado ao direito formal de associação. A questão aqui é quando tais liberdades se convertem, em matéria de formato, à possibilidade de as pessoas se manifestarem em eventos como passeatas, marchas e ações que ganhem as ruas e se mostrem, principalmente, contrárias ao *status quo* político. O trabalho da Polícia Militar na dispersão e contenção de ações dessa natureza é extremamente criticado por alguns dos participantes, sendo colocado como punitivo e violento. A truculência é um adjetivo que aparece nas avaliações, sendo que o comportamento da força do Estado varia de acordo com o mote do evento, o que pesa ainda mais negativamente para o sentimento captado pela pergunta.

A liberdade de imprensa é criticada por apenas um dos dez respondentes de maneira ostensiva, sendo utilizada como parâmetro a ideia de que as verbas públicas de publicidade da cidade têm forte impacto sobre o discurso de alguns meios de comunicação. Tal debate não é novo no Brasil, e caracteriza a realidade de diversas cidades, estados e mesmo o campo nacional.

O roteiro da entrevista termina com aspectos associados aos direitos humanos e ao papel de organismos ligados à defesa dos direitos individuais. Não fará parte dessa análise tais resultados, sendo relevante partirmos para uma compreensão do quanto essa lógica basilar das liberdades, traduzidas sob a percepção dos direitos civis, existe formalmente em nossa realidade e encontra barreiras desafiadoras na cidade de São Paulo.

3. O IDL E A CULTURA DEMOCRÁTICA

A partir desse primeiro conjunto de provocações, voltamos a um tema fundamental: o que é o Índice de Democracia Local da cidade de São Paulo? O



que ele pode mostrar? Como pode ser utilizado? O que é Cultura Democrática? Como o IDL se relaciona com a Cultura Democrática? Existe a possibilidade de existir uma “cultura democrática” se temos tantos desafios no campo das liberdades individuais e coletivas? Essas, certamente, seriam perguntas a serem feitas, antes de apresentadas suas definições, numa oficina de educação política. Neste capítulo, convidamos os leitores a refletirem sobre a importância da medição da democracia e sobre a cultura democrática, com seu repertório pessoal, para depois mergulhar na análise que se segue. Na linha de raciocínio da pedagogia desenvolvida pelo educador Paulo Freire (2011), para que a educação seja efetiva e significativa, é necessário que tome por base os conteúdos que façam parte do universo dos educandos — no caso do presente, leitores — e de seu dia a dia.

Partindo do pressuposto de que a qualidade da democracia e de suas instituições se relaciona intimamente com a cultura política de seus cidadãos, citemos alguns autores que fazem essa relação, para depois trazeremos algumas considerações.

A definição apresentada por Böckenförde (2017) é bastante esclarecedora, no sentido de que a cultura democrática é o pilar de sustentação da democracia:

“A democracia como forma de organizar a cooperação das pessoas na legitimação e exercício do domínio político não se aplica apenas a aspectos organizacionais-institucionais e de procedimento, mas afeta também determinados modos de comportamento das pessoas. Esses modos, nos quais se incorporam os princípios e os critérios de ordenamento da democracia, constituem o ethos da democracia. E esse ethos não é outra coisa senão a cultura política na qual aquela vive e se apoia. As peças sobre as quais está construída a pressupõem como princípio sustentador, e sua observância é o único que torna possível internamente a existência desse ordenamento do Estado” (BÖCKENFÖRDE, 2017, p. 123).

Diamond (2015) também defende que valores como a liberdade individual, liberdade de expressão, pluralismo, tolerância, igualdade são essenciais para uma cultura democrática e,

consequentemente, para a valorização, estímulo e consolidação da democracia.

Bobbio (1986) caracteriza a democracia como um jogo, que possui regras de procedimento para a formação das decisões coletivas. Entre essas regras, citamos o direito ao voto universal, a concorrência livre entre os partidos políticos, o respeito às decisões da maioria, com garantia aos direitos das minorias. Entretanto, adverte que as regras de procedimento existentes apenas se legitimam se aos cidadãos forem garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. Esclarece que esses valores são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático: “são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”. Assim, entende-se que a cultura democrática é condição necessária para a garantia da continuidade do jogo democrático.

Compreendido, então, o que se entende por cultura democrática, algo a ser reforçado em outros capítulos deste livro, é nitidamente perceptível como as liberdades individuais estão nas pautas das definições dos autores utilizados como exemplos. Demonstraremos, então, alguns aspectos do IDL para em seguida relacioná-los.

O IDL analisou diversas dimensões da democracia da cidade de São Paulo e, numa métrica de 0 a 10, recebeu a nota 5,67. O que isso representa? Você concorda com essa pontuação? No seu entender, a cidade de São Paulo é democrática? Para chegar nesse resultado, foram observadas cinco dimensões com as respectivas pontuações: *Processo Eleitoral*, nota 7,91; *Liberdades e Direitos*, nota 6,80; *Funcionamento do Governo Local*, nota 5,78; *Cultura Democrática*, nota 4,55 e *Participação Política*, nota 4,14. Importante notar que o tema central desse capítulo (Liberdades e Direitos) apresenta resultado acima da média geral da cidade e das demais dimensões analisadas, com exceção do “Processo Eleitoral”. Mesmo diante das críticas que buscamos sintetizar na seção anterior, o desafio maior parece atrelado às questões



culturais. E nesse caso algo é fundamental: parte das críticas e dos resultados aquém do ideal mostrados em relação às liberdades individuais se concentram, aos olhos dos especialistas ouvidos, em questões culturais. Mais uma vez chamamos a atenção para a percepção de um abismo entre a lei, as garantias constitucionais, e a forma muitas vezes violenta e intolerante de agirmos enquanto sociedade e mesmo enquanto Estado.

Atente-se que as dimensões *Processo Eleitoral*, *Liberdades e Direitos* e *Funcionamento do Governo Local*, que tiveram as notas mais altas, foram mensuradas por meio de questionário realizado com especialistas, e nesses casos o que encontramos é a distância entre realidade vivida e lei assegurada; enquanto as dimensões *Participação Política* e *Cultura Democrática* foram mensuradas a partir do questionário aplicado com os moradores-eleitores da cidade.

Assim, a partir de agora, como analisaremos de que forma a educação política pode se utilizar do IDL, serão feitas considerações principalmente de alguns aspectos das dimensões Cultura Democrática e Participação Política, sobre as quais a educação política pode se relacionar mais diretamente, sem deixar de destacar que ações formativas dessa natureza parecem essenciais ao

desenvolvimento da redução dessa distância entre garantias legais e afrontas à própria lei por parte de cidadãos e das autoridades constituídas.

“

E NESSE CASO ALGO É FUNDAMENTAL: PARTE DAS CRÍTICAS E DOS RESULTADOS AQUÉM DO IDEAL MOSTRADOS EM RELAÇÃO ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS SE CONCENTRAM, AOS OLHOS DOS ESPECIALISTAS OUVIDOS, EM QUESTÕES CULTURAIS. MAIS UMA VEZ CHAMAMOS A ATENÇÃO PARA A PERCEPÇÃO DE UM ABISMO ENTRE A LEI, AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, E A FORMA MUITAS VEZES VIOLENTA E INTOLERANTE DE AGIRMOS ENQUANTO SOCIEDADE E MESMO ENQUANTO ESTADO.”

Para começarmos, serão brevemente analisados três gráficos do Relatório IDL-SP que dizem respeito à confiança social e política dos paulistanos: o primeiro sobre a confiança nas instituições do sistema político (Gráfico 1), o segundo sobre a confiança nas instituições do sistema social (Gráfico 2); e o terceiro sobre a confiança interpessoal (Gráfico 3).

Gráfico 1

Percentual de pessoas que confiam ou confiam totalmente em instituições do sistema político

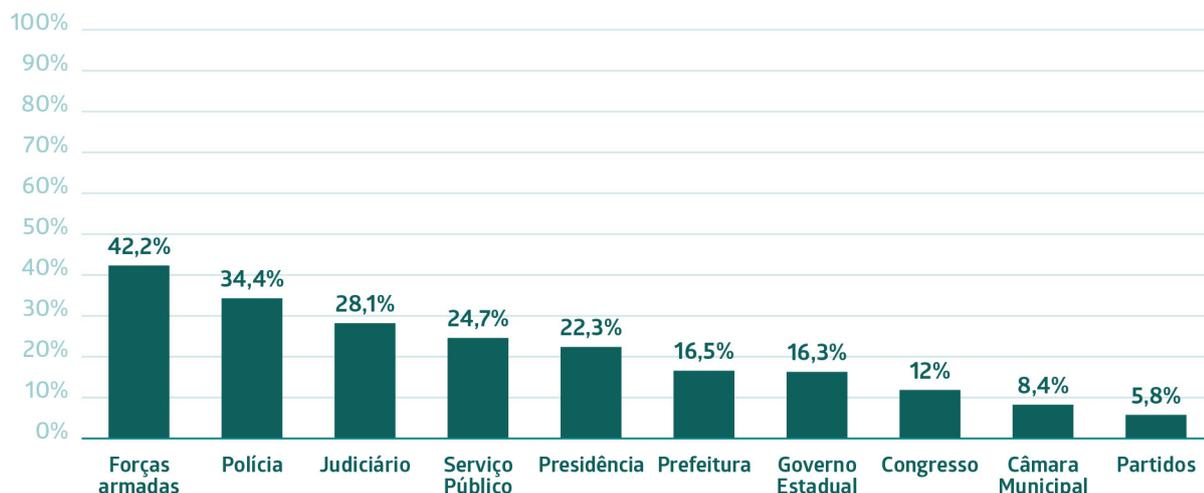
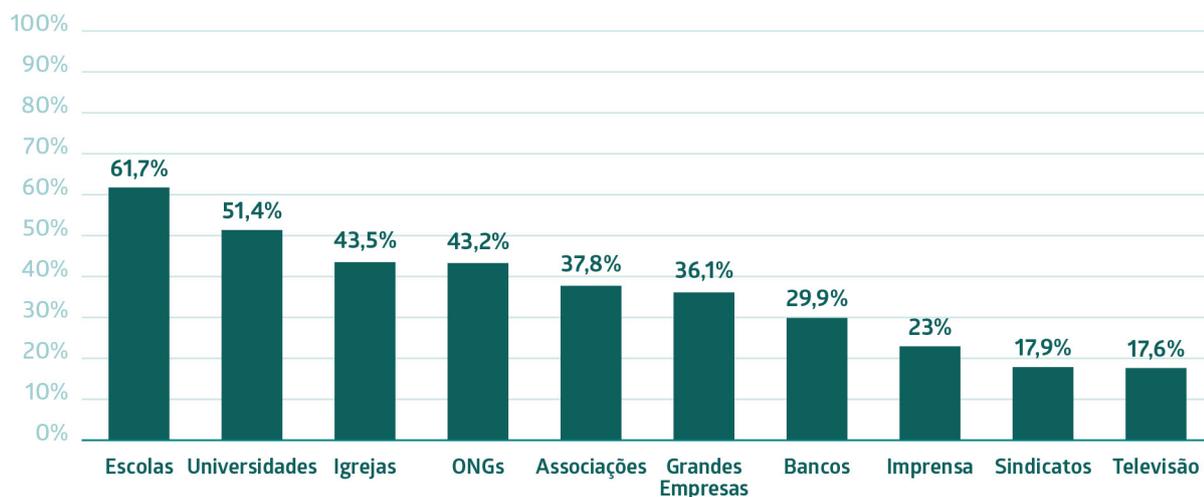


Gráfico 2

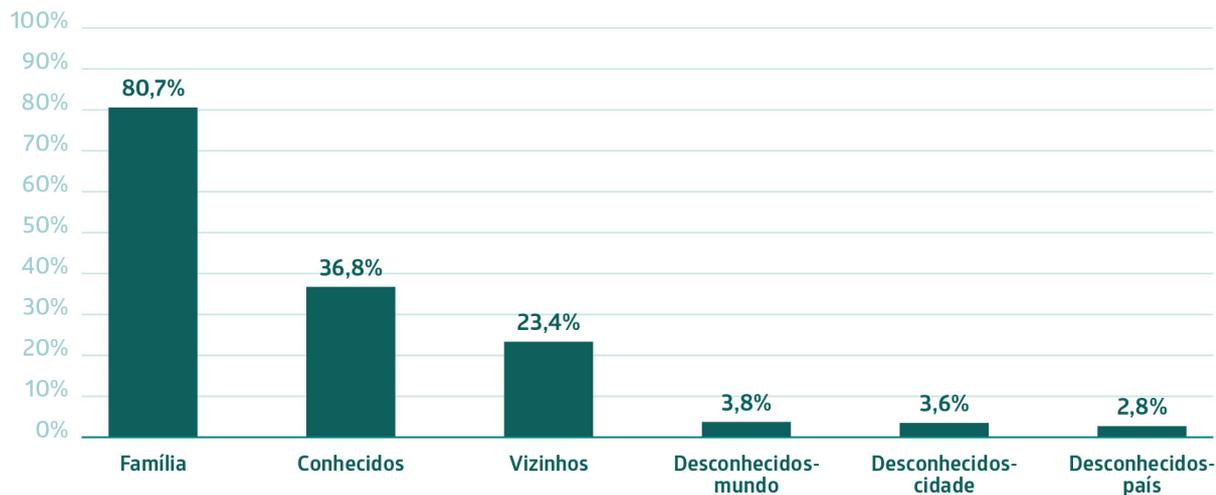
Percentual de pessoas que confiam ou confiam totalmente em instituições do sistema social



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Gráfico 3

Percentual de pessoas que confiam ou confiam totalmente em outras pessoas dos seguintes grupos



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Quanto ao Gráfico 1, é interessante notar que os resultados obtidos pelo IDL paulistano se equiparam a diversas pesquisas e estudos estatísticos efetuados no Brasil, como a pesquisa Datafolha e mesmo o Índice de Confiança Social do Ibope. Os indicadores apresentados demonstram que os paulistanos confiam mais em instituições cujas funções e competências são mais conhecidas e

hierarquizadas. As Forças Armadas, por exemplo, cuja missão principal é a de zelar pela defesa da Pátria, pela garantia de direitos constitucionais e da lei e da ordem, detém a maior pontuação. Nessa linha, Forças Armadas, Polícia e Judiciário prestam serviços mais visíveis pela forma como se apresentam, bem como são mais opacos à luz de aspectos de transparência ganhando contornos



positivos junto ao senso comum, tais como: as Forças Armadas e a Polícia materializadas pelos seus agentes, com funções e competências conhecidas, portanto, mais “próximas” dos cidadãos; ou, então, o Judiciário, representando a garantia do acesso à justiça, cada vez mais difundida, inclusive por meio de entidades como a Defensoria Pública e o Ministério Público; ou talvez pelo fato de os juízes/as serem, em tese, figuras neutras e impessoais, que aplicam a lei ao caso concreto para a tomada de decisões. Um outro vértice a ser explorado pode ser que os direitos tutelados por essas instituições se relacionam mais diretamente com os direitos civis dos cidadãos, como a segurança, a liberdade, a propriedade, direitos esses que os cidadãos se apropriam com mais facilidade e são a base dos demais direitos de cidadania.

Na outra ponta, estariam os partidos políticos e os órgãos preenchidos com o voto popular, Câmara Municipal e Congresso Nacional, órgãos do Poder Legislativo, cujas funções e atividades podem não ser tão conhecidas e percebidas pelos paulistanos – ou sobre o qual pesa a desconfiança do cidadão em seus pares responsáveis pelo processo de escolha eleitoral. Essas instituições estão diretamente relacionadas com os direitos políticos. No meio, estão os órgãos do Poder Executivo, que colocam em prática os direitos sociais e, por conta disso, podem ser mais conhecidos do que as instituições do Poder Legislativo. O Executivo, geralmente, ocupa posição mais central em relação aos cidadãos, “como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena aproximar-se” (...). O Estado é sempre visto como todo poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (Carvalho, 2010, p. 221). Provavelmente, os recorrentes escândalos relacionados à corrupção nos Poderes Executivo e Legislativo e a reduzida identificação das pessoas com os partidos políticos tenha motivado essa pontuação:

“Mas a desconfiança em excesso e, sobretudo, com continuidade no tempo, pode significar que, tendo em conta as suas orientações normativas, expectativas e experiências, os cidadãos percebem as instituições como algo diferente, senão oposto, àquilo para o qual existem: neste caso, a indiferença ou a ineficiência institucional diante de demandas so-

ciais, corrupção, fraude ou desrespeito de direitos de cidadania geram suspeição, descrédito e desesperança, comprometendo a aquiescência, a obediência e a submissão dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social” (MOISÉS, 2005, p. 34).

Já o Gráfico 2 mostra que, dentre as instituições do sistema social, as que gozam de maior confiança junto aos paulistanos estão ligadas à educação: 61,7% confiam nas escolas e 51,4% nas universidades, o que indica que instituições ligadas ao acesso à informação e ao conhecimento são mais confiáveis, sendo que sindicatos (17,9%) e televisão (17,6%) figuram entre as menos confiáveis.

Quanto ao Gráfico 3, vemos que os paulistanos confiam muito mais em quem faz parte do seu círculo mais restrito, com 80,7% afirmando confiar na família, 36,8% em conhecidos e 2,8% em desconhecidos. Esses percentuais poderiam indicar uma dificuldade no estabelecimento de laços de solidariedade mais gerais e impessoais, os quais são essenciais para a participação política e para as iniciativas cívicas (Fernandes, 2019). No entanto, a relação com os que se tem mais familiaridade pode ser considerada como uma decorrência natural da experiência em comum, sendo que a literatura descartou a influência desse tipo de confiança para a ocorrência de eventos como a cooperação social ou a implementação de objetivos políticos coletivos (Moisés, 2005).

Feitos esses apontamentos, os gráficos evidenciam como a esfera pública está distante da esfera privada, sendo que as relações privadas acabam ganhando mais relevância e importância em relação às públicas na ótica do cidadão, que não percebe como a teia das relações humanas e dos interesses dos diversos atores sociais está totalmente relacionada, quando aos cidadãos deveria lhes ser compreensível que “a vida no lar existe em função da boa vida na “pólis” (Fernandes, 2019, p. 47). No dizer da Hannah Arendt (2007), há uma grande diferença entre aquilo que lhe é próprio e o que é comum, distinguindo a casa e família (vida privada) do *bios politikos* (vida política):

“O que nos interessa nesse contexto é a extraordinária dificuldade que, devido a esse fato novo, ex-



perimentamos em compreender a divisão decisiva entre as esferas pública e privada, entre a esfera da pólis e a esfera da família, e finalmente entre as atividades pertinentes a um mundo comum e aquelas pertinentes à manutenção da vida” (ARENDETT, 2007, p. 37).

A falta de confiança também acaba afastando e criando obstáculos para o envolvimento e participação no regime democrático, afinal, os paulistanos provavelmente estariam mais motivados a participar, colaborar e cooperar se acreditassem que as instituições desempenham bem seus papéis. Essa premissa, no sentido de que quem tem mais confiança, participa mais, é confirmada pelo IDL.

Outro vértice demonstrado no IDL é o que mostra que quem tem maior grau de conhecimento político tende a ser mais participativo, apesar de o índice de conhecimento político ter sido o componente com notas mais baixas em todo o IDL (1,34). Vejamos alguns percentuais:

- 23,7% dos paulistanos afirmam que nunca se informam sobre política;
- 53,2% dos entrevistados que concordam totalmente que a democracia é a melhor forma de governo se informam frequentemente ou sempre sobre assuntos políticos, contra 9,7% dos que discordam totalmente da frase e se informam com a mesma recorrência;
- 38% dos entrevistados afirmam que não votariam caso o sufrágio fosse opcional, sendo que os moradores das regiões mais pobres da cidade e os menos escolarizados apresentam níveis mais altos de desinteresse pelo voto;
- 60% dos paulistanos entrevistados não conhecem nenhuma instituição política ou mecanismo de influência popular. A Prefeitura é a instituição mais conhecida, com 21,3% dos respondentes reconhecendo as funções do Executivo local;
- 60% dos entrevistados que conhecem pelo menos alguma instituição ou mecanismo de influência popular dizem participar virtualmente em alguma medida, contra 38,3% dos que não acertaram nenhuma questão de conhecimento político.

- 83,8% dos que desconhecem as funções e responsabilidades da Prefeitura Municipal afirmam não confiar ou confiar pouco nela;
- 34,3% dos respondentes que identificaram alguma instituição política ou mecanismo de influência popular afirmaram participar institucionalmente com alguma frequência, contra 22,4% dos que não souberam nomear nenhuma;
- 88,1% dos entrevistados que não acertaram nenhuma questão de conhecimento político afirmam que nunca ou raramente participam institucionalmente;
- 68,1% dos paulistanos que fizeram cursos sobre o funcionamento do sistema político, discordam da flexibilização da democracia a depender do contexto;
- 55,9% dos entrevistados com ensino superior completo afirmam que votariam com certeza, mesmo que não fossem obrigados.

Ao se deparar com os referidos indicadores, vemos que:

- O conhecimento impulsiona a participação;
- O desconhecimento das instituições leva à desconfiança, mas o contrário não pode ser afirmado, pois o conhecimento das instituições não supõe confiança nas mesmas;
- O conhecimento na área de educação política favorece a cultura democrática.

Nos dizeres de Böckenförde (2017, p. 116):

“Para que a formação democrática da vontade política seja viável de um modo real, junto à cultura e ao saber que fundamentam a capacidade de formar um juízo próprio, tem que ser possível a informação e a comunicação na sociedade. Apenas uma informação aberta sobre fatos, propostas e programas, um intercâmbio de perspectivas e opiniões na discussão pública coloca também os cidadãos em condição de exercer e tornar efetivo o direito de determinação política que a democracia lhes atribui”

Com esse diagnóstico trazido pelo IDL e seus relevantes indicadores, é necessário: se debruçar sobre ele; refletir sobre os resultados medidos; criar hipóteses; sugerir caminhos nas diversas regiões



da cidade, de acordo com suas especificidades; apresentar proposições que podem embasar a formulação de políticas públicas, bem como estimular propostas e planos de ações de empresas, entidades de classe e instituições da sociedade civil organizada para que, ao final, o resultado seja o exercício efetivo de uma cultura democrática em nossa sociedade.

Uma coisa é certa: a cultura democrática na cidade de São Paulo deve ser fortalecida e espera-se que num futuro próximo tenha nota de avaliação maior que a 4,55 obtida – tais esforços, seguramente se considerarmos os resultados obtidos pela análise das Liberdades e Direitos sob o olhar dos especialistas que participaram das pesquisas, impactarão na redução das distâncias entre as garantias legais e a ausência de efetividade dos direitos individuais e coletivos no cotidiano da cidade. Para esse trabalho de fortalecimento, não basta prescrever quais os princípios e pressupostos que ela deve ter; ela deve efetivamente representar valores cultivados pelos cidadãos para uma sociedade democrática. E esse, quem sabe, seja o maior desafio para sua ampliação e fortalecimento, pois o sistema democrático é complexo, com a atuação de diversos atores sociais que possuem e defendem interesses, direitos e deveres, que muitas vezes se contrapõem.

Se não há unidade de valores e princípios, como criar uma cultura forte? Basta escrever a lei? Segundo Marshall (1967), não. Há que se pensar numa lógica de educação capaz de transformar o “sujeito rude em cavalheiro”. Nas instituições do Estado Brasileiro, a cultura democrática está presente nos princípios e nas leis que regulamentam a atividade administrativa. O artigo 37 da Constituição Federal expressa esses princípios norteadores: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e outros. Citemos o princípio da legalidade, segundo o qual ao administrador só é possível fazer o que a lei o autoriza. Partindo desse vértice, de que a lei representa a vontade popular e os valores necessários para a garantia do interesse público e do bem comum, a atuação administrativa deveria gerar confiança dos seus administrados. No entanto, a burocracia do serviço público, a

dificuldade de inovação, a falta de planejamento na construção de metas e objetivos, o preenchimento de cargos mediante interesse partidário e ideológico por vezes acima do interesse público, no caso de parte dos cargos em comissão e funções de confiança; os desvios de poder, a dificuldade na implementação de políticas públicas e a falta de recursos orçamentários para as crescentes demandas frente às desigualdades sociais, são alguns dos motivos que podem afastar o envolvimento dessas pessoas e a perseguição de metas e objetivos a serem atingidos. Os cidadãos, então, não se sentem parte, quando na verdade são o pressuposto para a existência dessas instituições.

A fórmula é simples, porém de difícil aplicabilidade: quanto mais as decisões da vida pública são tomadas próximas dos cidadãos ou pelos próprios cidadãos, mais eles se sentem parte do sistema, motivados, engajados e confiantes do processo cívico democrático, segundo Elstub (2008). Mas, para isso ocorrer, é necessário compreender como esse sistema funciona e, principalmente, confiar em sua efetividade. Apenas assim os cidadãos podem se aproximar e participar da vida política e aperfeiçoar a democracia. Trata-se, portanto, de uma relação simbiótica entre a participação e a cultura democrática, onde uma estimula e fortalece a outra. É a cultura democrática que fomenta os valores, atitudes, habilidades e competências para o estímulo à participação na esfera pública, nas instituições políticas e nos processos decisórios; ao passo que é a participação dos cidadãos que cria uma verdadeira cultura democrática.



A FÓRMULA É SIMPLES, PORÉM DE DIFÍCIL APLICABILIDADE: QUANTO MAIS AS DECISÕES DA VIDA PÚBLICA SÃO TOMADAS PRÓXIMAS DOS CIDADÃOS OU PELOS PRÓPRIOS CIDADÃOS, MAIS ELES SE SENTEM PARTE DO SISTEMA, MOTIVADOS, ENGAJADOS E CONFIANTE DO PROCESSO CÍVICO DEMOCRÁTICO”

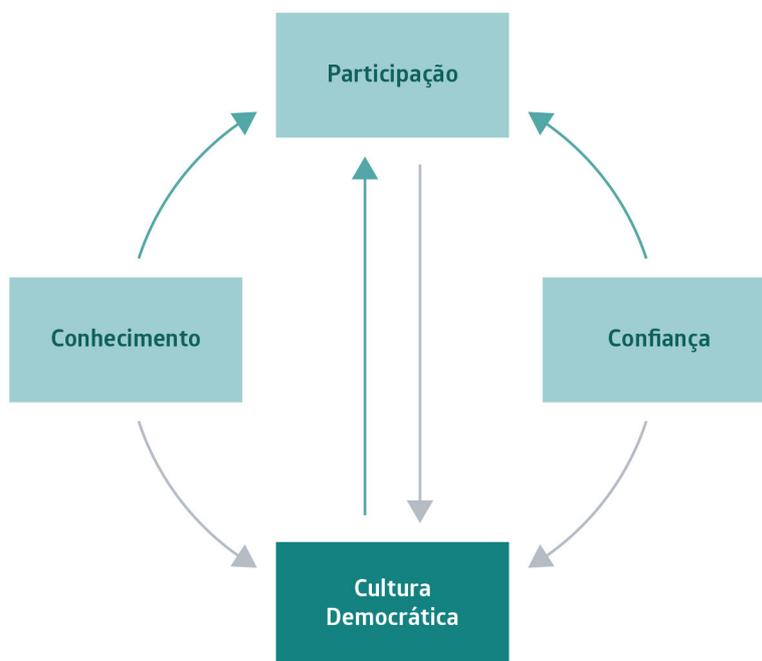
Acredita-se que, por esse motivo, o IDL estabeleceu como requisitos para a construção e o exercício da Cultura Democrática o conhecimento e a confiança, assim como sua relação intrínseca com a participação popular. Trata-se da confirmação da proposição que inicia o presente capítulo: a cidadania é o princípio e o fim da democracia. Apresentamos abaixo um diagrama esquemático, que ilustra as considerações ora tecidas:

3. O TRABALHO DA ASSOCIAÇÃO BÊ-A-BÁ DO CIDADÃO COMO EXEMPLO DE EDUCAÇÃO POLÍTICA

A Associação Bê-a-Bá do Cidadão, que atua prioritariamente na cidade de São Paulo, tem como missão disseminar o conteúdo de direitos e deveres para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. Desenvolve, para isso, cursos, dinâ-

Figura 1

Requisitos para a construção e o exercício da Cultura Democrática



Fonte: Elaboração dos autores.

O fortalecimento da cultura democrática depende da confiança, participação e conhecimento de seus cidadãos. Apenas com um conjunto de esforços das instituições democráticas e do comprometimento da sociedade, se pode incrementar a cultura democrática. Para que a sociedade tenha corresponsabilidade com esse fomento precisa conhecer o papel das instituições, seus direitos e deveres e instrumentos para a garantia dos mesmos, o que nos leva à conclusão de que ações de educação política devem ser estimuladas.

micas participativas e outras ações que estimulam a autonomia e a consciência crítica dos cidadãos, possuindo como público-alvo jovens e adultos de escolas e entidades, tendo firmado relevantes parcerias nessa história de mais de 20 anos, como aquelas com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Ministério Público Federal, o Observatório Social de São Paulo, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, a Oficina Municipal, a Receita Federal, por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal, entre outros.



O trabalho nasceu em 1998 como um projeto do Centro Acadêmico 22 de Agosto, entidade representativa dos estudantes de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Os universitários de Direito, comprometidos com o acesso à informação e democratização do conhecimento em direitos e deveres, elaboravam cartilhas com linguagem simples e acessível para serem divulgadas em escolas, comunidades e outras organizações da sociedade para sensibilizar, debater e difundir os direitos e deveres dos cidadãos. Assim, foram produzidas e publicadas as seguintes cartilhas: *Direitos do Consumidor*; *Como tirar seus documentos*; *Direito Ambiental e Eleições: conhecendo e aplicando as regras desse jogo*.

Ao perceber a carência de informação nos ambientes em que eram distribuídas as cartilhas, decidiu-se desenvolver um projeto de longo prazo, que possibilitasse aos participantes a vivência prática da cidadania, incentivando-os a se tornarem agentes transformadores da sua comunidade. Assim, surgiu o projeto Direito na Escola (DNE), com duração variável de 3 a 9 meses, para abordar temáticas de educação política e direitos, utilizando metodologia participativa, com jogos e dinâmicas, sendo que, ao final, os participantes deveriam desenvolver e apresentar um Projeto de Intervenção, como forma de aplicar os conteúdos apreendidos num verdadeiro exercício da prática cidadã.

Constituída como associação sem fins lucrativos desde 2004, a Associação trabalha desde então conteúdos de educação política que façam parte do universo dos participantes e de seu dia a dia, para que a educação não se configure como mera transferência de conhecimento, mas que gere reflexão, troca, debate e ação, estimulando a participação como foco central no processo de ensino e aprendizagem.

O Jogo do Poder é uma dinâmica participativa, um *Role Playing Game* (RPG)¹, que permite aos partici-

pantes, divididos em grupos, a experimentação de posições ocupadas por diversos atores presentes num caso fictício que possui diversos conflitos de interesses e direitos. Os temas podem ser variados, partindo de situações-problema comuns ao universo dos participantes, mas é emblemático o Jogo do Poder de um caso de regularização fundiária, já testado pela Associação em diversos públicos. Este, inclusive, foi inspiração para a elaboração do estudo de caso jurídico “Ocupação Irregular em APP: o caso de Taboão da Serra”, para a Casoteca Latino Americana de Direito e Política Pública da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, e está contido na Nota de Ensino do Caso como metodologia opcional para o ensino do Direito².

Neste Jogo, é apresentada uma situação-problema em que um imóvel privado de grande dimensão, com parte da área de preservação ambiental, é ocupado por famílias que buscam moradia. Os participantes são divididos em grupos e cada grupo recebe a incumbência de representar um ator social e elaborar um plano de ação para defesa de seus interesses, quais sejam: Prefeito, Vereador, Ministério Público Estadual, Crime Organizado, Movimento de Moradia, Proprietário do terreno, Líderes Comunitários, Imprensa etc.

Num segundo momento, os participantes colocam em prática o plano estratégico dos atores sociais, oportunidade em que conversam com os outros atores presentes no jogo e se deparam com inúmeros conflitos, como: direito à moradia vs. direito ao meio ambiente; o direito do proprietário do terreno vs. o direito à função social da propriedade; o ser (situação concreta) vs. o dever ser (o que está escrito na letra da lei); a Imprensa séria e informativa vs. a Imprensa sensacionalista; o Poder Executivo que cumpre literalmente a lei vs. o Poder Executivo de ações populistas preocupado com as próximas eleições; a demanda habitacional cadastrada na Prefeitura Municipal vs. os interesses de movimentos de moradia; a judicialização

1. *Role Playing Game* em português significa “jogo de interpretação de papéis”.

2. MASSONETTO, Ana Paula (coord.), KRAHENBUHL, Cynthia de Lima, HOENEN, Marcela e FERNANDES, Marília de Castro Torres. *Ocupação Irregular em Área de Preservação Permanente. O Caso de Taboão da Serra-SP*. Disponível em http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/app_-_nota_de_ensino.pdf.



dos conflitos vs. a utilização de outros meios de resolução de conflitos etc. Além desses, outros conflitos aparecem que afetam não só os agentes diretamente envolvidos, como o meio ambiente, o planejamento e o orçamento municipais e, conseqüentemente, a oferta de serviços como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, educação, saúde, transporte, por exemplo.

No decorrer da atividade, os participantes descobrem ainda problemas com o tempo da atividade, o que, propositalmente, tem como objetivo mostrar a dificuldade da tomada de decisões e que compromete a formulação de propostas que considerem os interesses, direitos e deveres relevantes que estão em jogo. Aparece também no jogo a representação e dramatização de personagens, muitas vezes estereotipados de acordo com o senso comum e o juízo de valor que os participantes trazem de seus repertórios pessoais, como o “político corrupto”; o “jeitinho brasileiro”; o “serviço público ineficiente”; o “crime compensa”; “as minorias sempre hostilizadas e prejudicadas”.

Após o enfrentamento dos atores sociais, é aberta a discussão com todos os presentes, indagando qual era a estratégia inicial e se, com o debate, chegou-se ou não a uma proposta de encaminhamento. Nesse momento, algumas questões são trabalhadas: a) como se sentiram ao representar o papel de um ator social?; b) seu personagem defendeu ideias ou ações que coincidem com suas próprias opiniões? c) quais conflitos foram observados?; d) quais dificuldades foram encontradas?; e) as informações que vocês dispunham foram suficientes para elaborar o plano de ação? E para implementar suas estratégias?; f) como foi lidar com o prazo da dinâmica? Como é na vida real?; g) notaram a ausência de algum personagem? Houve impacto no plano de ação?; h) ao final do debate, você tende a se posicionar a favor ou contra algum personagem?

Ao final da dinâmica, são apresentados possíveis resultados para o caso trabalhado, fornecendo informações sobre as competências dos atores e sobre os instrumentos disponíveis que podem ser utilizados.

Considerando que os atores envolvidos têm diferentes perspectivas, interesses e competências, esta dinâmica proporciona que os participantes adentrem no universo dos atores envolvidos, possibilitando, entre outras, as seguintes reflexões: a) um problema social não deve ser resolvido apenas por especialistas e autoridades, mas necessita da oitiva e do engajamento dos atores envolvidos; b) as condutas de um ator social interferem na realidade do outro; c) não existe uma solução certa a ser descoberta e executada, diante de tantos interesses, direitos e deveres em conflito.

Na aplicação dessa oficina, percebemos, na maioria das vezes, a falta de conhecimento dos participantes sobre o papel de cada ator social, o que impede a formulação de propostas. Assim, como facilitadores, fornecemos cartelas com dicas, que possuem informações sobre a atuação dos personagens ou mesmo transcrições de artigos de leis, que tratam da competência desses personagens. Com isso, além de compreender quais as funções dos atores sociais, os participantes entram em contato com diplomas legais, como a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal.

Cabe aduzir que já aplicamos essa oficina para diversos públicos, desde crianças a partir de 10 anos de idade de escolas públicas e particulares; adolescentes em escolas e atendidos por entidades do terceiro setor; líderes comunitários; servidores públicos e estudantes de universidades. A constatação interessante é que, independentemente da idade, da atividade profissional ou da formação escolar, a maioria não tinha conhecimento das instituições democráticas e suas funções. Ou seja, mesmo funcionários públicos que, portanto, trabalham em instituições públicas, não conhecem o papel de todas as instituições nem a relação entre elas para a resolução de problemas. Estudantes universitários de instituições de renome na cidade de São Paulo, como a Fundação Getúlio Vargas e a Escola da Cidade, se depararam com o caso e o enfrentaram com inicial desconhecimento dos papéis sociais desempenhados, se surpreendendo com as possíveis soluções que poderiam ser buscadas. Ouvimos relatos, inclusive, que, com a dinâmica, foi possível compreender a complexidade da tomada de decisões e suas implicações.



A conclusão não poderia ser diferente: atividades de educação política são necessárias para que os cidadãos analisem problemas socialmente complexos, identifiquem direitos e deveres, desenvolvam habilidades para atuação integrada em casos que envolvam múltiplas competências e autoridades, e ampliem sua percepção sobre os diversos conflitos de outras naturezas (econômicas, políticas, culturais etc.) presentes em situações variadas.

“

A CONCLUSÃO NÃO PODERIA SER DIFERENTE: ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO POLÍTICA SÃO NECESSÁRIAS PARA QUE OS CIDADÃOS ANALISEM PROBLEMAS SOCIALMENTE COMPLEXOS, IDENTIFIQUEM DIREITOS E DEVERES, DESENVOLVAM HABILIDADES PARA ATUAÇÃO INTEGRADA EM CASOS QUE ENVOLVAM MÚLTIPLAS COMPETÊNCIAS E AUTORIDADES, E AMPLIEM SUA PERCEPÇÃO SOBRE OS DIVERSOS CONFLITOS DE OUTRAS NATUREZAS (ECONÔMICAS, POLÍTICAS, CULTURAIS ETC.) PRESENTES EM SITUAÇÕES VARIADAS.”

4. A UTILIZAÇÃO DO IDL NA EDUCAÇÃO POLÍTICA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Assim como o trabalho da Associação Bê-a-bá, hoje em dia, existem diversas iniciativas com enfoque na educação política na cidade de São Paulo. Dantas (2017), ressalta, inclusive, que a educação política tem sido fortalecida nos últimos anos, dividindo as iniciativas em três períodos: dos anos 90 e começo dos 2000, quando eram elaboradas cartilhas ilustrativas com textos simples que objetivavam tornar clara a importância do voto para os cidadãos, com incentivo da Igreja Católica e os seus grupos de discussão política, Justiça Eleitoral, empresas e escolas do Legislativo, período em que existiam poucas iniciativas de entidades na área

de educação política; em 2010, quando foi difícil encontrar 10 (dez) autores para a elaboração de revista acadêmica sobre educação política; e em 2016, quando selecionou 15 exemplos concretos e “faltou espaço para tantas outras iniciativas”. Dantas (2017) também enfatiza o incremento de novas tecnologias e o crescente ativismo e interesse da sociedade por política.

Interessante notar que essa trajetória das ações de educação política coincide com a história da Associação Bê-a-bá do Cidadão relatada anteriormente, inicialmente com cartilhas explicativas sobre direitos e deveres, e depois com oficinas de educação política. A seguir, citamos e referenciamos algumas dessas entidades, coletivos e movimentos organizados com a temática em questão, com sede na cidade de São Paulo:

- **Oficina Municipal** – Escola de Cidadania e Gestão Pública que realiza atividades de formação humana e capacitação técnica voltadas às pessoas que se dedicam à gestão de políticas públicas municipais, bem como oferece cursos gratuitos da série Cidadania e Política com o objetivo de colaborar para que sejam colocados em prática os princípios democráticos e que sejam aperfeiçoados os processos de participação e fortalecidas as instituições do Estado de Direito, incluindo os sistemas eleitoral e partidário³;
- **Fundação Konrad Adenauer** – Para além do apoio ofertado à Oficina Municipal, tem desenvolvido, há 12 anos nas periferias da Região Metropolitana de São Paulo, atividades de educação política junto, principalmente, a jovens do Ensino Médio da rede pública e em parceria com projetos sociais e Escolas do Parlamento espalhadas pelos 39 municípios da Grande São Paulo;
- **Jogo da Política** – Conjunto de três jogos sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário co-criados pelo laboratório digital de tecnologia LabHacker e da agência-escola de jornalismo Énois. Disponibilizados pela versão online, mas também aplicados por facilitadores em escolas e entidades⁴;

3. <https://www.oficinamunicipal.org.br/>

4. <http://jogodapolitica.org.br/>



- **3Palitos Política para Todos** – Projeto que desenvolve jogos com conteúdo de educação política, com o objetivo de apontar caminhos para a participação política⁵;
- **Fast Food da Política** – ONG com a missão de democratizar a educação política com o uso de jogos com conteúdos que permitem a compreensão das regras que ditam o funcionamento das instituições públicas e influenciam a participação cidadã;
- **Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo** – Escola que tem como missão aproximar o poder parlamentar da sociedade, com a formação e a capacitação de agentes públicos e munícipes. Promove atividades de ensino, pesquisa e extensão; ações voltadas para a formação política, como cursos e seminários, bem como publica estudos de assuntos relevantes tanto para a sociedade paulistana quanto para o legislativo local;
- **Movimento Voto Consciente São Paulo** – OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) nascida nos anos 80 com o objetivo de fortalecer os direitos políticos com ênfase no aprimoramento da participação dos cidadãos em geral com dois campos de atuação: a) estímulo e ações de acompanhamento do Poder Legislativo, com ênfase nas esferas locais (estados e municípios) e; b) estímulo e ações de educação política suprapartidária⁶;
- **Virada Política** - Encontro anual, organizado por coletivo independente, para reunir projetos, movimentos e organizações que trabalham para incidir na Política de fora para dentro.

Outras iniciativas merecem atenção. A cidade de São Paulo tem quatro escolas de governo ligadas à estrutura da lógica parlamentar que oferecem ações abertas a cidadãos: à citada Escola da do Parlamento da Câmara se soma o Instituto do Legislativo Paulista da Assembleia Legislativa e uma escola em cada tribunal de contas – o municipal e o estadual. Ademais, iniciativas empresariais têm se notabilizado. Desde 2018, por exemplo, a

empresa de construção civil Engeform desenvolve um programa especial de educação política para seus colaboradores em escritórios e canteiros de obras. O mesmo caminho de conscientização em larga escala seguiu a Votorantim, que se aproveitou das primeiras quatro letras de seu nome para o lançamento de uma larga campanha pelo “voto consciente” em 2018, como tema central da campanha por seu centenário. Relógios públicos do mobiliário urbano, por exemplo, foram preenchidos em determinadas regiões da cidade com propaganda chamando para um portal de ações de educação política. Em 2020, por iniciativa do Instituto Votorantim, um dos financiadores do IDL, seis dias intensos de atividades com diversos debates e palestras sobre educação política sob o nome “Cidadania em Cena” foram realizados em ambiente virtual - não fosse a pandemia e o evento teria ocupado o espaço da Bienal no Parque do Ibirapuera.

Além dessas iniciativas de educação política por entidades da sociedade civil organizada, há uma grande discussão pública de como a educação política pode ser implementada na educação formal, seja de forma transversal a outros conteúdos escolares, com uma disciplina própria ou mediante parcerias com entidades, movimentos, coletivos e órgãos públicos.

A educação, em sua ampla concepção, abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, conforme art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9.394/96). A educação popular, inclusive, é definida como um direito social, considerada como um pré-requisito para a extensão de outros direitos. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho (2010, p. 9) diz que “a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”. Ou seja, as ações de educação política podem e devem ser complemen-

5. <http://www.facebook.com/03Palitos>

6. <http://www.votoconsciente.org.br/>

tares e desenvolvidas pela cooperação do tripé escola-família-comunidade.

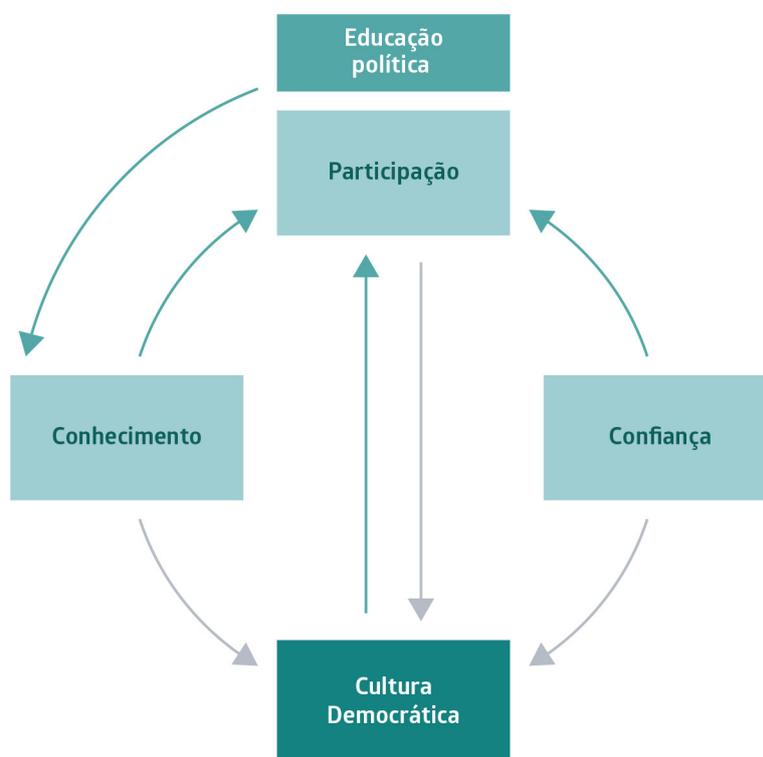
O que vimos até aqui é que diversas iniciativas de educação política existem e outras tendem a surgir, mas não há uma diretriz concreta de política pública para o estímulo de sua aplicação, a despeito de conteúdos políticos fazerem parte de currículos oficiais de educação. Assim, ressalta-se a importância de medições da democracia e publicidade de seus resultados, como o IDL, para demonstrar sua relevância e as consequências de sua aplicabilidade. Onde estaria a educação política no diagrama retratado anteriormente? Vejamos:

fortalecer a cultura democrática. Acreditamos que não. Educação política, além de conteúdo, deve sensibilizar os seus receptores; deve promover uma conscientização de sua importância. Afinal, conteúdos transmitidos sem engajamento, sem que provoquem a sensação de pertencimento, são vazios e não geram participação.

A tríade sensibilização-conteúdo-ação deve estar presente nas ações de educação política. Com esses pilares, além da disseminação do conhecimento, as ações de educação política podem despertar sentimentos de pertencimento e, portanto, de confiança nas instituições democráticas, o que pode gerar mais participação e uma cultura demo-

Figura 2

Educação política



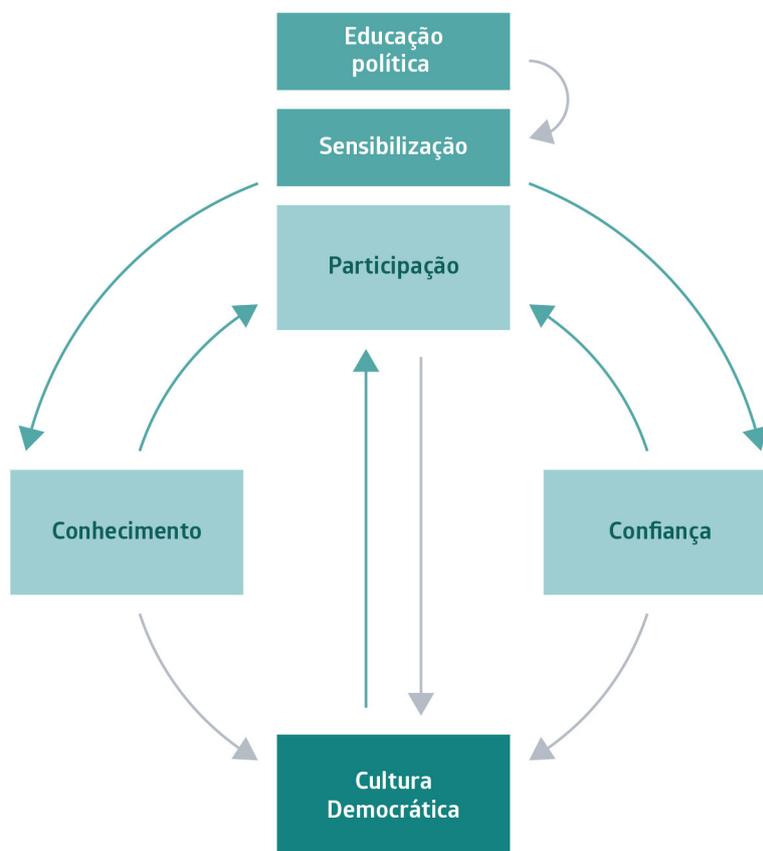
Fonte: Elaboração dos autores.

A pergunta que se deve fazer é se as ações de educação política devem simplesmente promover o conhecimento e se isso seria suficiente para

crática mais forte. Portanto, o diagrama esquemático que melhor representaria a educação política parece ser o seguinte:

Figura 3

Sensibilização



Fonte: Elaboração dos autores.

Sabemos que a democracia é um sistema complexo e é imperativo o desenvolvimento de uma cultura verdadeiramente democrática. Quanto mais a sociedade se sensibiliza e se importa com o desenvolvimento de uma cultura democrática, mais é capaz de reconhecer a legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses pleiteados como direitos, elementos que a formação política deve envolver. Apenas assim o cidadão será capaz de compreender a realidade em que vive e promover suas escolhas de acordo com a lógica democrática que ajudou a construir e busca legitimar.

A construção da cultura democrática depende, portanto, do compromisso de toda a população, que deve ser constantemente sensibilizada para a importância do regime democrático:

“Apenas a democracia permite o pleno florescimento dos cidadãos e o desenvolvimento de uma nação, enquanto assegura o respeito à dignidade intrínseca a cada indivíduo. Não há caminho para um país mais próspero e colaborativo fora do regime democrático e, para preservá-lo e aprofundá-lo, o comprometimento de toda a sociedade é imprescindível.”⁷

7. INSTITUTO SIVIS. *Da necessidade urgente de fortalecer a cultura democrática*, Maio 5, 2020 (<https://sivis.org.br/da-necessidade-urgente-de-fortalecer-a-cultura-democratica/>)



Acreditando nesse caminho, sugere-se o encaminhamento das seguintes ações:

- Disponibilizar o IDL para as instituições democráticas da cidade de São Paulo para conhecimento, recomendando que seja efetuado mapeamento de instituições e serviços disponíveis ou ausentes nas diversas regiões da cidade para fins de avaliação e monitoramento do efeito de políticas públicas;
- Promover ações de educação política na cidade para disseminação do conteúdo do IDL, a fim de fomentar iniciativas direcionadas à valorização da democracia na vida diária dos cidadãos;
- Estabelecer uma periodicidade de atualização do IDL na cidade de São Paulo, a fim de verificar se as métricas se alteram e onde deve se dar mais atenção;
- Estímulo e incentivo a encontros, congressos, cursos e treinamentos sobre a importância da cultura democrática para servidores do Poder Público, associações do terceiro setor ou do setor privado;
- Disseminação do conhecimento de direitos e deveres e dos instrumentos para a participação política dos cidadãos, por meio da educação política com metodologias participativas;
- Estímulo e incentivo às iniciativas existentes de educação política.

Conforme parte final do relatório do IDL, quanto mais tomarmos o aprimoramento da democracia como objeto de nosso interesse, nos comprometendo permanentemente com o cultivo da cultura democrática, estaremos mais perto de vê-la florescer.

5. CONCLUSÃO

Como diz Paulo Freire, a educação consegue dar às pessoas maior clareza para “lerem o mundo, e essa clareza abre a possibilidade de intervenção política” (Freire, 2001, p. 36).

Se os cidadãos tiverem mais acesso à educação política, mais confiança nas instituições, mais conhecimento e mais participação, isso aperfeiçoará a cultura democrática. O cidadão deve perceber-se

como parte, sujeito de direitos e deveres, e perceber o papel das instituições, para que possam ser fiscalizadas tanto por outras instituições (“freios e contrapesos”), como também pelo próprio cidadão através do voto, mediante manifestações, abaixo-assinados, audiências públicas, participação em conselhos de gestão de políticas públicas e tantas outras formas de participação previstas em nossa democracia representativa.

Educação política aqui referenciada é aquela que considera a realidade do cidadão, com seus significantes e significados, e não apenas o compartilhamento de conteúdos importantes, mas, por vezes, esvaziados de sentido.

A sensibilização dos participantes das oficinas de educação política deve ser levada em consideração. Por isso que a utilização de metodologias e ferramentas que estimulam o diálogo e a reflexão, como o Jogo do Poder descrito neste capítulo, deve ser considerada para as ações de educação política.

Chegando ao final deste capítulo, assim como nas oficinas de educação política, questionamos o/a leitor/a se o que leu até aqui fez sentido. Com qual sensação ficou após a leitura?

Para encerrar, como um momento de reflexão final, leiam os seguintes trechos de livros, o primeiro um poema da escritora Conceição Evaristo e o segundo um trecho do livro *Cidades Invisíveis* de Ítalo Calvino:

Pedra, pau, espinho e grade
 “No meio do caminho tinha uma pedra”,
 Mas a ousada esperança
 de quem marcha cordilheiras
 triturando todas as pedras
 da primeira à derradeira
 de quem banha a vida toda
 no unguento da coragem
 e da luta cotidiana
 faz do sumo beberagem
 topa a pedra pesadelo
 é ali que faz parada
 para o salto e não o recuo
 não estanca os seus sonhos
 lá no fundo da memória,
 pedra, pau, espinho e grade
 são da vida desafio.



E se cai, nunca se perdem
os seus sonhos esparramados
adubam a vida, multiplicam
são motivos de viagem.

(Conceição Evaristo)

“Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra.
-Mas qual é a pedra que sustenta a ponte? - per-
gunta Kublai Khan.

-A ponte não é sustentada por esta ou aquela pe-
dra - responde Marco -, mas pela curva do arco
que estas formam.

Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo.

Depois acrescenta:

-Por que falar das pedras? Só o arco me interessa.

Polo responde:

-Sem pedras o arco não existe”.

(Ítalo Calvino)

O que esses trechos têm a ver com o objeto deste capítulo? Existem pedras no caminho, sempre. Pedras podem ser obstáculos num percurso. Porém, a consciência de sua existência e de como enfrentá-las são desafios que dão sentido para a viagem. Os desafios encontrados no caminho para a consolidação da democracia são muitos, mas o percurso da cultura democrática faz valer a viagem.

As pedras podem dar estrutura, alicerce para construções. Numa ponte construída é o todo que importa, é a função que ela desempenha e não suas partes. Deve-se confiar na estrutura da ponte; deve-se conhecer sua função e importância; deve-se reconhecer o trabalho para sua construção; deve-se compreender que os mesmos que a idealizaram também são beneficiários de sua função. A democracia é a ponte, formada por muitas pedras. É o conjunto dessas pedras que a sustenta. Voltemos para as Liberdades e Direitos: a lei existe, mas sem a atitude elas perdem o sentido. Quem somos nós nesse imenso arco chamado Brasil? Nessa ponte? Se formos as pedras, precisamos conhecer e confiar no nosso papel para a sustentação dessa ponte, o que muitas vezes apenas é possível pela educação política. E assim entenderemos o quanto a ponte continua de pé por conta de nossa capacidade extraordinária de termos a consciência destacada por Theodor Marshall de compreender-

mos que não basta haver um regime democrático, não basta que os direitos sejam garantidos por leis; é preciso que os direitos sejam afirmados pelo ângulo das relações sociais, “pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas” (Silva Telles, 1994, p. 91-92); e que haja uma cultura democrática que reconheça a legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses demandados como direitos. Tudo isso implica na existência de um Estado forte e numa sociedade civil ativa, participativa, que conquiste espaços para ações efetivas e para o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia.

Sigamos, com as pedras-obstáculos e com as pedras-sustentação. Sigamos com as pedras pelo caminho.

No meio do caminho tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
Tinha uma pedra
No meio do caminho tinha uma pedra
Nunca me esquecerei desse acontecimento
Na vida de minhas retinas tão fatigadas
Nunca me esquecerei que no meio do caminho
Tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
No meio do caminho tinha uma pedra.

(Carlos Drummond de Andrade)



6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. Pensamento, cultura e educação política no Brasil: algumas reflexões e propostas. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 1, p. 15-30.
- ANDRADE, C. **No Meio do Caminho**. Disponível em <https://www.letras.mus.br/carlos-drummond-de-andrade/807509/> Acesso em 05.jul.2020.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ASSOCIAÇÃO BÊ-A-BÁ DO CIDADÃO. **Cartilha eleições: conhecendo e aplicando as regras desse jogo**. 1. ed. 27 de agosto de 2006.
- ASSOCIAÇÃO BÊ-A-BÁ DO CIDADÃO e INSTITUTO PRO BONO. **Eleições: conhecendo e aplicando as regras desse jogo**. 2. ed. Disponível em: <http://www.beaba.org.br/#!/cartilha-eleicoes/cas7>. Acesso em: 13.fev.2016
- AVRITZER, L. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10. n. 28, 1995.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BÖCKENFÖRDE, E. **Estado de direito e democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua nova – Revista de Cultura e Política**, n. 36, 1995a.
- _____. Cidadania e república: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política – Nova Série**, v. 1, p. 99-144 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia), 1997.
- CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DANTAS, H. **Educação política: sugestões de ação a partir de nossa atuação**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.
- DANTAS, H.; THEMOTHEO, R. J.; WOISCHNIK, J.. Apresentação. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Cap. 1, p. 7-13.
- DIAMOND, L. **O espírito da democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.
- ELSTUB, E. **Towards a deliberative and associational democracy**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2008.
- EVARISTO, C. **Poema pedra, pau, espinho e grade**. Disponível em <https://www.revistaprosaveroarte.com/conceicao-evaristo-poemas/>. Acesso em 02 jul. 2020.
- FERNANDES, T. **Cultura política e democracia**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, junho de 2019.
- FORLINI, D.; FERNANDES, M. J. A percepção dos estudantes como um meio para pensar a formação cidadã no ensino médio e caminhos para a educação política em âmbito escolar. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. cap. 2, p. 31-48.



FREIRE, P. **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: Editora UNESP, 2001

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

KAHANE, A. **Poder & amor: teoria e prática da mudança social**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2010.

KRAHENBUHL, C. Educação política na prática: jogos e dinâmicas participativas. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. cap. 6, p. 91-108.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MASSONETTO, A. P. (coord.); KRAHENBUHL, C.; HOENEN, M.; FERNANDES, M.. **Ocupação Irregular em Área de Preservação Permanente (APP)**. O Caso de Taboão da Serra-SP. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/app-_nota_de_ensino.pdf. Acesso em: 01 de jul.2020

MAYUMI, C.; PEDREIRA, B. Educação política na prática: usando empatia e vivência como aprendizado. In: Cadernos Adenauer XVII, n.º 1. **Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. cap. 7, p. 109-122.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1. Campinas, março de 2005.

NUNES, E. A **Gramática Política do Brasil - Clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 4ª Ed. 2010.

O'DONNELL, G. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.

PEREIRA, A. C. O poder da cidadania. Notas e Informações. **O Estado de São Paulo**. 7 de agosto de 2020a.

PEREIRA, A. C. A imprescindível educação cívica. Notas e Informações. **O Estado de São Paulo**. 10 de agosto de 2020b.

SILVA, O. H. Educar para a cidadania: o que diz a legislação brasileira? **Revista Brasileira de Educação Básica (Belo Horizonte, online)** [online], v. 3, n.10, Edição Especial Educação e Democracia, 2018.

SILVA TELLES, V. "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma nova Noção de Cidadania". In: DAGNINO, E. (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.



Capítulo 5

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO GOVERNO LOCAL NA CIDADE-NAÇÃO DE SÃO PAULO: UM DIÁLOGO COM O IDL

EDUARDO JOSÉ GRIN

— Fundação Getúlio Vargas/São Paulo

1. INTRODUÇÃO

São Paulo é uma cidade-nação e avaliar sua forma de gestão envolve sempre uma complexidade que precisa levar em conta sua dimensão. A população de 13 milhões de habitantes supera a de muitas nações desenvolvidas como Portugal, Noruega e Bélgica. São Paulo é uma cidade, mas seus desafios vão muito além de analisá-la como um governo local. Este capítulo aborda a estrutura e o funcionamento da administração municipal em diálogo com o Índice de Democracia Local (IDL) desenvolvido pelo Instituto Sívris em duas das suas dimensões: funcionamento do governo local e liberdades e direitos – essa segunda também dialoga, em termos temáticos, com o capítulo anterior. Considerando essa complexidade da gestão municipal, o presente texto analisa o funcionamento do governo local considerando três aspectos: a) administração central e suas estruturas organizacionais com interface

mais direta com o IDL; b) administração territorial com as subprefeituras; c) as arenas de controle social e participação popular.

Sobre o primeiro aspecto, importa conhecer a organização da gestão governamental em áreas como controladoria, sobretudo quanto à transparência e acesso às informações, autonomia financeira e orçamentária e capacidade técnica para a implementação de políticas públicas. Analisar a estrutura administrativa central permite compreender prioridades governamentais, o que indica uma visão de seu papel na relação com a sociedade.

Em relação ao tema do governo descentralizado, a análise das Subprefeituras é vital, pois a diversidade social, econômica e cultural da cidade dificulta a centralização decisória. Porém, desde a implementação das subprefeituras em 2002, governos de diferentes partidos políticos, após o ano de



2005, não investiram para fortalecê-las. Estes órgãos pouco evoluíram quanto ao escopo de ação e recursos quando comparados com as antigas Administrações Regionais (ARs) que funcionaram até 2001. A análise da destinação orçamentária (média e per capita), alocação de recursos humanos e oferta de políticas públicas indicam que as Subprefeituras seguem distantes de produzirem efeitos na melhora do desenvolvimento humano nos territórios.

“

SÃO PAULO É UMA CIDADE-NAÇÃO E AVALIAR SUA FORMA DE GESTÃO ENVOLVE SEMPRE UMA COMPLEXIDADE QUE PRECISA LEVAR EM CONTA SUA DIMENSÃO. A POPULAÇÃO DE 13 MILHÕES DE HABITANTES SUPERA A DE MUITAS NAÇÕES DESENVOLVIDAS COMO PORTUGAL, NORUEGA E BÉLGICA. SÃO PAULO É UMA CIDADE, MAS SEUS DESAFIOS VÃO MUITO ALÉM DE ANALISÁ-LA COMO UM GOVERNO LOCAL.”

No tocante aos mecanismos de controle social serão analisadas duas arenas de participação popular. A primeira, os conselhos municipais de políticas por área de atuação temática. Estes fóruns são majoritariamente permanentes e formalizados legalmente e têm nas atividades deliberativas, fiscalizatórias e consultivas suas principais atividades. Importa destacar que a ampla maioria dessas instâncias se insere na administração pública municipal e, em muitos casos, com atribuições significativas no ciclo das políticas públicas. A segunda, de cunho territorial, os conselhos participativos nas Subprefeituras, que passaram a ser eleitos de forma direta em cada região desde 2013.

Com base nesses três eixos, o capítulo visa descrever e analisar o funcionamento do governo municipal. Dessa forma, a conclusão cotejará a discussão realizada para destacar avanços e lacunas existentes na estrutura administrativa e institucional do governo da cidade que, com base nas dimensões do IDL, sirvam para o seu aprimoramento.

2. AS INTERFACES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO PAULO COM O IDL

Esta seção descreve a estrutura administrativa municipal e os vínculos com a dimensão de “Funcionamento do governo local” do IDL. Há oito avaliações que dialogam com essa dimensão: a) serviços de ouvidoria (*ombudsman*); b) mecanismos internos de combate à corrupção; c) legislação de divulgação provocada de dados por parte dos órgãos públicos; d) legislação de divulgação espontânea de dados; e) autonomia orçamentária; f) grau de autonomia financeira do Executivo Municipal; g) autonomia governamental para a elaboração e implementação de políticas públicas; h) grau de autonomia funcional do Executivo Municipal.

2.1. Localizando a estrutura administrativa do governo municipal

O governo municipal está organizado em uma administração central com divisões funcionais e contrapartes territoriais, estas objeto de discussão na seção 3. A primeira divide-se em secretarias (órgãos de administração direta encarregados de políticas públicas como saúde, educação etc.). Em geral, essas secretarias comandam empresas estatais e órgãos administrativos. Por exemplo, a relação da Secretaria Municipal de Transportes com a Companhia de Engenharia e de Tráfego.

A administração direta é formada por 22 Secretarias municipais nas seguintes áreas: a) social (Saúde, Pessoa com deficiência, Assistência e Desenvolvimento Social, Educação, Esportes, Cultura e Lazer e Direitos Humanos e Cidadania); b) gestão (Fazenda, Gestão e Justiça), c) coordenação (Subprefeituras, Procuradoria Geral, Controladoria Geral, Gabinete do Prefeito), d) infraestrutura urbana (Desenvolvimento urbano, Habitação, Mobilidade e transportes, Verde e Meio Ambiente, Licenciamento, Infraestrutura urbana e obras) e; e) Desenvolvimento (Desenvolvimento econômico, Inovação e tecnologia e Turismo).

A administração indireta é formada por cinco autarquias (Autarquia Municipal Hospitalar, Auto-



ridade Municipal de Limpeza Urbana, Hospital do Servidor Público, Instituto de Previdência Municipal de São Paulo e Serviço Funerário do Município de São Paulo). Existem dez empresas municipais: Companhia de Engenharia de Tráfego, COHAB, SPCine, Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos, SP Obras, Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo, SP Parcerias, Companhia Paulistana de Securitização, São Paulo Transporte, São Paulo Turismo, SP Urbanismo e SP Negócios. Duas fundações completam a estrutura: Teatro Municipal e Fundação Paulistana de Tecnologia.

A outra parte da organização governamental é dividida em duas representações territoriais: a) estruturas descentralizadas das secretarias (por coordenações de ensino ou de saúde, por exemplo); b) de base territorial implementada desde 1965 com as ARs. Estas, em 2002, se tornaram Subprefeituras e, durante um breve período até 2004, dispuseram de maiores poderes e autonomia. Atualmente a cidade possui 32 Subprefeituras que serão analisadas mais adiante.

2.2. Avaliando a estrutura administrativa da cidade de São Paulo à luz do IDL

As oito questões do IDL da dimensão de “Funcionamento do governo” podem ser assim divididas quanto às suas unidades administrativas: a) quatro dizem respeito à Controladoria Geral do Município (CGM); b) duas se referem à Secretaria da Fazenda; c) duas estão relacionadas ao governo municipal como um todo. Essa seção descreve e discute essas medidas.

Autonomia funcional e para implementação de políticas do Governo Municipal

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, a autoridade política de governadores e prefeitos deriva do voto popular direto. Ademais, diferente de outras federações, no Brasil, os municípios são entidades federativas autônomas onde o prefeito é autoridade máxima (Arretche, 1999). A Constituição Federal (CF 88) concebeu um federalismo baseado na descentralização política e adminis-

trativa. No artigo 18, a CF 88 define os municípios como entidades autônomas e não subordinados às autoridades estaduais e federal. As localidades podem formar o seu governo, organizar serviços, sua gestão administrativa e elaborar suas leis alinhadas ao sistema legal nacional.

Sobre essas questões, quanto à primeira, seis dos onze entrevistados compreendem que a autonomia funcional é amplamente assegurada, havendo liberdade substantiva para o exercício dos mandatos constitucionais. Outros cinco entrevistados sustentam que essa autonomia funcional é parcialmente assegurada, mas intervenções indevidas de atores externos ocorrem com certa frequência. Ressalte-se que nove entrevistados estão 100% seguros de suas respostas.

Sobre a autonomia funcional, duas restrições podem ser lembradas: uma de natureza vertical decorrente de uma recentralização regulatória (Grin, et al, 2020) em curso desde a segunda metade da década de 1990 e uma decorrente dos mecanismos de *accountability* horizontal do Estado brasileiro. Federativamente, a autonomia constitucional vem sofrendo uma diminuição, desde a década de 1990, devido à recentralização regulatória conduzida pelo governo federal, o que vem enquadrando as localidades sob novas regras não definidas em 1988. Em muitos casos os argumentos são meritórios, como é o caso do Fundeb e da Emenda Constitucional 29 sobre os percentuais para a saúde, considerando a necessidade de elevar o patamar de qualidade de vida do país.

Contudo, esse processo de coordenação federativa não foi encaminhado de forma a considerar a realidade local - por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), automaticamente retém 20% do repasse do Fundo de Participação dos Municípios - FPM -, o que reduz a discricionariedade local no seu uso. Reduziu-se a autonomia municipal, considerando que a Constituição Federal de 1988 (CF 88) definiu os três níveis de governo como autônomos entre si, a despeito de reconhecer um enorme papel regulador para o nível federal (Grin, et al, 2020).



Quanto à *accountability* horizontal, o obstáculo ao exercício da autonomia funcional tem vindo de órgãos de controle, notadamente do Ministério Público e do Poder Judiciário nas políticas públicas locais. A autonomia constitucional do Executivo municipal é ampla, porém nos últimos anos têm ocorrido uma crescente interferência dos aparatos de controle horizontal em assuntos municipais¹.

Quando perguntados sobre a autonomia para elaborar e implementar políticas, dez entrevistados entendem que há alguma interferência indevida por parte dos Governos Estadual e Federal, embora não comprometendo totalmente essas atribuições. Um avalia que essa interferência é substancial por parte dos Governos Estadual e Federal. Não há nenhuma avaliação que destaque que o poder público local desfruta de ampla autonomia para a elaboração e implementação de políticas públicas. Sete dos onze entrevistados estão 100% seguros de suas respostas e os demais quatro estão 80% seguros.

A CF 88 confere um poder de normatização e formulação de políticas bastante expressivo para a esfera central no tocante às competências exclusivas e concorrentes. Importa também considerar que o federalismo brasileiro se baseia no princípio da simetria, de forma que as regras de políticas se aplicam da mesma forma para todos os municípios, o que inclui São Paulo.

Portanto, é preciso separar, do ponto de vista legal e analítico, a autonomia para elaborar e para implementar políticas, sobretudo aquelas que dependem de cofinanciamento federal e/ou estadual, como são os casos de saúde, educação e assistência social. Tendo essas áreas como referência, que são as mais demandantes de recursos financeiros e com maior impacto junto aos cidadãos, as respostas dos especialistas encontram respaldo.

Todavia, importa considerar as variações por área de política pública. Naquelas implementadas

no bojo de sistemas nacionais de políticas, como saúde e assistência social, existem inter-relações entre os três entes federados que definem o papel específico atribuído ao município. Também vale para outras políticas nacionais como combate à pobreza e transferência de renda condicionada nas quais o município possui autonomia para executá-las. Muitas políticas públicas são implementadas considerando normas nacionais, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

“

(...) É PRECISO SEPARAR, DO PONTO DE VISTA LEGAL E ANALÍTICO, A AUTONOMIA PARA ELABORAR E PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS, SOBRETUDO AQUELAS QUE DEPENDEM DE COFINANCIAMENTO FEDERAL E/OU ESTADUAL, COMO SÃO OS CASOS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.”

Contudo, pelo artigo 30 da CF 88, os municípios podem suplementar a legislação proveniente de estados e União, mas, como essas têm precedência, a autonomia local não deixa de ser restringida. Em outras áreas, como a gestão urbana, ainda que não existam sistemas nacionais de políticas, o Estatuto das Cidades define várias regras sobre os Planos Diretores, por exemplo. Todavia, a autonomia municipal é bem maior para formular e executar sua política de desenvolvimento urbano (artigo 182 da CF 88) (Grin, et al, 2016). Todavia, o artigo 30 da CF 88 confere amplos poderes aos municípios (quadro 1).

Além disso, os municípios aprovam o seu Plano Plurianual, suas Diretrizes Orçamentárias e seu Orçamento Anual (artigo 165 da CF 88). Em resumo, a questão da autonomia para elaborar e implementar políticas deveria ser considerada por tipo de política pública, mas tendo presente as atribuições constitucionais dos municípios.

1. Devo essa observação a um dos especialistas que respondeu a pesquisa.


Quadro 1
Competências municipais

Competências municipais
1. Legislar sobre questões de interesse local.
2. Complementar a legislação federal e estadual, conforme apropriado.
3. Instituir e coletar impostos de seus concorrentes, bem como aplicar suas rendas.
4. Criar, organizar e suprimir distritos, observando as leis estaduais.
5. Organizar e fornecer, diretamente ou através de um regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluindo transporte público.
6. Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e escolas primárias e serviços de saúde pública.
7. Promover o planejamento do uso da terra e controle do uso, divisão e ocupação da terra urbana.
8. Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CF 1988.

Além disso, os municípios aprovam o seu Plano Plurianual, suas Diretrizes Orçamentárias e seu Orçamento Anual (artigo 165 da CF 88). Em resumo, a questão da autonomia para elaborar e implementar políticas deveria ser considerada por tipo de política pública, mas tendo presente as atribuições constitucionais dos municípios.

Controladoria Geral do Município

Quatro são as questões constantes do formulário enviado aos especialistas. A primeira avalia os serviços de ouvidoria (*ombudsman*). Essa unidade foi instituída por lei municipal em 2001 e, até 2013, desfrutava de autonomia administrativa, orçamentária e funcional. Com a criação da Controla-

doria Geral do Município (CGM) passou a integrar a estrutura dessa Secretaria municipal.

Cabe à Ouvidoria orientar os congêneres nos órgãos da administração municipal, examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos municipais, propor medidas para corrigir e prevenir falhas pela inadequada prestação do serviço público; produzir estatísticas sobre o nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos; disseminar formas de participação popular para fiscalizar a prestação dos serviços públicos; sugerir ao Controlador Geral medidas para corrigir problemas na prestação de serviços públicos; analisar denúncias e encaminhá-las às unidades competentes para a adoção das medidas cabíveis.



Conforme os onze especialistas consultados, seis entendem que sua receptividade é baixa e carece de resultados concretos. Para outros dois sequer existe essa unidade na administração pública municipal. Apenas três entrevistados compreendem que a área possui alta receptividade e apresenta resultados concretos. Oito entrevistados confiam, pelo menos, em 80% de suas respostas. Predomina uma leitura que a área demanda significativa qualificação em seu funcionamento. Se ouvidorias públicas são essenciais para o aprendizado dos servidores públicos por sua interface com o cidadão (Barreto, 2016), a realidade identificada pelos especialistas é um sinal de alerta para o governo municipal paulistano.

A segunda questão considerada foi a avaliação sobre os mecanismos internos de combate à corrupção. Oito de onze entrevistados argumentam que existem mecanismos internos de combate à corrupção no Governo Municipal, mas sua avaliação não é periódica e sua aplicação não é eficaz. Para outros três os mecanismos internos são eficazes e periodicamente avaliados. Sete dos onze entrevistados confiam, pelo menos, em 80% de suas respostas.

Pela Corregedoria Geral do Município, conforme dados publicados no sítio da CGM, desde 2013 foram realizadas: Sindicâncias Comuns (245 instauradas e 162 concluídas); Sindicâncias Patrimoniais (243 instauradas e 130 concluídas); Processos Administrativos de Responsabilização da Pessoa Jurídica (87 instaurados e 26 concluídos)². Apesar desse volume de ações, ao que parece, prevalece a percepção dos entrevistados de que o órgão ainda carece de efetividade. Uma forma de analisar essa questão é adotar como *proxy* a avaliação mais positiva recebida pelo Poder Judiciário no IDL.

A terceira questão avaliada trata da legislação de divulgação provocada de dados por parte dos órgãos públicos. Dos onze entrevistados, oito julgam que a lei existe e contempla os órgãos do Governo Municipal, mas apenas alguns critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são cum-

pridos satisfatoriamente. Apenas um avalia que a lei existe, contempla os órgãos governamentais e todos os critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são satisfatoriamente cumpridos. Para outros dois inexistente esse tipo de legislação ou ela não contempla os órgãos governamentais. Sete dos onze entrevistados estão, pelo menos, 80% seguros de suas respostas.

Quanto à avaliação da legislação de divulgação espontânea de dados: seis avaliam que existe e contempla os órgãos governamentais, mas apenas alguns critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são cumpridos satisfatoriamente. Outros quatro entendem que a lei existe, contempla os órgãos governamentais e todos os critérios (prazo, completude, sistema de recursos) são cumpridos satisfatoriamente. Para um entrevistado inexistente esse tipo de legislação, ou ela não contempla os órgãos governamentais. Sete dos onze entrevistados estão, pelo menos, 80% seguros de suas respostas.

Em resumo, baseado na avaliação dos especialistas, a atuação da CGM é um tema de atenção por parte do governo municipal. Do total das 44 avaliações realizadas, apenas 11 (25%) foram consideradas plenamente satisfatórias quanto ao atendimento dos requisitos. Como os temas de ouvidoria, combate à corrupção e transparência de dados estão na ordem do dia da administração pública brasileira, as informações provenientes do *survey* são um importante alerta para o governo da cidade de São Paulo.

Secretaria Municipal da Fazenda

Duas são as questões avaliadas: autonomia orçamentária e o grau de autonomia financeira do Executivo Municipal. Quanto à segunda questão, nove dos onze entrevistados avaliam que, apesar da legislação existente, a autonomia financeira é relativamente baixa. Dois outros avaliam que as previsões legais existem e asseguram uma alta autonomia financeira. Nove especialistas estão, pelo menos, 80% seguros de suas respostas, o que é um indicador representativo da certeza de suas opiniões.

2. Devo essa observação aos especialistas que responderam o formulário do IDL.



Os impostos próprios que os municípios podem arrecadar, bem como as transferências constitucionais, ampliaram significativamente a participação local na repartição da receita disponível na federação. Em termos relativos, os municípios foram os mais beneficiados na ampliação da sua receita ampliada, se comparados com o período prévio a 1988. Por outro lado, a arrecadação tributária própria, na média, é muito baixa para garantir a autonomia municipal escrita na CF 88 - média nacional de 17% de ingressos próprios -, em especial nos municípios até 50 mil habitantes que representam 90% da totalidade (Bremaeker, 2018). Assim, a grande maioria é dependente de transferências intergovernamentais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios. Os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro são os únicos em que cerca de 40% de sua receita provém de ingressos próprios como IPTU e ISS.

Os municípios possuem autonomia financeira (coletam e estabelecem impostos sobre propriedades urbanas, serviços, transferência de imóveis e para incorrer em despesas). Contudo, não podem criar ou parar de cobrar impostos para além do estabelecido na CF 88. No caso de imposto sobre serviços, as alíquotas são definidas por lei federal. Os impostos sobre a propriedade urbana e sobre transferências de propriedades têm suas alíquotas decididas pelos municípios. Em relação a este tributo, a CF permite que o princípio da progressão seja aplicado conforme critérios de localização, idade e área da propriedade. Além disso, as localidades desfrutam de autonomia para implementar taxas ligadas a atividades que o poder público oferece aos cidadãos, afora alvarás para a liberação de atividades econômicas.

Ademais, os municípios precisam seguir regras sobre gastos em várias áreas (15% de suas receitas em saúde e 25% em educação). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) limita em 60% da Receita Corrente Líquida o gasto com servidores públicos. Estes são exemplos de restrição à autonomia financeira municipal. Ainda é importante considerar as regras rígidas do pagamento da dívida da cida-

de com a União e as normas para a contratação de empréstimos que também afetam a capacidade de investimento e impactam na autonomia financeira.

Em relação à autonomia orçamentária do governo municipal, conforme os entrevistados: a) para sete o controle orçamentário e os repasses são ocasionalmente condicionados a favores, a preferências e a barganhas políticas provenientes do Governo Estadual ou Federal, prejudicando a autonomia orçamentária municipal, mas não a comprometendo totalmente; b) para três a autonomia orçamentária municipal é frequentemente respeitada pelos Governos Estadual e Federal, e tende a seguir os critérios legais, de modo a ser amplamente assegurada; c) para um o controle orçamentário e os repasses são integralmente sujeitos a preferências, barganhas e posicionamentos políticos advindos do Governo Estadual ou Federal e interferem sobremaneira na autonomia orçamentária municipal.

A autonomia orçamentária municipal é constitucionalmente garantida para os três níveis de governo quanto ao planejamento orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Porém, essa autonomia deve respeitar regras sobre níveis de despesa definidos na LRF e na CF 88 (mínimos para educação e saúde, por exemplo). Como boa parte das transferências intergovernamentais é constitucionalizada (FPM, FUNDEB e saúde, que são as maiores), isso reduz o problema das preferências partidárias e barganhas políticas que viessem a prejudicar a autonomia orçamentária.

As prerrogativas constitucionais ofertam grande autonomia ao Poder Executivo para iniciar a legislação orçamentária de forma exclusiva. O Executivo controla recursos importantes a partir do seu poder de agenda. A cidade de São Paulo, quando comparada a outros municípios paulistas, possui grau de investimento mais alto, mas dada a alta necessidade de investimentos urbanos no município este é um problema³.

3. Devo essa observação aos especialistas que responderam o formulário do IDL.



Há determinações constitucionais e infraconstitucionais que definem essa autonomia financeira. Há também restrições orçamentárias comuns a diversos níveis de governo no Brasil decorrentes, por exemplo, da elevada proporção de gastos com funcionalismo e dívidas. Porém, em São Paulo, há tradição de a Câmara Municipal permitir ao Executivo ampla margem de remanejamento orçamentário⁴. Ainda que a CF 88 estabeleça que os municípios possuam autonomia financeira e orçamentária, mudanças legais e constitucionais vêm impondo restrições. Por exemplo: alocação de rubricas orçamentárias, pagamento da dívida municipal com a União e rigidez de regras para a contratação de empréstimos públicos e internacionais que afetam a capacidade de investimento.

Essa realidade se alinha com as respostas do *survey*. Não há respostas negativas que representem a anulação dessa autonomia local, mas apenas cinco (22,8%) das respostas avaliam que é plena. Mudanças nessas questões dependem de revisões constitucionais e no pacto federativo, mas revelam que o funcionamento do governo municipal, mesmo em uma grande metrópole como São Paulo, também é impactado por regras que afetam sua gestão financeira e orçamentária.

3. AS INTERFACES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO COM O IDL

Esta seção discute as experiências e instituições de participação social implementadas na cidade nos últimos 30 anos. Busca-se identificar as interfaces entre os instrumentos utilizados para essa finalidade e as informações do *survey* aplicado para o IDL. Serão analisados dois tipos de institucionalidades: a) os conselhos de políticas públicas que são de corte temático; b) os conselhos participativos nas Subprefeituras que são de cunho territorial. Outras experiências como o Orçamento Participativo (2001-2004) e o Ciclo de Planejamento e Orçamento Participativo inicia-

do com o Plano de Metas (2013-2016) tiveram durações mais efêmeras, de forma que não serão analisadas. Todavia, merecem ser mencionadas pela originalidade de seu desenho e forma de implementação⁵.

3.1. Os conselhos de políticas públicas e o alargamento da esfera pública

Instâncias participativas têm constituído novas redes e tipos de vínculos entre movimentos sociais, líderes comunitários, gestores de políticas públicas, burocratas e as prefeituras. Esse perfil de gestão democrática de mão dupla promove intercâmbio entre atores do Estado e representantes sociais (Avritzer, 2004; Wampler, 2010).

Uma das formas consagradas para institucionalizar essa concepção na gestão pública brasileira, no bojo da reforma do Estado ocorrida a partir dos anos 1990, são os conselhos de políticas públicas (Gohn, 2006). Muitos foram estabelecidos pela CF 88 para aumentar a participação da sociedade na administração pública e fortalecer a democracia participativa. Várias legislações passaram a regulamentar o direito à participação por meio de conselhos deliberativos e paridade de representação governamental e da sociedade civil (Gohn, 2006; Lüchmann, 2008; Lavallo, *et al*, 2004).

Os conselhos atuam nas três esferas governamentais em atividades de formulação, planejamento, implementação e fiscalização. Captam demandas e pactuam interesses dos grupos sociais para acessarem o poder público (Lüchmann, 2007; [2008]). Ampliam os espaços de deliberação envolvendo Estado e sociedade para monitorar políticas públicas e garantir direitos (Carneiro, 2002; Bronstein, *et al*, 2017). Contribuem para aproximar os cidadãos do Estado, aumentam a transparência e promovem políticas públicas alinhadas às demandas sociais. Permitem alargar a compreensão da sociedade sobre a democracia com suas ativida-

4. Devo essa observação aos especialistas que responderam o formulário do IDL.

5. Para mais informações sobre o Ciclo de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) do Plano de Metas 2013-2016, consultar Grin (2018), e para o Orçamento Participativo, consultar Belo (2006) e Grin (2015).



des de cunho participativo (Sipioni e Silva, 2013; Carneiro, 2002) e qualificam a vigilância sobre a gestão pública.

Os conselhos são espaços públicos que ampliam as iniciativas da sociedade civil no âmbito da gestão pública. Eles induzem a uma dupla inovação política e institucional, pois tanto Estado como sociedade estão inseridas nessas arenas participativas mistas que debatem e deliberam sobre temas de políticas públicas. Em geral, integram-se ao Poder Executivo como órgão auxiliar da gestão pública, sobretudo de cunho deliberativo (Gohn, 2006; Abramovay, 2001).

“

OS CONSELHOS SÃO ESPAÇOS PÚBLICOS QUE AMPLIAM AS INICIATIVAS DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA. ELES INDUZEM A UMA DUPLA INOVAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL, POIS TANTO ESTADO COMO SOCIEDADE ESTÃO INSERIDAS NESSAS ARENAS PARTICIPATIVAS MISTAS QUE DEBATEM E DELIBERAM SOBRE TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.”

Tendo por base essa revisão breve da literatura, as duas próximas seções discutem a experiência dos conselhos de políticas (temáticos) e participativos (territoriais), na cidade de São Paulo, visando cotejar essas institucionalidades com os indicadores do IDL.

3.2. A interface da participação e o controle social na cidade de São Paulo com o IDL

Os especialistas consultados para a dimensão de “Funcionamento do governo local” quase unanimemente avaliam que mecanismos de controle popular existem, embora sejam pouco eficazes. Dos onze entrevistados, seis confiam 100% nas suas respostas e os demais o fazem em 80%. Há uma certeza grande de que os instrumentos de controle social são pouco efetivos. Outra pergun-

ta aborda o grau de responsividade do governo municipal quanto às audiências e consultas públicas. Oito entrevistados avaliam como média (os resultados das consultas e audiências públicas são em geral considerados pelo Governo Municipal, mas de maneira bastante pontual e sem grande impacto na agenda política) e três como negativa (o governo raramente incorpora os resultados das consultas e audiências públicas na sua agenda política). Desse total, nove entrevistados confiam, pelo menos, 80% em suas respostas.

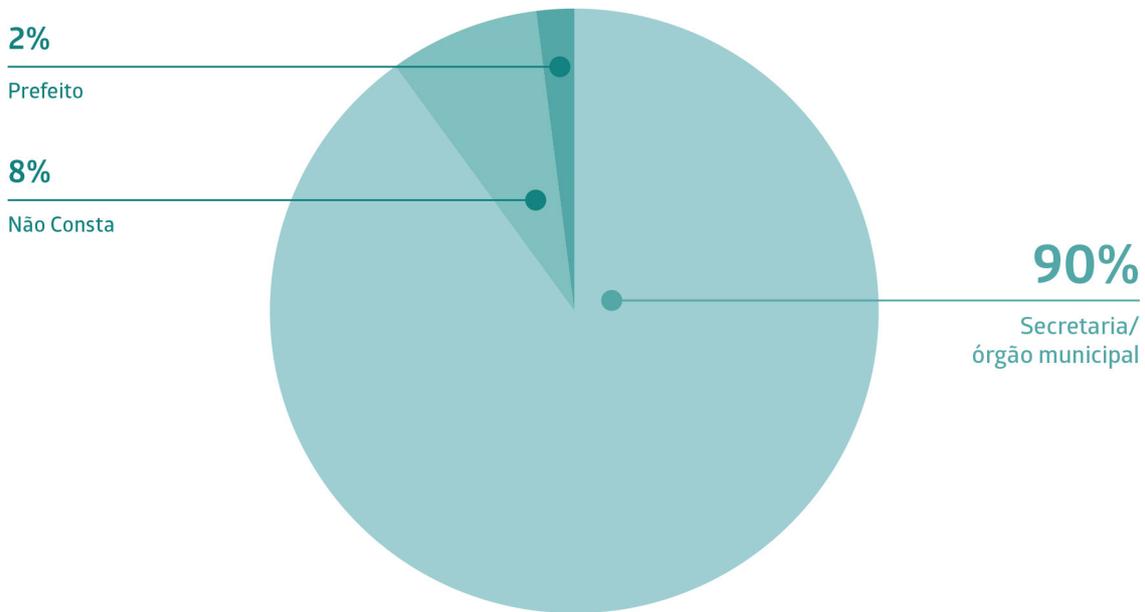
Estas informações permitem dialogar com os achados de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-SP), no ano de 2018, sobre a estrutura e funcionamento dos conselhos de políticas na cidade de São Paulo. Foram identificados 51 conselhos nos quais há relação entre o poder público e a sociedade. Das questões pesquisadas foram selecionadas aquelas mais alinhadas com os objetivos do IDL.

A primeira questão se refere ao apoio governamental para o funcionamento dos conselhos (Gráfico 1). Conforme a literatura, a assimetria na relação entre sociedade civil e governo não é exclusiva à formação técnica ou por questões de natureza política, mas decorre também da disponibilidade de informações que diferencie a participação dos conselheiros externos ao governo (Carneiro, 2002; Gaedtke e Grisotti, 2011). Se assim for, pode ser que membros do governo trabalhem com os assuntos do conselho no período do seu expediente regular.

Por questões como essa é preciso observar as in-existent ou mesmo precárias condições de infraestrutura dos conselhos como a falta de recursos próprios, debilidade das instalações, ausência de funcionários para executar suas atividades e falta de material de expediente (Carneiro, 2002; Gohn, 2002; Gaedtke e Grisotti, 2011). Portanto, o suporte governamental, além de ser uma exigência que geralmente é legal, sobretudo se impõe pela necessidade de aportar condições para o funcionamento dos conselhos. No caso dos conselhos paulistanos, se for considerada a legislação vigente, há uma ampla predominância do apoio estatal para a organização dos conselhos.

Gráfico 1

Suporte governamental para os conselhos



Fonte: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (2019).

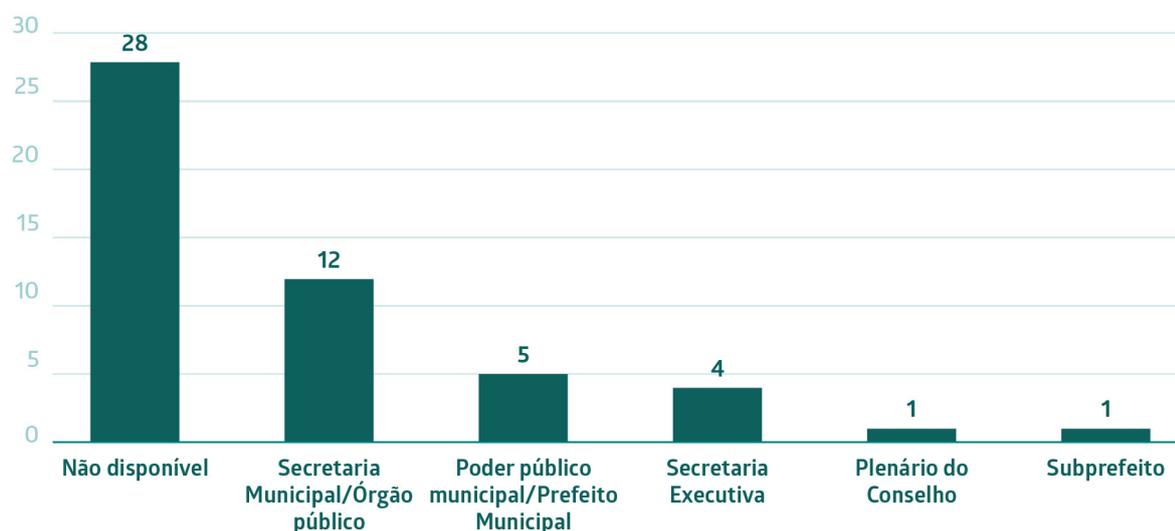
A segunda questão relevante (Gráfico 2) trata do local adequado e fixo para as reuniões/infraestrutura e recursos financeiros, humanos e materiais para o funcionamento do Conselho. Carneiro (2002) discute a relevância da qualidade da gestão pública para a performance dos conselhos, uma vez que os recursos financeiros e pessoais do primeiro são elementos centrais para o potencial do segundo. No caso paulistano, a amplíssima maioria dos conselhos possui apoio do poder público especificado nos textos legais, o que é importante para formalizar essa obrigação que garante o seu funcionamento.

Embora caiba ao Poder Público aportar suporte para o funcionamento dos conselhos, ao menos considerando questões como local adequado e fixo para as reuniões, recursos financeiros, recursos humanos e materiais, a legislação não indica como deve ser realizado esse apoio. Mais do que isso, em 28 dos 51 conselhos pesquisados essa é uma informação indisponível. Projetando uma legislação municipal em prol da qualificação dos conselhos de políticas públicas essa é uma

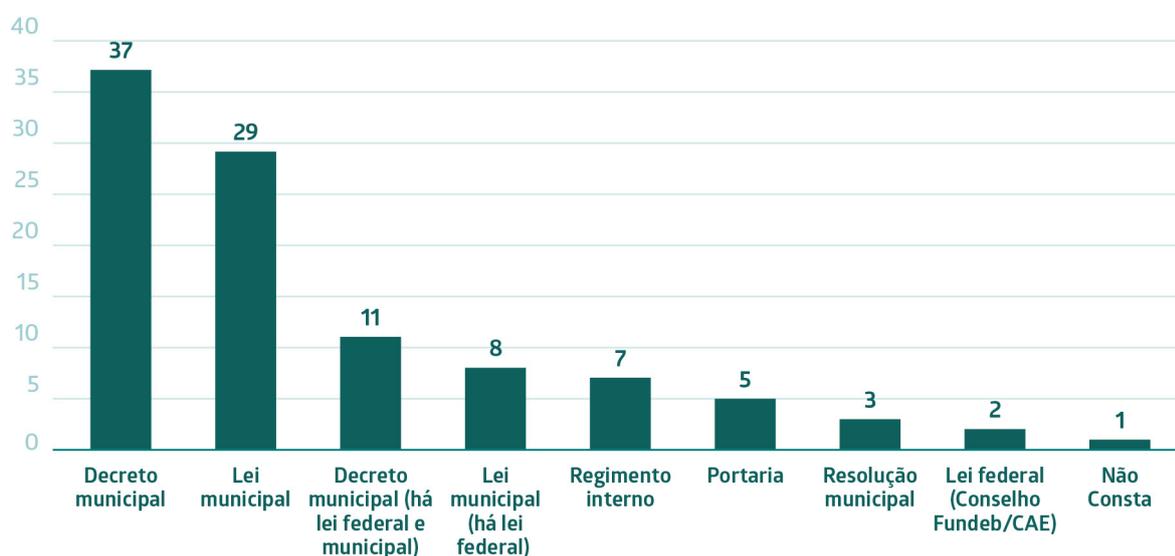
questão importante, pois a carência de estrutura pode comprometer as atribuições consignadas nas normas que regulam a existência dessas arenas. A dica nessa direção pode ser os 12 conselhos que recebem esse tipo de suporte.

A terceira questão (Gráfico 3) se refere ao amparo legal para o desenho institucional dos conselhos. Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) afirmam a importância na análise da conformidade com os parâmetros regulatórios. Para Pontual (2008) e Fernandes (2010), as leis de criação e regimento interno podem oferecer subsídios para entender a identidade política da organização, suas potencialidades e limites. Pontual (2008) destaca ainda a necessidade de se observar o controle social no interior do conselho, se a população tem acesso às suas decisões e demais atividades que ocorrem nessas instâncias.

Nesse caso, o que há em São Paulo é uma predominância da utilização de decretos municipais, seguida de leis municipais no caso dos conselhos que o Poder Público tem autonomia para regular.


Gráfico 2 | Estrutura disponível para reuniões e atividades dos conselhos


Fonte: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (2019).

Gráfico 3 | Base legal dos conselhos de políticas


Fonte: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (2019).

Em segundo plano estão os decretos e leis municipais que normatizam conselhos definidos por legislação federal. Chama atenção que o instrumento decreto soma 37 casos, o que indica ser essa forma com mais discricionariedade de ação governamental a preferida. Leis municipais, dada

a exigência do crivo parlamentar, poderiam ser salvaguardas mais sólidas para a manutenção e o desenvolvimento dos conselhos.

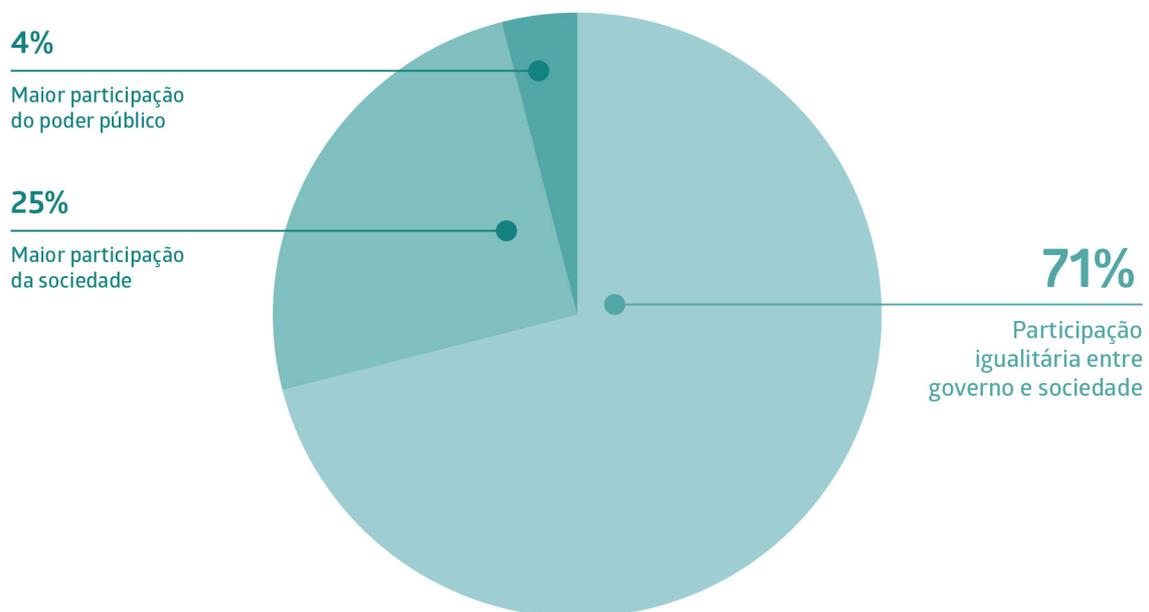
A quarta questão (Gráfico 4) aborda os critérios de participação da sociedade nos conselhos. De acor-

do com a pesquisa realizada, a ampla maioria dos respondentes concorda que a paridade na representação é a melhor forma para a composição dos conselhos, em linha com Gohn (2006); Lüchmann (2008); Tatagiba, (2002); Lavalle, *et al*, (2004). Ainda assim, 25% discordam, pois sustentam que a presença da sociedade deveria ser maior que a do poder público.

não apenas estatal que, por força de lei integra-se ao Poder Executivo como órgão auxiliar da gestão pública, sobretudo de cunho deliberativo (Gohn, 2006; Abramovay, 2001).

Contudo, tendo por referência as informações obtidas na pesquisa, há uma distância entre a formalidade legal e a realidade do relacionamento

Gráfico 4 | Participação governamental e da sociedade



Fonte: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (2019).

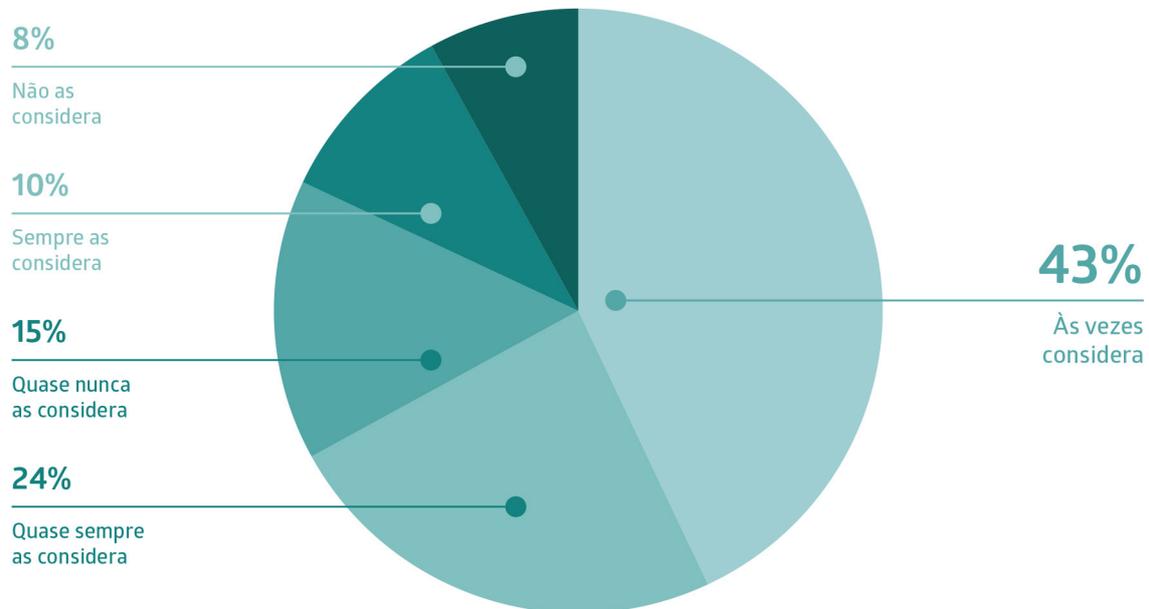
Quanto à composição, distribuição plural e proporcionalidade de cadeiras entre representantes do governo e da sociedade civil importam, pois definem as entidades que têm assento nos conselhos, o que pode afetar a pluralidade da representação (Faria e Ribeiro, 2011; Tatagiba, 2002). O último tópico refere-se à responsividade do poder público quanto às decisões tomadas nos conselhos. Muitos foram estabelecidos pela CF 88 para aumentar a participação da sociedade civil na administração pública. Constituem-se em instâncias de caráter deliberativo e com funções de controle, porém não são de cunho executivo ou correccional das políticas públicas. Trata-se de uma esfera pública,

com o poder público. Para 43%, apenas eventualmente as decisões do conselho são consideradas e outros 23% afirmam que nunca ou quase nunca essa é a situação. Na outra ponta, apenas 10% enfaticamente destacam que sempre suas deliberações são consideradas (Gráfico 5).

Em linha com a literatura, muitos conselhos não têm poder real de decisão, pois o governo não considera as discussões desses fóruns. Pelas respostas de boa parte dos pesquisados, funcionam mais como arenas consultivas, inclusive por falta de amparo legal que torne obrigatória a incorporação das suas decisões pelo Executivo. Este

Gráfico 5

Quanto das decisões dos conselhos são consideradas pelo poder público



Fonte: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (2019).

é um tópico de alta relevância para a legislação municipal sobre participação social. Os achados do survey aplicado para constituir o IDL na dimensão de “Funcionamento do governo local” são coerentes com aqueles encontrados na pesquisa realizada pelo CEAPG (2019). Com efeito, o tema da participação e do controle social na cidade de São Paulo ainda tem uma longa caminhada para se consolidar na estrutura e funcionamento da gestão pública.

3.3. A interface dos Conselhos Participativos Municipais com o IDL

A criação dos Conselhos Participativos Municipais (CPM) como fóruns autônomos da sociedade (no primeiro governo do PT de Luiza Erundina chamavam-se Conselhos de Representantes - CRs) elegeu conselheiros, pela primeira vez, em

novembro de 2013. Foram eleitos diretamente 1.113 representantes⁶, isto é, um para cada 10.000 paulistanos, conforme a legislação aprovada, enquanto cada vereador representava 290.000 habitantes (Ribeiro, 2013). Se a proposta petista até 2004 concebia os CRs como espaços de deliberação e controle social nas Subprefeituras, a modalidade que entrou em vigor em 2013 lhes conferia funções de arena consultiva, participação e monitoramento em nível local.

Conforme Paulani, Teixeira e Marcondes (2014), no *trade off* entre participação, democracia e deliberação popular territorial ou gestão e controle no plano municipal, prevaleceu a segunda. Seja para constituir o Plano de Metas que deu base para o PPA 2014-2017 ou, após 2014, elaborar a LOA, coube às regiões a proposição de demandas de obras e serviços, mas não a sua deliberação. O *status* da participação territorial foi rebaixado ao de arena

6. Sua composição vai de um máximo de 51 representantes a um mínimo de dezenove, conforme o número de distritos e habitantes em cada Subprefeitura. Após 2014 também passaram a ser eleitos representantes de migrantes.



consultiva, pois contrariamente à concepção defendida pelo PT até 2004, os CPMs tinham menos poder. O argumento para a redução de capacidade decisória foi similar ao utilizado pelos vereadores que em 2002 se opuseram à criação dos CRs: “apenas os eleitos pelo voto popular possuem legitimidade democrática” (Ribeiro, 2013).

Em cada Subprefeitura, após os debates nas audiências públicas, os CPMs elegiam até três projetos prioritários a serem definidos, para a LOA, pelo Ciclo de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Cabia a essa arena definir projetos transversais ao invés de propostas territorialmente fragmentadas. Da consulta regional se avançava para a definição temática com o CPOP avaliando projetos junto às Secretarias responsáveis e aos Conselhos Municipais de Políticas Públicas (Marcondes e Canato, 2015) para inserir demandas locais em ações de alcance municipal. A etapa seguinte novamente organizava audiências públicas nas 32 Subprefeituras, visando à devolução sobre os debates realizados com Secretarias e Conselhos, à priorização regional realizada pelo CPOP e à apresentação da proposta da LOA. Após a aprovação da LOA, os CPMs passavam a organizar o monitoramento de sua execução nos territórios (Marcondes e Canato, 2015).

Para Lima, Desenzi e Penteado (2014), os CPMs, mesmo com fragilidades políticas e organizativas, influíram nas prioridades das Subprefeituras. Como possuem autonomia para demandar, exerceram algum controle social, mas essa não foi a regra para todos. A rigor, os CPMs têm menos incidência na gestão local do que a proposta dos CRs. Basicamente fiscalizam gastos públicos e políticas locais, articulam-se com outros conselhos e movimentos sociais e sugerem prioridades regionais na discussão da LOA. Em linha com Lima (2017, p. 13):

Para explicar a criação do Conselho, falta uma característica importante [...]: a integração entre descentralização e participação social. A gestão

de Haddad consegue criar o Conselho Participativo, mas não conjugado ao aprofundamento da descentralização do poder na cidade por meio do fortalecimento das subprefeituras, [com a] criação de um órgão com poder reduzido, posto que as próprias subprefeituras não possuem uma verdadeira autonomia orçamentária e política.

Diferentemente da proposta dos CRs, os CPMs não foram concebidos como instâncias integradas à gestão das Subprefeituras e não recebem apoio material do poder público para a sua organização, como ocorre com os conselhos municipais de políticas públicas. Essa falta de suporte dificultou a efetiva interlocução dos CPMs com a gestão regional.

Quanto à base legal que criou os CPMs, mesmo sendo aprovados por lei municipal, sua regulamentação ocorreu por decreto do Poder Executivo. Esse expediente amplia a discricionariedade do Prefeito ao permitir alterações que podem reduzir sua já pequena capacidade de inserção na administração regional, como ocorreu com o governo do PSDB eleito em 2016. Como os CPMs foram normatizados por Decreto, o prefeito João Dória (PSDB) alterou as regras para a sua composição e eliminou o sistema de participação no orçamento municipal e de definição de políticas transversais apoiadas nas audiências regionais. Foram desmontados os mecanismos participativos territoriais para o monitoramento do Plano de Metas 2017-2020 (Rede Nossa São Paulo, 01/08/2017)⁷.

Reduziu-se o número de conselheiros participativos a partir da eleição de 2018. O Decreto Municipal 57.829/2017 limitou o número de membros à proporção de um para cada 30 mil habitantes (no total, 400 conselheiros na cidade com o máximo de 41 por prefeitura regional). Diminuiu em 67% o número total de conselheiros, além de a nova fórmula distorcer a representação, pois regiões menos populosas e mais subdivididas terão mais conselheiros, já que o governo manteve o mínimo de cinco conselheiros por distrito (Rede Brasil Atu-

7. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/rede-nossa-sao-paulo-divulga-nota-contr-extincao-do-conselho-de-planejamento-e-orcamento>.



al, 16/08/2017)⁸. Essas regras foram mantidas na gestão do prefeito Bruno Covas (PSDB) que, como vice-prefeito, assumiu o governo após o prefeito João Dória renunciar ao cargo, em abril de 2018, para concorrer ao governo do Estado.

A implementação dos CPMs dialoga com dados do *survey* com especialistas consultados para a elaboração do IDL, em especial na dimensão “Liberdades e Direitos”. A larga maioria compreende que existe ampla liberdade de expressão na cidade de São Paulo (oito em onze entrevistados cuja confiança na resposta é igual ou superior a 80%). A liberdade de reunião é considerada positiva para nove dos consultados (com confiança de resposta de 100% para oito estudiosos). A liberdade de associação é positivamente avaliada para 10 dos 11 entrevistados e sete confiam 100% na sua avaliação. O mesmo não ocorre com as liberdades políticas, pois seis especialistas as avaliam como média, pois assédios ou ataques eventualmente acontecem, além de nove confiarem 100% em suas respostas.

Predominam avaliações positivas quanto aos tópicos relativos a direitos civis e políticos. Contudo, a implantação dos CPMs e suas regras de eleição e atribuições acabam restringindo a possibilidade de participação da população, o que afeta, sobretudo as liberdades políticas e o princípio democrático “um cidadão, um voto”. A possibilidade efetiva do exercício e extensão do direito ao voto avaliada na dimensão de “Processo eleitoral”, ainda que não seja considerada nos marcos de eleições municipais, resta prejudicada com as regras que alteraram o processo de representação e de agregação de votos para conselheiros do CPM.

As mudanças nas regras de escolha dos conselheiros, que reduziu o número de eleitos, também afeta, ainda que indiretamente, a liberdade de expressão, pois a presença da sociedade diminui. Por fim, se a liberdade de associação é amplamente considerada positiva pela sociedade, a

redução da participação nos CPMs, que é uma instância organizada pelo governo municipal, é igualmente afetada de forma indireta. Se essa arena tem sua representatividade e funções reduzidas, essa associação política acaba tendo seus papéis limitados.

4. A INTERFACE DA DESCENTRALIZAÇÃO TERRITORIAL POR MEIO DAS SUBPREFEITURAS COM O IDL⁹

A implantação das Subprefeituras, em 2002, foi a mais relevante mudança na estrutura da Prefeitura desde a criação, em 1965, das ARs (PMSP, 1992). As ARs desconcentraram para os bairros a execução de serviços de zeladoria urbana. Em quase quatro décadas o modelo pouco se alterou, apesar de o crescimento da cidade exigir maior presença do poder público nos bairros e, portanto, a ampliação da descentralização política e administrativa.

Exceto a grande mudança descentralizadora no segundo governo do PT na gestão Marta Suplicy (2001-2004) e a enorme recentralização ocorrida na primeira gestão do PSDB com o prefeito José Serra (2005-2006), houve poucas alterações no modelo de gestão dos territórios por meio das Subprefeituras. Assim, não se pode afirmar que essa lógica de regionalização tenha sido responsável por ampliar a oferta e a qualidade de serviços e políticas públicas na cidade.

O cotejamento com as informações disponíveis no *survey* do IDL mostra que, como já destacado, a responsividade do governo municipal não recebe uma avaliação positiva de nenhum especialista. As Subprefeituras foram implantadas tendo como uma de suas finalidades ampliar a provisão local de serviços e políticas públicas. Como será visto, esse objetivo está longe de ser a realidade, o que representa outra face da ausência de responsividade: a dimensão territorial da organização governamental.

8. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/08/doria-reduz-em-67-a-participacao-da-sociedade-na-gestao-das-prefeituras-regionais>

9. Esta seção está baseada, com pequenos ajustes, em Grin (2018).



Efetivamente, o que se manteve nas regiões foram as atividades de zeladoria urbana previamente existentes e organizadas de forma desconcentrada. Não se trata de um avanço protagonizado pela implantação das Subprefeituras, pois nem mesmo sua gestão desconcentrada mudou, exceto no primeiro governo petista.

O conservadorismo na gestão dos territórios é tão forte que mesmo o terceiro período do PT na Prefeitura, entre 2013-2016, em nada alterou esse processo. Assim, a visão mais descentralizada na organização das Subprefeituras ficou restrita ao curto período entre 2002-2004. No restante, governos de partidos políticos com diferentes ideologias: DEM (direita), PSDB (centro) e PT (esquerda), pouco alteraram o modelo de organização da gestão regional que, essencialmente, se manteve limitado à zeladoria urbana.

Para uma cidade com ampla dimensão populacional, desigualdade social e diversidade regional,

tais como as de São Paulo, restringir a descentralização à conservação urbana é pouco. Administrar uma cidade com esse porte sem conferir maior autonomia para decisões em nível local reduz a flexibilidade política e gerencial em cada uma das 32 Subprefeituras. Portanto, quanto à dimensão administrativa, a gestão desconcentrada limita o alcance da promoção de políticas públicas nos territórios da cidade. Veja-se a série histórica do orçamento previsto para as Subprefeituras de 2003 a 2017 (Gráfico 6).

O Gráfico 6 mostra, na linha verde escura, o percentual destinado às Subprefeituras no orçamento municipal. É visível que o período 2004-2005 destoa do restante¹⁰, o que distorce a média para cima (sem esses dois anos ela representa 3,5% do orçamento municipal). Sobretudo, de 2012 a 2016, valores ainda menores que essa média revelam montantes próximos àqueles orçados para as anteriores ARs até 2002 apenas para a zeladoria urbana. De 2005 a 2012, o orçamento municipal cresceu

Gráfico 6 | Evolução do orçamento das Subprefeituras



Fonte: Elaborado pelo autor com base no orçamento da Prefeitura disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx>. Valores relativos ao orçamento previsto e não aos valores liquidados. Optou-se por essa forma de apresentação, pois entende-se que ela revela melhor a visão governamental sobre como alocar cada região no orçamento público.

10. Nesse ano, o orçamento, que foi definido pelo governo do PT em 2004, não foi executado integralmente nas Subprefeituras, dada a recentralização ocorrida.



154,83%, mas a verba destinada às Subprefeituras diminuiu em 61%, o que evidencia a inversão de prioridades (<http://www.redebrasilatual.com.br>, recuperado em 30/03/2013)¹¹. Estes números evidenciam uma perda de valor das Subprefeituras como instrumento para uma gestão urbana com mais autonomia e recursos nos territórios.

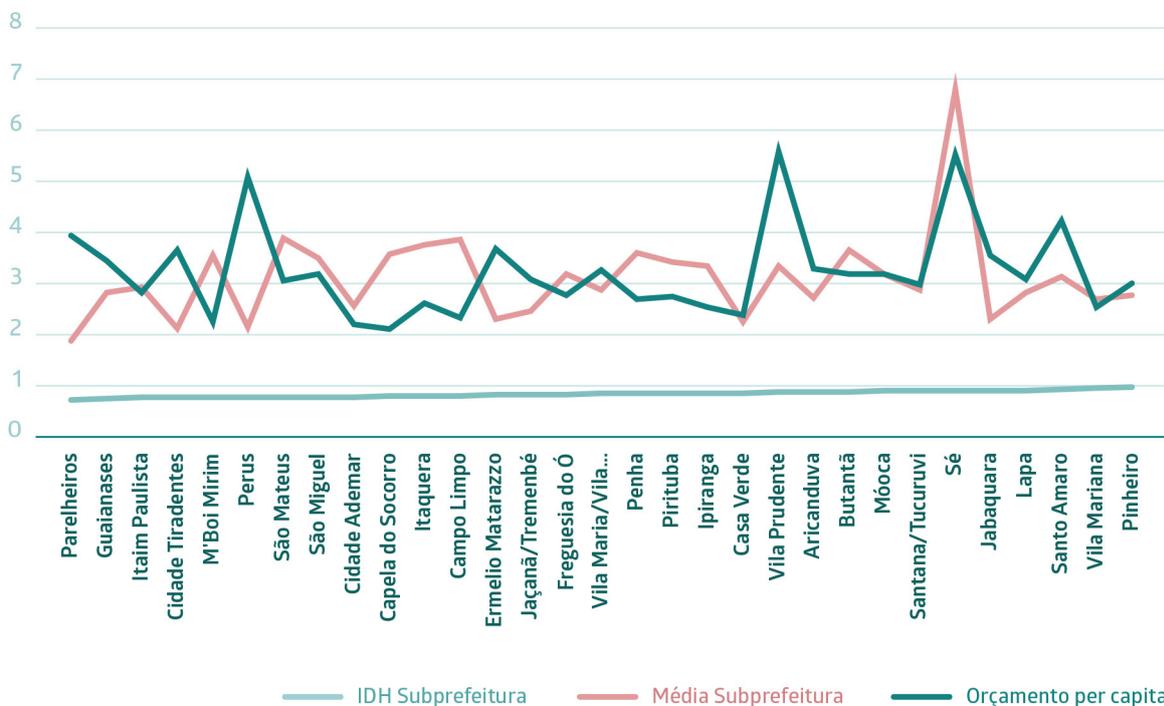
A linha verde clara retrata o orçamento da Secretarias municipal das Subprefeituras sobre o valor destinado às 31 regiões (32 após 2013). A distância entre ambos não é tão alta, especialmente de 2011 a 2016, servindo como proxy do impacto da centralização de recursos para implementar políticas públicas. Frise-se que esse período abarca os dois anos finais do governo dos Democratas (Gilberto Kassab governou os últimos 14 meses pelo PSD, partido que o ex-prefeito criou em 2011) e a terceira gestão do PT.

Os gráficos seguintes mostram três indicadores – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Subprefeituras (no ano de 2013), o percentual médio e apropriado por cada região do orçamento municipal entre 2003 e 2017 e o valor per capita obtido entre 2005 e 2013. Esses são os dados possíveis de serem obtidos para fins de comparação. Todos os indicadores devem ser lidos do menor valor de IDH (Parelheiros) para o maior valor (Pinheiros).

Conforme o Gráfico 7, não se pode afirmar que as regiões com menores IDH foram, na série histórica, contempladas com mais recursos em termos per capita ou mesmo em valores médios. O caráter redistributivo das Subprefeituras não foi uma realidade homogênea para todas as regiões por meio da alocação do orçamento público. Portanto, mesmo com um escopo de atuação em atividades

Gráfico 7

Orçamento das Subprefeituras organizado a partir do menor IDH (2013)



Fonte: elaborado pelo autor com base no orçamento da Prefeitura disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx> e no Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/>. A prefeitura de Sapopemba, criada em 2013 após ser desmembrada de Cidade Tiradentes, teve seus valores mantidos nessa Subprefeitura para facilitar a comparação da série histórica. O mesmo raciocínio vale para os demais gráficos.

11. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/09/subprefeituras-sao-desmanteladas-1/>

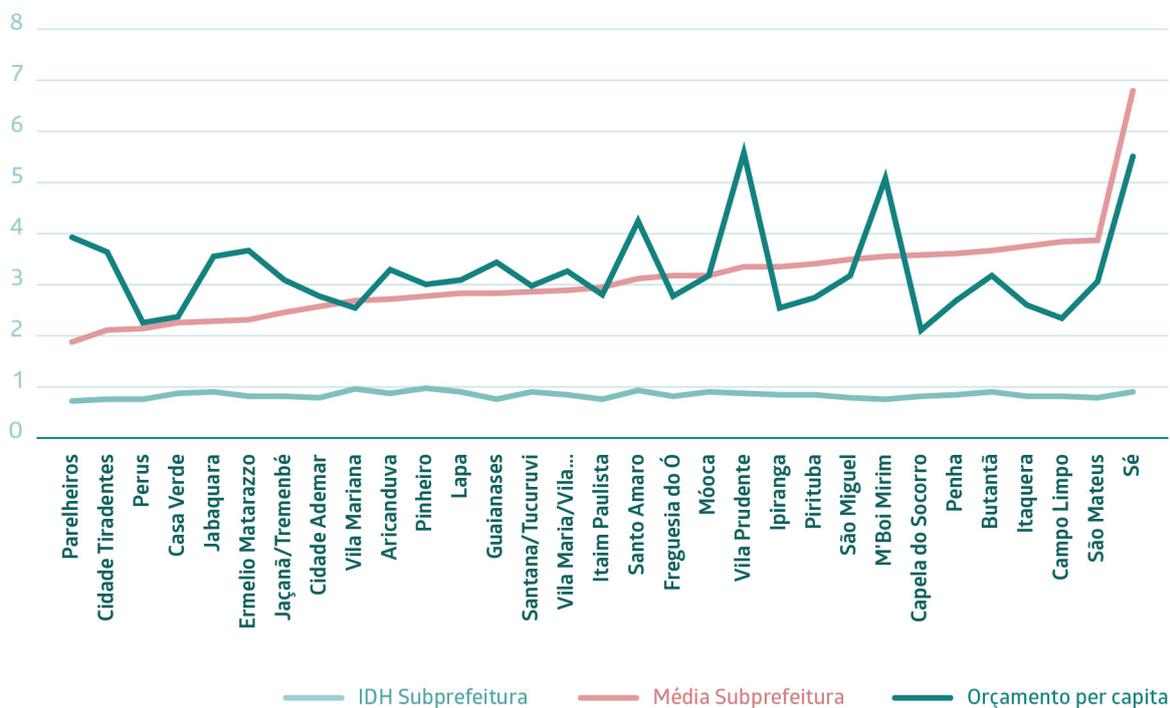


de zeladoria urbana, observa-se que áreas mais privilegiadas em termos de qualidade de vida receberam mais atenção da Prefeitura. Esta é outra forma de dizer que o orçamento foi desigualmente distribuído entre as regiões.

melhor índice). Assim, os valores médios destinados às regiões não foram distribuídos considerando a necessidade da maior presença da Prefeitura em regiões mais carentes de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Gráfico 8

Orçamento das Subprefeituras organizado a partir menor valor médio apropriado (2003-2017)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no orçamento da Prefeitura disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx> e no Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/>.

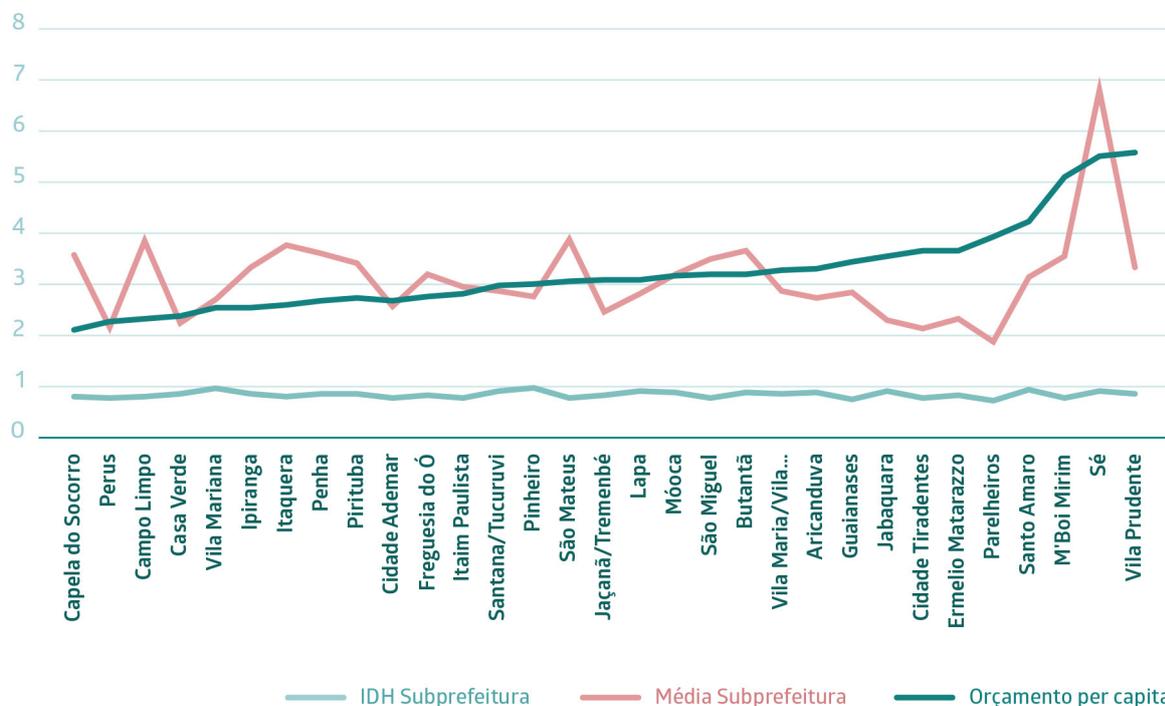
Os números do Gráfico 8 mostram desigualdades na divisão orçamentária: Parelheiros é o pior IDH-M, Cidade Tiradentes o 4o pior, Perus o 5o, Ermelino Matarazzo o 13o, Cidade Ademar o 9o, Guianases o 2o e Itaim Paulista o 3o para tomar os dois piores quartis (16 Subprefeituras) de IDH. Nesse grupo há 12 regiões que receberam mais recursos que outras com indicadores sociais piores, como é o caso de M'Boi Mirim (6a posição), São Mateus (7a posição), São Miguel (8a colocação) e Capela do Socorro (10o lugar). Por outro lado, entre as regiões mais beneficiadas estão: Jabaquara (5o melhor IDH), Vila Mariana (4o melhor IDH), Pinheiros (melhor IDH da cidade) e Lapa (4o

Um raciocínio similar ao anterior provém do Gráfico 9. A verificação dos valores per capita é importante para mostrar a equidade regional na distribuição dos valores orçamentários. Por esse critério, e novamente considerando os dois piores quartis de IDH, são oito as regiões que recebem mais recursos públicos por habitante. Pela ordem: Capela do Socorro, Perus, Campo Limpo em 12o, Itaquera em 11o, Cidade Ademar, Freguesia do Ó em 15o, Itaim Paulista e São Mateus. Como pode ser visto, essas oito regiões estão entre as menos aquinhoadas pela verba per capita, considerando os dois quartis expressos no gráfico com as 16 Subprefeituras menos premiadas com esse parâmetro de transferência.



Gráfico 9

Orçamento das Subprefeituras organizado a partir do menor valor per capita recebido (2005-2013)



Fonte: Elaborado pelo autor com base no orçamento da Prefeitura disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx> e no Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/>.

Na outra ponta, das que mais receberam valores per capita estão: Vila Prudente (19º melhor IDH), Sé (6º melhor índice), Santo Amaro (3º melhor) e Vila Mariana (2º melhor). Por outro lado, destaque-se que áreas com indicadores baixos são bem atendidas por esse critério redistributivo: M'Boi Mirim (6ª posição), Parelheiros (pior IDH), Ermelino Matarazzo (13º pior índice), Cidade Tiradentes, o 4º pior, Guaianases, o 2º pior e São Miguel (8ª colocação).

Analisando a distribuição per capita de servidores nas subprefeituras, outro indicador importante para avaliar a equidade de atendimento gerada pelas Subprefeituras, os dados mostram mais alinhamento: menor IDH, mais servidores que indicam a presença do poder público, embora não para todas as regiões (Gráfico 10).

Em 2018, as Subprefeituras detinham 4,6% (5.535) do total de servidores da administração direta

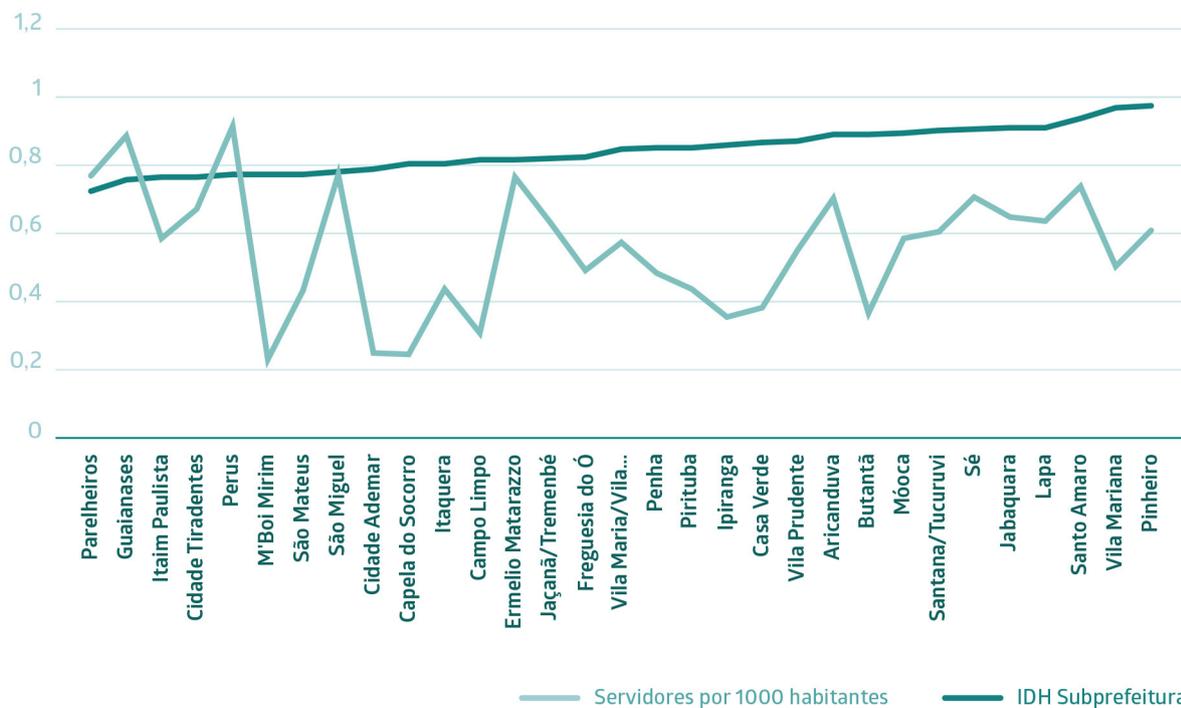
municipal (uma média de 172 servidores para cada uma das 31 regiões analisadas, o que representava um servidor para cada 2.080 habitantes para uma população média de 357 mil residentes por Subprefeitura). Considerando o ranking do IDH das Subprefeituras, nos dois quartis mais baixos, na média, a taxa de servidores per capita por 1000 habitantes é maior. Em tese essas são capacidades que ampliam o atendimento às populações dos bairros mais carentes. Ainda que não seja uniforme, pois regiões como M'Boi Mirim, Cidade Ademar e Capela do Socorro apresentam taxas menores que localidades com mais alto IDH como Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro.

Há desigualdade na alocação regional de servidores, o que mostra a ausência de critérios uniformes para organizar a gestão regional de serviços. Por exemplo, a maior população está em Campo Limpo, mas é a 18ª em número de servidores, enquanto Guaianases possui o terceiro maior



Gráfico 10

Distribuição per capita de servidores nas Subprefeituras conforme o IDH



Fonte: Dados demográficos dos distritos pertencentes às Prefeituras Regionais (população em 2010).

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758)

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/Paginas/BuscaServidores.aspx>.

Dados sem considerar a Subprefeitura de Sapopemba criada em 2013 e para a qual não foi encontrada população.

número de servidores sendo a 9ª maior população. Outra maneira de analisar o alcance das Subprefeituras na oferta de políticas públicas são os indicadores regionais de desigualdade social, conforme a Tabela 1 com dados de 2011 e 2015 (primeiro e último anos disponíveis).

Os indicadores sobre a oferta regional de políticas públicas mostram uma realidade muito heterogênea e uma trajetória que nem é linear, além de penalizar algumas das piores Subprefeituras em termos de IDH (Tabela 1). Vale frisar que os serviços analisados não são responsabilidade direta das Subprefeituras, mas sim das Secretarias municipais, visto terem deixado de ser geridos descentralizadamente. De toda forma são adotadas como um proxy sobre a forma como a gestão regional atua visando melhorar a qualidade de vida da população.

Em alguns casos, áreas menos favorecidas melhoraram seu desempenho (caso de Perus na edu-

cação pré-escolar), o que não ocorreu na saúde, esportes e habitação. No tocante à mortalidade no trânsito, são as regiões mais desenvolvidas, e com maiores fluxos de veículos, as que mais sofrem. Em síntese, de forma geral, as Subprefeituras como modelo de gestão dos territórios da cidade não podem ser associadas com a melhora da qualidade de vida, em especial daqueles com menores IDH.

Com efeito, a prestação regionalizada de serviços públicos e a redução da desigualdade social em regiões com menores IDH não encontram, na cidade de São Paulo, apoio empírico no arranjo institucional predominante desde o início da recentralização das Subprefeitura em 2005. A análise da destinação orçamentária (média e per capita), alocação de recursos humanos e oferta de políticas públicas indicam que as Subprefeitura ainda estão muito longe de produzirem efeitos consistentes na melhora do desenvolvimento humano nas regiões da cidade.


Tabela 1 | Mapa da desigualdade social nas Subprefeituras¹²

Ano	Melhor indicador	IDH (ranking)	Pior indicador	IDH (ranking)	Desigualdade
Educação/porcentagem da demanda atendida de pré-escola					
2011	Pinheiros (100)	1°	Sé (85,19)	6°	1,17
2015	Perus (100)	27°	Sé (92)	6°	1,09
Esportes/porcentagem de equipamentos públicos de esportes					
2011	Jabaquara (6,75)	5°	Vila Guilherme (0,022)	16°	30,68
2015	Mooca (1,62)	8°	Campo Limpo (0,058)	20°	27,84
Saúde/gravidez na adolescência (percentual de nascidos vivos cujas mães tinham 19 anos ou menos, sobre o total de nascidos vivos de mães residentes)					
2011	Vila Mariana (1,21)	2°	São Mateus (20,3)	25°	16,75
2015	Vila Mariana (0,88)	2°	Parelheiros (22,88)	31°	25,79
Habitação/Porcentagem de domicílios em favelas sobre o total de domicílios da região					
2011	Pinheiros + 11 distritos (zero) ¹³	1°	Campo Limpo (49,5)	20°	618,38
2015	Pinheiros (0,081)	1°	Campo Limpo (50,45)	20°	621,01
Habitação/Porcentagem de domicílios em favelas sobre o total de domicílios da região					
2011	Pinheiros + 3 distritos (zero) ¹⁴	1°	Campo Limpo (16,93)	12°	28,28
2015	Mooca (1,23)	8°	Mooca (38,76)	8°	38,49
Transportes/Número de mortes em acidentes de trânsito, por 100 mil habitantes					
2011	Vila Mariana (1,19)	2°	Lapa (28,31)	4°	23,79
2015	Mooca (2,13)	8°	Lapa (16,37)	4°	7,68

Fonte: <https://www.nossasaopaulo.org.br/mapa-da-desigualdade> (acesso: 09/10/2018).

12. O cálculo do “desigualtômetro”, segundo a metodologia da Rede Nossa São Paulo, desconsidera regiões com valores zero nos indicadores e adota a melhor performance acima desse valor nos 96 distritos da cidade e não para as Subprefeituras. Este capítulo se refere às Subprefeituras, mas frise-se que mesmo nessas a realidade dos indicadores não é homogênea, pois alguns distritos podem estar melhores que outros.
13. A despeito da questão aritmética, para esse indicador, nesse ano, a publicação da Rede Nossa São Paulo apenas apresenta Pinheiros, com valor zero, como a melhor região nesse indicador.
14. Para esse indicador aplica-se o mesmo comentário da nota anterior.



“

COM EFEITO, A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL EM REGIÕES COM MENORES IDH NÃO ENCONTRAM, NA CIDADE DE SÃO PAULO, APOIO EMPÍRICO NO ARRANJO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE DESDE O INÍCIO DA RECENTRALIZAÇÃO DAS SUBPREFEITURA EM 2005.”

5. CONCLUSÃO

A descrição e a análise da estrutura e o funcionamento do governo municipal, considerando sua interface com o IDL, evidenciam desafios nada triviais para qualificar o desempenho para a administração pública da cidade de São Paulo. Nas três áreas analisadas – administração central, administração territorial e administração da relação com a sociedade – há inegáveis avanços. A instalação da CGM é um exemplo nessa linha no campo da gestão governamental. A implementação dos CPMs é outra política que contribuiu para ampliar o controle social nas Subprefeituras. A descentralização como forma de fazer chegar serviços públicos nas regiões da cidade é positiva, a despeito de sua redução de escopo e orçamento ao longo dos anos. Contudo, o cotejamento dessas dimensões do governo municipal revela seus limites e desafios, considerando os resultados do *survey* com os especialistas.

No campo administrativo, a avaliação sobre a performance da CGM no combate à corrupção, transparência de dados e escuta das demandas da população é muito criticamente analisada. A nota média atribuída pelos especialistas para o “funcionamento do governo local” é 5,78, o que indica déficits que foram analisados nesse capítulo. A autonomia financeira e orçamentária, ainda que garantida constitucionalmente, por diferentes razões, vem sendo limitada e restringida, conforme expresso pelos especialistas. Não menos importante, a visão sobre a autonomia do governo municipal para elaborar e implementar

políticas públicas, mesmo sendo São Paulo uma grande metrópole, é igualmente considerada uma área merecedora de atenção. Como discutido, em várias políticas públicas cujas regras derivam da esfera nacional, como é o caso, sobretudo, daquelas de bem-estar social, o governo municipal tem menor incidência decisória. Também a autonomia funcional é vista com problemas pela atuação dos órgãos de controle horizontal e redefinição de regras federativas que reduziram o escopo de autonomia local.

Na administração do controle social, também relacionada com a dimensão de “funcionamento local”, os especialistas majoritariamente avaliam que os mecanismos de controle popular existem, mas são pouco eficazes. Muitos conselhos de políticas públicas não têm poder real de decisão, pois o governo não considera suas decisões. Parece restar pouca dúvida que esse é um tópico de alta relevância a ser contemplado no processo de elaboração de uma legislação municipal sobre participação social, em face dos papéis que institucionalmente foram definidos para os conselhos desde 1988. O tema da participação e do controle social no governo da cidade de São Paulo ainda tem uma longa caminhada para se consolidar na estrutura e funcionamento da gestão pública. Quando considerada pela ótica da dimensão de “Liberdades e Direitos”, cuja nota do IDL é de 6,8, igualmente há lacunas na forma como os CPMs se organizam.

Na gestão territorial por meio das Subprefeituras, também relacionada com o “funcionamento do governo local”, no cotejamento com o *survey* realizado para calcular o IDL, o que mais se destaca é a crítica sobre a responsividade do governo municipal, que não recebe nenhuma avaliação positiva dos especialistas. As Subprefeituras foram implantadas tendo como uma de suas finalidades ampliar o atendimento às populações locais quanto a serviços e políticas públicas. Em face das avaliações recebidas, esse objetivo está longe de ser a realidade, o que representa outra face da ausência de responsividade: a dimensão territorial da organização governamental.

Em resumo, a análise dessas três dimensões da estrutura e funcionamento da administração



pública municipal paulistana, à luz do IDL, encontra um denominador comum: apesar de avanços, a agenda de questões merecedoras de atenção para melhorar a performance é igualmente significativa. E aqui reside o mérito mais importante do IDL para o governo municipal de São Paulo: as avaliações de diversos especialistas disponibilizam um roteiro de questões que contribuem para o aprimoramento da administração pública da cidade.

“

EM RESUMO, A ANÁLISE DESSAS TRÊS DIMENSÕES DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL PAULISTANA À LUZ DO IDL ENCONTRA UM DENOMINADOR COMUM: APESAR DE AVANÇOS, A AGENDA DE QUESTÕES MERECEDORAS DE ATENÇÃO PARA MELHORAR A PERFORMANCE É IGUALMENTE SIGNIFICATIVA.”



6. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Conselhos sem limites. **Estudos Avançados**, v.15, n. 43, p.121-140. 2001
- ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n. 40, p. 111-141, 1999
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443 a 464, 2007.
- BARRETO, F. A importância da ouvidoria para o serviço público: o caso da previdência social. In: Ronald do Amaral Menezes e Antônio Semeraro Rito Cardoso (orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2016
- BELLO, C. Orçamento, redistribuição e participação popular no município de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v.20, n.3, p.95-105, 2006
- BREMAEKER, F. **As finanças municipais em 2017**. Observatório de Informações Municipais. 2018 Disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126. Acesso: 12 Jun. 2018.
- BRONSTEIN, M. et al. Organização dos conselhos municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações**, v.18, n. 1, p. 89-102, 2017.
- CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v.36, n.2, p. 277-292, 2002.
- Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. **Pesquisa sobre estrutura e funcionamento dos conselhos de políticas públicas na cidade de São Paulo**. São Paulo: CEAPG: Comunitas, 2019.
- GAEDTKE, K.; GRISOTTI, M. Os conselhos municipais de saúde: uma revisão de literatura sobre seus limites e potencialidades. **Política & Sociedade**, v.10, n.19, p.115-137, 2011
- GOHN, M.G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v.42, n.1, p.5-11. 2006
- GRIN, E. J. *et al.* La recentralización en el federalismo brasileño: una salida con muchas sendas. In: Joel Mendoza Ruiz e Eduardo José Grin (orgs.). **Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización**. Ciudad de México: INAP, 2020
- GRIN, E.J. *et al.* El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: D. Cravacuore e A. Chacon (eds.). **El asociativismo intermunicipal en America Latina**. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana. 2016
- GRIN, E.J. **Caminhos e descaminhos das dubprefeituras na cidade de São Paulo: a experiência da descentralização no período 2001-2004**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas. 2015
- _____. Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo. In: Eduardo J. Grin et al (eds.). **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: a política, as políticas e a participação**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2018
- LAVALLE, A. *et al.* Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: Vera Schattan Coelho e Marcos Nobre (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004
- LIMA, L, *et al.* **Citizen participation political courses in the city of São Paulo: a study of São Paulo municipal participative council**. Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid, Spain, V, 2014.
- LIMA, A. **O conselho participativo municipal da cidade de São Paulo: uma análise de participação territorial institucionalizada**. [s.d]. 2017.



LOSADA, P. **O comitê de articulação federativa:** instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina, 4-7 nov. 2008.

LUCHMANN, L.H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cadernos CRH**, v. 21, n.52, p. 87-97, 2008

_____. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, 70: p.139-170, 2007

MARCONDES, M.; CANATO, P. Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. In: José C. Cardoso Jr.; José Carlos dos Santos e Roberto Rocha Pires (orgs.). **PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. p.291-310, 2015

PAULANI, M. *et al.* **Ciclo participativo de planejamento e orçamento:** uma experiência recente de democracia participativa na Prefeitura de São Paulo. São paulo, 2004. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Ciclo-Participativo-de-Planejamento-e-Orçamento-uma-experiencia-recente-de-democracia-participativa-na-Prefeitura-de-Sao-Paulo%250A/4/31913>>. Acesso: 02 Jul. 2020.

Prefeitura de São Paulo. **Portal da transparência.** Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx>. Acesso: 12 ago 2018.

Prefeitura Municipal de São Paulo. **Dados demográficos dos distritos pertencentes às Prefeituras Regionais.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758. Acesso: 12 set 2018.

Rede Brasil Atual. **Sem orçamento e com comando militar, subprefeituras em São Paulo são desmanteladas.** Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/09/subprefeituras-sao-desmanteladas-1>. Acesso: 30 mar. 2013.

Rede Brasil Atual. **Doria reduz em 67% a participação da sociedade na gestão das prefeituras regionais.** Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/08/doria-reduz-em-67-a-participacao-da-sociedade-na-gestao-das-prefeituras-regionais>. Acesso: 12 out 2018.

Rede Nossa São Paulo. **Rede Nossa São Paulo divulga nota contra a extinção do conselho de planejamento e orçamento participativos.** Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/rede-nossa-sao-paulo-divulga-nota-contr-extincao-do-conselho-de-planejamento-e-orcamento>

Rede Nossa São Paulo. **Mapa da desigualdade.** Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/mapa-da-desigualdade>. Acesso: 30 set. 2018.

Rede Nossa São Paulo. **Observatório cidadão.** Disponível em: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/>. Acesso: 10 jul. 2018.

RIBEIRO, A. **Os nano-prefeitos.** São Paulo, 2013 Disponível em: < <http://www.polis.org.br/uploads/2074/2074.pdf> >. Acesso: 30 mar. 2015

SIPIONI, M.; SILVA, M. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em Conselhos gestores de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.46: p. 147-158, 2013.

TATTAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, v.25, p. 209-213, 2005.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. In: Leonardo Avritzer (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.



Capítulo 6

A RELAÇÃO ENTRE STATUS SOCIOECONÔMICO, RELIGIÃO, DISPOSIÇÕES ATITUDINAIS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: EVIDÊNCIAS DA CIDADE DE SÃO PAULO¹

FABIO LACERDA

– IBMEC-SP e FEI

SERGIO SIMONI JR.

– UFRGS

1. INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas passaram por mudanças significativas nas últimas décadas. Um dos aspectos mais notáveis dessas mudanças diz respeito à participação política. O progresso técnico alterou de modo profundo a comunicação nas sociedades democráticas. Ao mesmo tempo, assistimos a uma contestação dos mecanismos consolidados de representação política e a um abalo na confiança nas instituições tradicionais, o que obriga cientistas sociais a refletirem sobre como definir a participação política, como ela se dá hoje e quais são seus limites.

Existem diversos tipos de participação política. A mais tradicional e institucionalizada é a partici-

pação partidária e eleitoral, ou seja, a militância nas instâncias partidárias e no processo eleitoral. Outro tipo de participação, também institucionalizada no caso brasileiro, são os conselhos de políticas públicas, plebiscitos, referendos e as audiências públicas que ocorrem no âmbito dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Um terceiro tipo é o engajamento em grupos da sociedade civil e movimentos sociais. Outro é a participação em protestos, manifestações de rua e passeatas. Por fim, o tipo mais recente é a participação virtual, que se realiza nas redes sociais e nos fóruns de discussão na internet.

O presente capítulo apresenta um estudo de caso sobre estes cinco tipos de participação

1. Os autores agradecem aos comentários de Camila Mont'Alverne, Diego Moraes, Humberto Dantas, Jennifer Azambuja de Moraes e Lilian Sendretti.



política na cidade de São Paulo². O estudo se baseia em *survey* de 2019 aplicado na cidade de São Paulo a 2.417 eleitores paulistanos, realizado no âmbito do Índice de Democracia Local (IDL), projeto coordenado pelo Instituto Sivis. A cidade de São Paulo é importante palco de expressão de diversos tipos de participação política na história brasileira, como o movimento constitucionalista de 1932, a Marcha com Deus pela Família e Liberdade em 1964, as manifestações pelas “Diretas Já” no começo dos anos 1980, as ações favoráveis ao *impeachment* de Fernando Collor em 1992 e as manifestações de junho de 2013 e seus desdobramentos nos anos seguintes. Notabiliza-se, ainda, por reunir diversos movimentos sociais de relevo, como o movimento popular de luta por moradia, o movimento negro e o movimento de diversidade sexual e de gênero.

“

A CIDADE DE SÃO PAULO É IMPORTANTE PALCO DE EXPRESSÃO DE DIVERSOS TIPOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA HISTÓRIA BRASILEIRA, COMO O MOVIMENTO CONSTITUCIONALISTA DE 1932, A MARCHA COM DEUS PELA FAMÍLIA E LIBERDADE EM 1964, AS MANIFESTAÇÕES PELAS “DIRETAS JÁ” NO COMEÇO DOS ANOS 1980, AS AÇÕES FAVORÁVEIS AO IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR EM 1992 E AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013 E SEUS DESDOBRAMENTOS NOS ANOS SEGUINTE.

O Estado de São Paulo também foi a principal base do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), os quais em grande medida organizaram o sistema partidário brasileiro entre 1988 e 2018. O PT foi fundado na capital paulista, no Colégio Sion, em fevereiro de 1980, a partir de militantes, intelectuais, católicos ligados à Teologia da Libertação e sindicalistas do ABC paulista. O PSDB, por sua

vez, foi fundado em 1988 e surgiu como um “racha majoritariamente paulista” (Mucinhato, 2019) de políticos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Além disso, a cidade de São Paulo também possui importantes experiências participativas por meio dos conselhos municipais, tais como o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho Municipal de Habitação.

Existem diversas explicações para a propensão a participar politicamente. De modo geral, se considera que esta é maior nos indivíduos situados nas posições mais elevadas na estratificação social e com habilidades cívicas desenvolvidas em outros âmbitos da esfera social (Verba *et al.*, 1995). Ainda pouco explorado é “se” e “como” os determinantes variam entre os diferentes tipos de participação e a relação do engajamento com a tolerância política e com o diálogo entre opiniões divergentes. Dadas as características do *survey* do IDL, buscamos oferecer evidências, por meio de modelos estatísticos multivariados, que possam contribuir para o debate sobre a relação entre status socioeconômico, religião, recursos, opiniões e atitudes políticas com os diferentes tipos de participação. Os resultados encontrados aqui, adiantando alguns aspectos, indicam que as disposições atitudinais ideológicas são importantes, matizando o impacto dos atributos sociais. Pessoas que participam politicamente também são mais propensas a dialogar com indivíduos de posição política divergente e a serem convencidas a mudar de opinião. Além disso, envolvimento em atividades religiosas está positivamente correlacionado com todos os tipos de participação, indicando uma interessante evidência de habilidades cívicas formadas no âmbito religioso. Importante, algumas das relações encontradas variam entre os tipos de participação. Notadamente, a participação política virtual é realizada por pessoas de todos os espectros ideológicos, à exceção dos centristas. Protestos e manifestações de rua, por sua vez, ao contrário do que seria de esperar a partir da proeminência assumida por movimentos políticos de direita nos últimos anos, ainda têm maior prevalência entre pessoas que se situam à esquerda.

2. O comparecimento eleitoral também é uma forma de participação política. Porém, pelo fato de o voto ser obrigatório no Brasil, não será analisado aqui.



Para um detalhamento desses resultados, o capítulo está dividido da seguinte forma: na próxima seção, apresentamos o conceito de participação política; em seguida, oferecemos um relato conciso sobre o desenvolvimento da participação política no Brasil. Depois, apresentamos algumas das principais explicações e interpretações sobre os determinantes da participação política. Na seção seguinte, mostramos a análise empírica sobre a participação política na cidade de São Paulo feita a partir do *survey* do IDL. Por fim, tecemos algumas considerações finais.

2. O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA³

O debate acadêmico sobre participação política perpassa diferentes disciplinas. Nosso foco será no debate oriundo da ciência política. Mesmo aqui, há divergências de ordem teórica e metodológica. A própria definição sobre o que é “participação política” não é trivial. Desde o início dos estudos na área houve pouco acordo sobre ao que exatamente o termo deveria se referir. Uma compreensão demasiada ampla de participação política poderia tornar o conceito inútil. No entanto, uma definição excessivamente estreita, que incluísse apenas a participação relacionada a eleições e partidos políticos, deixaria de lado muitas formas importantes de participação política atuais.

Parece pouco razoável, hoje, reduzir a noção de participação política apenas aos atos de votar ou doar dinheiro para um partido, por exemplo. Manifestações de rua se tornaram um aspecto central da política democrática contemporânea. Durante o primeiro semestre de 2020, mesmo vivendo sob algum tipo de política de isolamento social decorrente da pandemia do vírus SARS-CoV-2, milhões de pessoas nos Estados Unidos e em outros países protestaram nas ruas contra o racismo – manifestações que tiveram como estopim a morte de George Floyd, um homem negro, por policiais na cidade de Minneapolis. Por outro lado, é crescente a importância da internet e de redes sociais como fontes de informação e de expressão. Cada vez

mais, políticos usam redes sociais como meio de se dirigir a seus eleitores. Em muitos países, líderes populistas anunciam suas agendas pelo Twitter ou Facebook. Análises de opinião pública também são feitas com base nas redes. Formas não eleitorais ou partidárias de participação, tais como manifestações de rua e ativismo digital, seriam deixadas de lado caso a definição de participação política fosse muito estreita.

Na metade do século XX, a consolidação das democracias liberais e a expansão do sufrágio contribuíram para o surgimento de uma concepção de participação política estritamente entendida enquanto participação eleitoral (Van Deth, 2015). Os estudos da década de 1950 tinham como foco o comparecimento eleitoral (*turnout*), as campanhas e a filiação partidária. Gradualmente, o repertório de atividades foi aumentando e o escopo da participação política deixou de ser entendido apenas como atividades de cunho eleitoral.

A discussão sobre o escopo do conceito de participação política fica mais evidente se analisarmos como se deu seu desenvolvimento no campo da ciência política. As primeiras definições de participação política aparecem nas décadas de 1960 e 70, com os trabalhos de Lester Milbrath, Sidney Verba e Norman Nie (e.g., Milbrath, 1965; Verba, 1967; Verba e Nie, 1971). *Grosso modo*, os autores entendiam participação política como atos feitos por cidadãos com o intuito de influenciar o comportamento do governo. Fialho (2008) destaca que a concepção de participação política de Verba e Nie se baseava (i) na intenção dos cidadãos de influenciar o governo, (ii) não incluía opiniões ou crenças dos atores, e sim seus atos, (iii) reconhecia modos de participação não eleitoral e (iv) incluía apenas ações legais e legítimas – excluindo, portanto, protestos e violência política.

As reflexões de Milbrath, Verba e Nie se restringiam sobretudo aos Estados Unidos. À medida que cientistas políticos se debruçaram sobre outros países, o escopo da noção de participação política foi ampliado. Cabe destacar, nesse sentido, que,

3. A discussão apresentada aqui não é exaustiva. Para uma revisão mais detalhada do debate teórico e metodológico sobre participação política, ver Borba (2012).



ao analisar a participação em países em desenvolvimento, Huntington e Nelson (1976) aceitam de modo explícito que o conceito de participação política também devia incluir atos ilegais e violentos (Fialho, 2008).

Segundo Borba (2012), consideramos mais satisfatória a definição de participação política oferecida por Booth e Seligson (1978), que a definem como o comportamento que influencia ou tenta influenciar a distribuição de bens públicos. Segundo a concepção econômica usual, bens públicos são aqueles bens que, quando oferecidos a um membro de um grupo, não podem ser negados a outros membros do mesmo grupo (ver, por exemplo, Olson, 1965). Desse modo, quando um cidadão tenta influenciar a distribuição de um bem público, ele está participando politicamente. É importante ressaltar que essa definição não exige que a influência seja efetiva, podendo contemplar a mera tentativa de influenciar. Ela tampouco exige uma consciência clara das consequências da ação política. Além disso, ela não precisa se restringir a arenas formais de governo. Por fim, a participação política não precisa ser convencional, legal ou aceitável para o governo em questão, incluindo, portanto, ações que possam ser consideradas violentas ou ilegais (Booth, 1979).

3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Nesta seção, apresentamos um breve panorama histórico do desenvolvimento da participação política no Brasil. Para facilitar a organização da exposição, nos guiaremos pelas continuidades e mudanças do direito político ao voto, com maior ênfase nos demais tipos de participação para o período mais recente. Sempre que possível, tentamos ressaltar o papel de destaque que a cidade de São Paulo teve nos eventos relatados. A independência brasileira em 1822 ensejou a criação da Constituição de 1824, que perdeu até a proclamação da república. Segundo Carvalho (2001), a legislação brasileira da época era bastan-

te liberal, ao menos em perspectiva comparada. Todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima anual de 100 mil-réis podiam votar⁴. Embora mulheres e escravos não tivessem direito a voto, essa legislação permitia que quase toda a população masculina votasse. Cumpre notar, também, que as eleições ocorreram de modo quase ininterrupto desde 1822 até 1930. É verdade, porém, que a grande maioria da população era analfabeta, vivia em áreas rurais e que a dinâmica política era marcada por fraudes e violência.

A participação política durante a Primeira República, período que vai de 1889 até 1930, costuma ser vista de modo limitado. Em que pese o direito ao voto, a política do período foi marcada pelo coronelismo, por fraudes eleitorais e pela ausência de competição política. O período entre 1930 e 1937, que vai do fim da Primeira República ao início do Estado Novo, foi de forte mobilização política.

As eleições de 1933 e 1934 foram as primeiras com algum grau de competitividade eleitoral no Brasil e feitas já sob o Código Eleitoral de 1932, que instituiu o voto secreto, o voto feminino e criou a Justiça Eleitoral (Silva e Silva, 2015), medidas adotadas no bojo de respostas ao movimento paulista conhecido como Revolução Constitucionalista de 1932. Outro aspecto fundamental da instituição do Código Eleitoral de 1932 foi a adoção do voto obrigatório. Sua justificativa se baseia na premissa de que a participação voluntária afastaria os mais pobres e vulneráveis das urnas. Para votarem, eles precisariam ser levados por seus patrões. Quando, ao contrário, todos são obrigados a votar, “decrece a vantagem dos que controlam magotes de votos” (Limongi *et al.*, 2015, p. 26).

É na década de 1930, também, que surgem grandes movimentos políticos no Brasil: a Aliança Nacional Libertadora (ANL), frente política de esquerda liderada por Luís Carlos Prestes, e a Ação Integralista Brasileira (AIB), movimento de inspiração fascista dirigido por Plínio Salgado, cuja base era São Paulo. Em 1937, por meio de um golpe de

4. Segundo Carvalho, “[a]s exigências de renda na Inglaterra, na época, eram muito mais altas, mesmo depois da reforma de 1832. A lei brasileira permitia ainda que os analfabetos votassem. Talvez nenhum país europeu da época tivesse legislação tão liberal.” (2001, p. 30)



Estado, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, regime político autoritário que suprimiu o poder legislativo, as eleições e os partidos políticos, instituiu a censura, proibiu manifestações políticas e legislou por decreto. O Estado Novo perdurou até 1945, quando Vargas foi deposto e se realizaram novas eleições. É praticamente consensual na ciência política brasileira que a primeira experiência democrática no país começaria a partir daí e se manteria até 1964.

A Constituição de 1946 expandiu o direito de voto a todos os homens e mulheres com mais de 18 anos, ainda que tenha mantido a proibição ao voto dos analfabetos, que, na época, eram quase 60% da população (Carvalho, 2001). A participação política eleitoral cresceu de modo considerável a partir de 1946. O número de votantes aumentou enormemente. As eleições se tornaram competitivas. A ação política organizada em partidos e sindicatos também cresceu. Pela primeira vez em sua história, o país teve partidos nacionais de massas.

Em meados dos anos 60, algumas das principais elites políticas se radicalizaram. Manifestações de rua à esquerda e à direita, dentre as quais a Marcha da Família por Deus e Liberdade, cuja expressão mais conspícua ocorreu em São Paulo, foram sucedidas por um golpe militar em 1964. Assim como ocorreu com o Estado Novo, o regime autoritário que emergiu desse golpe representou grande retrocesso para a participação política. O presidente Goulart foi destituído e os militares assumiram o governo. Logo de início, muitos líderes políticos tiveram seus direitos cassados. Associações civis, como sindicatos e uniões estudantis, sofreram intervenção e/ou foram obrigadas a fechar. As eleições diretas para presidente e governadores foram abolidas e os partidos políticos dissolvidos. No lugar deles, foi criado um novo sistema bipartidário. Em 1968, o governo militar avançou em nova onda autoritária. O Congresso foi fechado, mandatos foram cassados, a imprensa foi censurada e direitos políticos foram suspensos. Apesar disso, cumpre observar que, entre 1964 e 1985, o Congresso permaneceu aberto a maior parte do tempo e as eleições legislativas foram mantidas, ainda que expurgadas dos candidatos mais críticos ao regime. Durante todo o período,

a despeito das limitações impostas pelo regime, o eleitorado aumentou. Se, em 1960, 18% da população votava, em 1986 esse percentual chegou a 47% (Carvalho, 2001).

Em 1985, foi promulgada emenda à Constituição de 1967 que instituiu o direito de voto aos analfabetos. No que se refere à restrição educacional ao voto, cabe observar que as leis específicas sempre foram frouxas, nunca exigindo provas de alfabetização ou diplomas. Desse modo, é certo que os partidos conseguiam burlar essa proibição. Em que pese a importância da extensão do direito de voto aos analfabetos conseguida em 1985, a definição de analfabetismo para fins de alistamento eleitoral sempre foi vaga, e a proibição, sempre burlada (Limongi *et al.*, 2015).

A partir de 1974, a ditadura militar brasileira começou um lento e gradual processo de “distensão”. Em 1979, foi abolido o bipartidarismo forçado. Em 1982, ocorreram eleições diretas para os executivos estaduais. A gradual abertura e o fortalecimento dos grupos de oposição contribuíram para a criação do movimento pelas “Diretas Já”, uma mobilização civil em defesa das eleições diretas para presidente da República. Embora a proposta de emenda constitucional com tal fim tenha sido rejeitada, o movimento foi um importante marco da participação política no país, atingindo seu ápice no comício na Praça da Sé em São Paulo com mais de um milhão de participantes. Em 1985, uma eleição indireta escolheu o candidato Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como presidente do Brasil. Era o primeiro presidente civil desde a eleição de Goulart. Em 1986, ocorreram eleições gerais para a Assembleia Nacional Constituinte, que seria responsável pela criação da Constituição Federal de 1988, a carta mais participativa que o país já teve.

O sistema político brasileiro criado pela Constituição de 1988 incorporou diversas formas de participação política. Além das eleições para cargos nacionais, estaduais e municipais, a carta constitucional brasileira também estabeleceu a participação direta por meio de plebiscitos, referendos e por meio de incentivos a instituições



participativas locais, tais como os conselhos de políticas e os orçamentos participativos (Avritzer, 2007). Os conselhos são instituições formadas por representantes do poder executivo e atores da sociedade civil. Cada conselho está relacionado a um tema e política específicos: saúde, assistência social, educação etc. O orçamento participativo é uma instituição cuja iniciativa coube a governos municipais e que permite a participação de cidadãos em negociações sobre a alocação de gastos. O desenvolvimento dos orçamentos participativos no Brasil foi, desde o início, uma conquista associada ao Partido dos Trabalhadores (PT).

“

O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 INCORPOROU DIVERSAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. ALÉM DAS ELEIÇÕES PARA CARGOS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS, A CARTA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA TAMBÉM ESTABELECEU A PARTICIPAÇÃO DIRETA POR MEIO DE PLEBISCITOS, REFERENDOS E POR MEIO DE INCENTIVOS A INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS LOCAIS, TAIS COMO OS CONSELHOS DE POLÍTICAS E OS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS”

Desde 1988, as eleições brasileiras para executivo e legislativo nos níveis municipal, estadual e federal ocorreram sem interrupções. Segundo Limongi, Cheibub e Figueiredo (2015), referindo-se especificamente à participação eleitoral:

“o período [que vai de 1945 até aos dias atuais] assiste a um processo de ampliação da participação, entendida como diminuição generalizada dos custos individuais referentes a alistamento, comparecimento e expressão de uma preferência política. (...) A ampliação da participação não se deu de forma incontestada e tampouco foi produto de um idealismo que via a probidade do processo eleitoral como a condição para o progresso político do país.

A expansão progressiva da participação eleitoral no Brasil, assim como suas flutuações ao longo dos anos, resultou do embate entre forças partidárias que projetavam os efeitos das medidas defendidas sobre suas bases eleitorais” (p. 26-27)

Diversos movimentos civis e sociais, alguns existentes já durante a ditadura, floresceram sob a égide da “Constituição Cidadã”. O processo de redemocratização, junto com a eleição de governos comprometidos com a participação da sociedade civil, abriu espaço para o crescimento e fortalecimento dos movimentos sociais. Em 1978, na cidade de São Paulo, foi fundado o Movimento Negro Unificado (MNU), uma das principais organizações de luta contra o racismo do país (Aguilar, 2017). No mesmo ano de 1978, também foi criado em São Paulo o grupo Somos, cuja fundação é considerada “o marco do início da luta política dos homossexuais em São Paulo e no Brasil” (Santos, 2007, p 124).

No caso de São Paulo, a ascensão de governos de esquerda resultou em uma ampliação dos canais de diálogo entre o governo e os movimentos sociais. Foi o caso do movimento de moradia, que se beneficiou dos governos petistas de Luiza Erundina (1989-1992) e Marta Suplicy (2001-2004) (Tatagiba e Blikstad, 2011). A capital paulista foi importante para o desenvolvimento de um movimento popular de luta por moradia (Tatagiba *et al.*, 2012), que se inicia no fim da década de 1980, e que, com a criação do Conselho Municipal de Habitação, em 2002, passa a orientar parte de seus recursos para participar do conselho.

Para Lavalle (2011), o que se compreende atualmente por “participação” remonta a um ideário construído a partir dos anos 1960. Tratava-se de um ideal de participação *popular*, e não eleitoral ou representativa. Erigido durante o regime militar, tal ideal não se baseava propriamente numa proposta de restauração democrática, mas de “emancipação popular” (p. 34), influenciado por uma leitura oriunda da teologia da libertação e que entendia a participação como uma forma de se contrapor à injustiça social. Com a Constituição de 1988, esse ideal teria adquirido um novo perfil; em vez de popular, a participação seria entendi-



da enquanto participação cidadã. Essa mudança refletia a absorção, por parte do conceito político de participação, de um conteúdo liberal-democrático. Os grupos engajados na participação popular, argumenta Lavallo (2011), reelaboraram seu discurso, adotando uma linguagem calcada na ideia de direitos humanos e de uma participação cidadã. Foi com essa linguagem que o ideal de participação foi consagrado na Constituição de 1988; e uma das principais formas pelas quais ela se materializou na ordem política pós-1988 foi a dos conselhos gestores de políticas públicas.

Do ponto de vista partidário, a ordem política democrática brasileira foi marcada por uma disputa bipartidária no plano federal de 1994 a 2014. Apenas PT e PSDB se alternaram na chefia do executivo federal. Esse bipartidarismo federal estruturava e tornava inteligível a disputa política nacional. Os demais partidos atuavam como membros de coalizões lideradas por PT (centro-esquerda) ou PSDB (centro-direita). Em que pesem suas desavenças, ambos foram formados por lideranças políticas com um histórico comum de luta contra o regime militar e reuniram as figuras políticas mais expressivas do país das últimas décadas. Suas principais bases organizacionais se localizam no Estado de São Paulo. O PSDB, em particular, ganhou todas as eleições para o governo paulista desde 1994 e existem evidências de que ambos os partidos estruturam bases sociais relativamente estáveis e diferenciadas (Simoni Jr., 2019).

Ao longo das décadas de 2000 e 2010, a participação política no Brasil continuou se expandindo, tanto em termos de métodos quanto de atores. A internet se tornou espaço privilegiado tanto na divulgação e mobilização de movimentos, protestos e abaixo-assinados, quanto como espaço próprio de engajamento político. Além disso, as próprias instituições tradicionais do sistema representativo expandiram seu alcance por meio de canais e mídias sociais oficiais de políticos e casas legislativas, permitindo aos brasileiros o acompanhamento do mandato dos seus representantes e a votação em consultas sobre proposições legislativas.

A década de 2010 marca certa inflexão na dinâmica participativa, à medida em que movimentos

sociais e atores tradicionalmente vinculados à esquerda perdem espaço, e novos atores entram em cena. O evento que representou o estopim para essa inflexão foram as chamadas Manifestações de Junho de 2013. Segundo Souza (2018), o ciclo de protestos se iniciou na cidade de São Paulo, no dia 3 de junho, quando um protesto contra o aumento das tarifas reuniu aproximadamente 500 pessoas na avenida M'Boi Mirim. Três dias depois, outro ato contra o aumento das tarifas organizado pelo Movimento Passe Livre (MPL) reuniu cinco mil pessoas, dessa vez no centro da cidade. Nos dias seguintes, novos atos ocorreram em São Paulo e se iniciaram também em outras cidades. No dia 19 de junho, o aumento das tarifas foi revogado em São Paulo. O ciclo de protestos chegou a seu ápice no dia 20, quando atos em pelo menos 130 cidades ocorreram simultaneamente e cerca de 1,4 milhão de brasileiros foram às ruas. Além de ter sido o local de início dos protestos, a cidade de São Paulo teve um total de 89 eventos de protesto durante todo o mês de junho, o que representou aproximadamente 17% de todos os eventos do ciclo de protestos de junho de 2013 (Souza, 2018, p. 116).

Às manifestações de rua de 2013, seguiram-se novas manifestações em 2014 e, sobretudo, em 2015 e 2016 (Alonso, 2017). Cabe destacar que, se as demandas dos protestos de junho de 2013 eram difusas (começaram contra o aumento das tarifas, mas muitas outras pautas foram incorporadas), as manifestações de março de 2015 e 2016 tinham como mote o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT). A tônica desses novos protestos era acentadamente anticorrupção e antipetista. As manifestações de 2015 ocorreram na esteira de escândalos de corrupção descortinados pela Operação Lava Jato. Multidões foram às ruas chamadas principalmente por três novos movimentos: Revoltados Online; Movimento Brasil Livre (MBL); e Vem Pra Rua. Mais uma vez, a cidade de São Paulo teve papel de destaque: segundo o Instituto Datafolha, 210 mil manifestantes teriam se reunido na capital paulista, tornando essa a maior manifestação política desde as Diretas Já (Limonogi, 2015). Em 2016, as manifestações contra Dilma foram ainda maiores, atingindo um novo recorde na cidade de São Paulo, quando, em 13 de março



de 2016, 500 mil pessoas protestaram na avenida Paulista contra o governo⁵.

A eleição de Jair Bolsonaro (então filiado ao PSL, mas atualmente sem partido), em 2018, interrompeu a hegemonia de PT e PSDB na chefia do executivo federal. Além de seu peso simbólico, a vitória de Bolsonaro também consolidou a guinada conservadora nas manifestações de rua e protestos no Brasil. Desde 2014, há uma percepção difusa de que a direita se tornou a principal protagonista das manifestações. Tal percepção, porém, contrasta em parte com os resultados encontrados neste trabalho, como se verá adiante.

4. INTERPRETAÇÕES E EXPLICAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Conforme evidenciado nas seções anteriores, o conceito de participação política pode englobar um conjunto bastante amplo de fenômenos políticos. Mesmo estabelecendo o critério – talvez um pouco arbitrário – de nos limitarmos ao debate oriundo da ciência política, ainda assim a pesquisa acadêmica sobre participação política é extensa e se mistura com diferentes subáreas e debates no interior da disciplina (cultura política, capital social e comportamento eleitoral seriam alguns exemplos). Assim, nesta seção, optamos por fazer uma breve revisão de explicações para a participação política privilegiando variáveis que se relacionam aos achados da análise empírica conduzida a partir do *survey* do IDL.

Um dos achados mais consistentes da ciência política no debate sobre participação é o de que o grau de participação política de um indivíduo está altamente correlacionado com seu status socioeconômico (SES, no acrônimo em inglês), isto é, com variáveis como escolaridade, renda e ocupação. Evidências dessa correlação estão presentes em vários dos estudos seminais da área (e.g., Campbell et al., 1960; Verba e Nie, 1972; Wolfinger e Rosenstone, 1980). No entanto, em que pesem seus méritos, o modelo SES foi criticado por ter sido in-

capaz de oferecer uma explicação causal para esse comportamento. Brady, Verba e Schlozman (1995) tentaram ir além do modelo SES, apresentando uma abordagem baseada em recursos – tempo, dinheiro e habilidades cívicas. Essas habilidades não seriam adquiridas apenas no início da vida, mas também seriam desenvolvidas em instituições não-políticas, tais como o local de trabalho, organizações e igrejas. De acordo com o “modelo recursista”, alguns recursos, como dinheiro e certos tipos de habilidades cívicas, estariam relacionados ao status socioeconômico dos indivíduos, mas tempo livre e outras habilidades não estariam.

“

UM DOS ACHADOS MAIS CONSISTENTES DA CIÊNCIA POLÍTICA NO DEBATE SOBRE PARTICIPAÇÃO É O DE QUE O GRAU DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE UM INDIVÍDUO ESTÁ ALTAMENTE CORRELACIONADO COM SEU STATUS SOCIOECONÔMICO (SES, NO ACRÔNIMO EM INGLÊS), ISTO É, COM VARIÁVEIS COMO ESCOLARIDADE, RENDA E OCUPAÇÃO.”

Embora muitos estudos destaquem o papel relevante de instituições religiosas na dinâmica política americana, Verba, Schlozman e Brady (1995) sublinham também a importância das igrejas como organizações que, mesmo quando não perseguindo objetivos distintamente políticos, contribuem para o desenvolvimento de habilidades cívicas por parte de seus membros, habilidades que serão cruciais para a participação política. Entre as diversas evidências apresentadas pelos autores, cabe destacar a de que nenhuma outra forma de filiação institucional é tão altamente correlacionada com o voto nos Estados Unidos quanto a filiação religiosa (*idem*).

A filiação religiosa, em princípio, não seria necessariamente determinada pela renda, permitindo

5. “Manifestantes fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma”, *G1*, 13/03/16.



oportunidades mais ou menos iguais para seus membros, o que, por sua vez, poderia ajudar os cidadãos com pior status socioeconômico. Jones-Correa e Leal (2001) encontraram evidências de que a frequência ao culto religioso nos Estados Unidos – seja ele qual for – estaria positivamente correlacionada à participação política. McClendon e Riedl (2015) apresentam evidências de um experimento em Nairobi, no Quênia, no qual mensagens religiosas de autoafirmação aumentaram a propensão dos respondentes à participação política.

Há poucos estudos que tratem especificamente da relação entre religião e participação política no Brasil⁶. Isso se deve a pelo menos três razões, todas elas relacionadas entre si. Em primeiro lugar, o país só se redemocratizou em 1988. Ainda que a ditadura militar não tivesse abolido as eleições por completo, o período autoritário ficou marcado por severas limitações ao ativismo político, partidário e eleitoral. Em segundo lugar, foi apenas nas últimas duas décadas que grandes *surveys* eleitorais começaram a ser aplicados no Brasil (mesmo assim, ainda são poucos). Os mais notórios são o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), pesquisa pós-eleitoral realizada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (Cesop), da Unicamp, desde 2002; e o *AmericasBarometer*, do *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), da *Vanderbilt University*, que cobre a quase totalidade das Américas e é realizado desde 2004⁷. Boa parte das pesquisas sobre participação política na ciência política se baseiam em *surveys*, de modo que seu número reduzido limita o número de pesquisas. Em terceiro lugar, o Brasil é um país historicamente católico, com baixa diversidade religiosa. Foi apenas nas últimas décadas que evangélicos passaram a representar uma fração expressiva do eleitorado. Embora o percentual de evangélicos venha crescendo de modo consistente, foi somente na década de 2000 que ele chegou a 15% da população brasileira. Em que pese não haver muitos trabalhos sobre religião e participação política no Brasil, há um número crescente de pesquisas evidenciando a importân-

cia da filiação religiosa para o comportamento eleitoral em geral (e.g., Bohn, 2004; Carreirão, 2007; Amaral, 2020).

Assim como religião, raça é um elemento importante no debate sobre participação política. Tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, o desaparecimento da escravidão não levou à inserção dos negros libertos às sociedades. Em ambos os países, há uma associação entre raça e fatores socioeconômicos como renda, escolaridade e ocupação. Se não-brancos estão, em média, em situação pior em termos socioeconômicos, é de se esperar que apresentarão menor participação política (Verba et al., 1993). No entanto, em que pese alguma semelhança entre os casos americano e brasileiro, as diferenças são importantes. A identidade racial não produziu uma identidade de grupo tão forte no Brasil (Bueno e Fialho, 2009). Ainda assim, a literatura apresenta evidências de que há uma associação entre raça e comportamento político (e.g., Souza, 1971; Bueno e Fialho, 2009; Aguilar et al., 2015).

Outro aspecto que merece ser destacado é o da relação entre gênero e participação política. Segundo Schlozman, Burns e Verba (1994), os primeiros estudos sobre o tema revelaram a existência de uma disparidade na participação; homens participariam politicamente mais do que mulheres. Esta agenda de pesquisa evoluiu fortemente e trabalhos mais recentes apontaram que, mesmo considerando uma gama mais ampla de participação – i.e., que não se restrinja apenas a eleições e partidos –, ainda assim homens participam mais do que mulheres. Porém, mulheres possuem menos acesso a recursos que facilitam a participação. Quando esses recursos são colocados à sua disposição, a diferença de participação entre homens e mulheres diminui (Schlozman et al., 1994). Em trabalho posterior, Desposato e Norrander (2009) apresentam evidências de que o “*gender gap*” existe em toda a América Latina e que não seria afetado pelo desenvolvimento econômico por si só.

6. Uma exceção é Ribeiro e Walter (2017).

7. Há, também, as pesquisas de opinião pública realizadas por empresas privadas, tais como o Datafolha e o Ibope.



A ideologia também é um fator importante na literatura sobre participação política. De modo geral, assume-se que o *continuum* ideológico vai da extrema-esquerda até a extrema-direita e que indivíduos são capazes de se posicionar em algum lugar desse espectro. A esquerda costuma ser associada à luta por mudança social e à maior igualdade; a direita, ao contrário, é associada à defesa da manutenção da ordem e maior liberdade. Os estudos sobre ideologia e participação sugerem duas hipóteses gerais sobre o tema: primeiro, considera-se que há uma associação positiva entre extremismo ideológico (i.e., indivíduos que se situam nos extremos do espectro, sejam de esquerda ou de direita) e participação política; segundo, considera-se que maior participação política está relacionada com um posicionamento ideológico à esquerda no espectro político (Van der Meer *et al.*, 2009; Martin e Van Deth, 2007).

Outro aspecto importante diz respeito ao impacto da idade na participação política. A literatura se divide sobre se seria mais adequado falar em idade ou ciclos de vida. Características como status marital e parental, experiência ocupacional, ser proprietário de imóvel, condição física e saúde mental – todas elas podem estar associadas à idade (Jennings, 1979; Stoker e Jennings, 1995). Porém, o significado de ter certa idade varia com o tempo. A média de idade na qual os brasileiros se casam, por exemplo, cresceu consideravelmente nas últimas décadas. Assim, parte da literatura dá preferência à ideia de efeitos de ciclos de vida – as mudanças sociais, psicológicas e físicas que ocorrem à medida em que os indivíduos envelhecem (Erkulwater, 2012). Algumas mudanças, tais como o casamento e a paternidade, podem estar associadas a um maior comprometimento com a comunidade e, portanto, a um aumento de participação política. Considerando tanto a idade quanto os ciclos de vida, a literatura sugere que a participação política cresce à medida em que o indivíduo vai se tornando adulto, atinge um pico entre os 40 e os 50 anos e começa a declinar a partir dos 60 (Quintelier, 2007).

Uma agenda no debate público e na pesquisa acadêmica que ganha importância nos últimos anos consiste na compreensão da elevada polarização política (Jacobson, 2005; Abramowitz e Saunders,

2008) e no papel da internet como novo meio de participação. A exacerbação de diversas pautas estaria diminuindo a tolerância e o diálogo entre opiniões divergentes. Esses fenômenos seriam influenciados, de acordo com parte das visões, pela difusão do mundo virtual. Fontes de informação e de contatos sociais se multiplicam, não ficando mais restritas aos grandes grupos de mídia impressa e a pessoas conhecidas. Em realidade, pode-se constatar visões divergentes sobre os contornos e as consequências do uso da internet para formação de preferências e de comportamentos políticos (Xenos, Vromen e Loader, 2014; Deb *et al.*, 2017; Morais, 2017).

Algumas perspectivas defendem que a internet permite não apenas tomar contato com diversos pontos de vista sobre as questões sociais e políticas, mas também se envolver ativamente no debate. Como os custos de participação tendem a ser mais baixos que as formas tradicionais, pois a expressão na internet pode ser feita a qualquer momento (em que pese a restrição de acesso à internet no Brasil para a população mais vulnerável), a rede virtual permitiria que os cidadãos se aproximassem do ideal de democracia no qual suas preferências possam ser formuladas a partir de fontes alternativas de informação, ser expressas pelos diversos meios de comunicação e ser igualmente consideradas na conduta dos governos (Dahl, 2015).

Outra visão, no entanto, ressalta que, menos que possibilitar a posse de diversos tipos de informação, a internet daria mais possibilidade para pessoas buscarem informações mais condizentes com suas preferências, tanto pela diversidade de *sites*, de algoritmos programados para direcionamento de conteúdo, quanto pelos mecanismos de busca e filtros tipo Facebook, fortalecendo as bolhas e câmaras de eco. Além disso, o meio virtual concede mais possibilidade de proclamar afinidade de grupo. Essa corrente ressalta que as pessoas não são apenas passivas, antes compartilham notícias de forma a reforçar sua afinidade com grupos, o que acabaria por ensejar polarização política.

Esses fenômenos seriam ainda causa e consequência da crise dos partidos políticos e das



instituições tradicionais de representação. Como lembra Sorj,

“O impacto do novo mundo virtual não pode ser dissociado dos processos sociais mais amplos na sociedade e no sistema político, que, por sua vez, são afetados pelas novas formas de comunicação. Por exemplo, as transformações sociais — no mundo do trabalho e do consumo, os processos de individualização, a crise dos marcos ideológicos que estruturaram a vida política no século XX, o enfraquecimento dos partidos políticos — são anteriores ao surgimento da comunicação via Internet, que é influenciada por essas tendências preexistentes, ao mesmo tempo em que as modifica” (Sorj, 2016: 12).

Outra interpretação alternativa ressalta que a participação política virtual não seria nem virtuosa nem problemática para a democracia. Antes, o ativismo virtual, ou “clique-ativismo”, seria inócuo, uma forma preguiçosa de participação política (Vissers & Stolle, 2014).

A partir deste debate, desenvolvemos a análise empírica apresentada a seguir. Estamos guiados pelas seguintes questões: qual é a importância do status socioeconômico e de recursos para influenciar maior ou menor participação política? Filiação e envolvimento religioso têm associação com engajamento político? Pessoas que se consideram de esquerda têm de fato maior propensão à participação? Além disso, pessoas que se empenham em

atividades políticas são mais ou menos tolerantes, propensas a serem convencidas a mudar de opinião e capazes de dialogar com opiniões opostas do que pessoas que não participam politicamente? Tão importante quanto: as associações empíricas variam de acordo com o tipo de participação?

5. ANÁLISE EMPÍRICA A PARTIR DO SURVEY DO IDL

A participação política é uma atividade pouco exercida pela maioria dos paulistanos. Como mostra a Tabela 1, quase três quartos dos entrevistados declararam nunca participar de atividades partidárias e ligadas ao processo eleitoral (para além do próprio ato de votar), de conselhos municipais/audiências públicas ou de protestos e manifestações de rua. É interessante notar que a frequência de envolvimento no tradicional canal partidário, comumente tido como em crescente crise, é similar a de protestos e manifestações, movimentos vistosos no Brasil e em São Paulo nos últimos anos. Organizações da sociedade civil e participação política virtual, por sua vez, acobertam um percentual mais elevado de pessoas, com quase metade relatando algum grau de participação:

Em que pese a baixa participação, a grande maioria valoriza estas atividades, conforme a Tabela 2. Cerca de 70% da amostra considera que os dife-

Tabela 1 | Frequência de participação política (% de respostas válidas)

	Partidária	Conselho	Soc. Civil	Protestos	Virtual
Nunca	75.2	74.5	59.4	69.5	56.9
Raramente	11.2	12.7	14.6	12	11.8
Às vezes	7.5	7.9	15.9	11.3	15.3
Frequentemente	1.9	2.2	3.9	2.9	5.9
Sempre	4.2	2.7	6.2	4.3	10.1



rentes tipos de participação são importantes ou muito importantes para a democracia brasileira. Apenas o envolvimento político virtual angaria um apoio ligeiramente menor, mas ainda majoritário de 60%.

razões estatísticas, pois poucas pessoas relatam participar “às vezes” e “frequentemente”, o que prejudica as estimativas, quanto substantivas: pensamos que é razoável considerar indivíduos que se encontram nessas categorias como pes-

Tabela 2 | **Importância para democracia brasileira (% respostas de válidas)**

	Partidária	Conselho	Soc. Civil	Protestos	Virtual
Nada	15.1	14.1	10.9	17.1	20.1
Pouco	12.6	13.8	13.2	14.1	20
Importante	36.8	39.6	41.5	36.6	36.4
Muito	35.5	32.5	34.4	32.2	23.5

Fonte: *Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.*

Por que as pessoas participam pouco se consideram estas atividades importantes? Além disso, o que explica a notável variação na frequência nos diferentes meios de participação política? Provavelmente, isso se deve a heterogeneidades nos graus de estrutura de oportunidades, como exposto anteriormente. Ou seja, a depender de condições sociais, econômicas e atitudinais, indivíduos estão mais ou menos propensos a se manifestarem politicamente. Ademais, em que medida o grau de envolvimento está relacionado com valores e posicionamentos políticos importantes para a polarização recente?

Para realizar essa análise, lançamos mão de modelos de regressão logística multinomial⁸. Agrupamos as respostas quanto ao grau de participação, originalmente mensuradas em cinco categorias, em três grupos: nunca participa, raramente participa e participa politicamente (esse último grupo englobando as categorias “às vezes”, “frequentemente” e “sempre”). Este procedimento se deve tanto a

soas que se envolvem, de alguma maneira, em atividades políticas.

Utilizamos como variáveis explicativas sociodemográficas: renda, escolaridade, raça, idade e sexo, relacionadas ao debate sobre status social e recursos. Religião tem um papel importante na análise, dada sua proeminência nos últimos anos no debate político brasileiro. Além da filiação, em consonância com explicações correntes analisamos a associação entre o grau de envolvimento em atividades religiosas e os diferentes tipos de participação política. Como variáveis atitudinais, consideramos posição ideológica e, como medida acerca de comportamentos e valores relacionados à polarização, utilizamos tolerância e diálogo com opiniões opostas e propensão de ser convencido a mudar de opinião.

Uma nota metodológica é necessária. Primeiro, dada a estrutura dos dados e do modelo utilizado, não é possível falar em causalidade no que diz

8. *Alternativamente, aplicamos o modelo de regressão logística ordinal. Os resultados são praticamente os mesmos dos aqui apresentados, mas como o pressuposto de regressão paralela (Long e Freese, 2014) do modelo ordinal é violado em alguns dos casos, preferimos o multinomial.*



respeito às variáveis atitudinais e de envolvimento em atividades religiosas. Não sabemos se tolerância ou envolvimento religioso causa participação, ou se participação causa tolerância ou envolvimento religioso, por exemplo. Dessa forma, é mais apropriado falar em “associações” ou “correlações” do que em “efeitos”. Segundo, as variáveis demográficas podem também causar as variáveis independentes atitudinais. Ou seja, é provável a existência de regressores endógenos. Assim, as conclusões da análise abaixo devem ser tomadas com a devida cautela.



POR QUE AS PESSOAS PARTICIPAM POUCO SE CONSIDERAM ESTAS ATIVIDADES IMPORTANTES? ALÉM DISSO, O QUE EXPLICA A NOTÁVEL VARIAÇÃO NA FREQUÊNCIA NOS DIFERENTES MEIOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA? PROVAVELMENTE, ISSO SE DEVE A HETEROGENEIDADES NOS GRAUS DE ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES, (...) OU SEJA, A DEPENDER DE CONDIÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E ATITUDINAIS, INDIVÍDUOS ESTÃO MAIS OU MENOS PROPENSOS A SE MANIFESTAREM POLITICAMENTE.”

Para facilitar a visualização dos resultados, optamos por mostrar graficamente as razões de risco relativo⁹ com o intervalo de confiança de 95% apenas da comparação entre a *baseline* (“nunca participa”) com “participa” politicamente, segregadas por tipos de variáveis. Reforçando: os modelos foram rodados com todas as variáveis independentes conjuntamente e geram dois

conjuntos de coeficientes, um que compara a *baseline* com “participa”, e outro que a compara com “raramente participa”. Mas, para fins de exposição no texto, a apresentação dos resultados é feita separadamente por conjuntos de variáveis e são apresentados somente os coeficientes que comparam as pessoas que relatam que “participam” com aquelas que dizem que “nunca participam”. As categorias de referência das variáveis independentes são: fundamental incompleto; até 1 S.M (Salário Mínimo).; branca; de 16 a 29 anos; homem; sem religião; nunca participa de grupo religioso; extrema esquerda; nunca dialoga com opiniões divergentes; nada disposto a mudar de opinião; e considera inaceitável opiniões opostas.

Inicialmente, vejamos a associação entre as variáveis sociodemográficas e os diferentes tipos de participação no Gráfico 1 (página 141).

Os resultados mostram que há pouca associação entre as variáveis demográficas e participação política¹⁰. Alta escolaridade está correlacionada com engajamento em associações da sociedade civil, em protestos e manifestações virtuais. Pessoas pardas têm menor probabilidade de participação em protestos e manifestações virtuais, e negras têm, ao contrário, maior probabilidade de envolvimento com sociedade civil¹¹, ambas em comparação com pessoas brancas. Entrevistados de idade entre 45 a 50 anos apresentam maior participação em organizações da sociedade civil e conselhos que jovens até 29 anos, a categoria de referência. Mulheres participam mais que homens na sociedade civil.

Interessante notar que as formas menos convencionais ou não-institucionais de participação estão mais positivamente correlacionadas com posições na estratificação social. Em outras palavras, enga-

9. *Trata-se da probabilidade de possuir determinado atributo da variável em questão e participar politicamente dividida pela probabilidade de não possuir este atributo e participar politicamente. O coeficiente varia de 0 a infinito: se menor que 1, a variável diminui a probabilidade de participar, se maior que 1, aumenta, e se igual a 1 a chance é a mesma entre participar e não participar.*

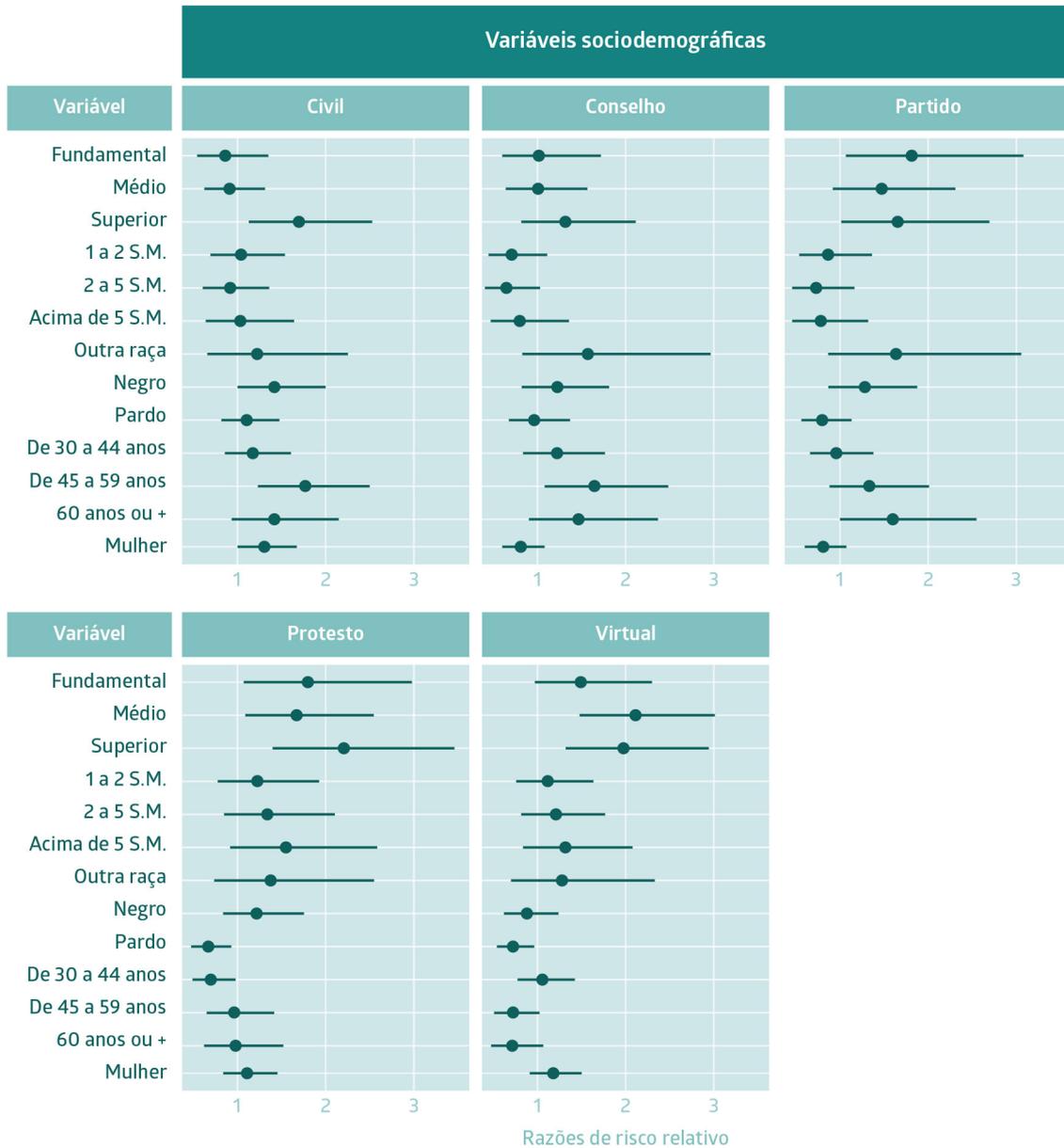
10. *Um modelo que inclui apenas este tipo variável explicativa mostra maior correlação positiva e significativa da escolaridade e, em alguns casos, associação positiva também da renda. Ou seja, a inclusão de variáveis atitudinais e ideológicas acaba por mitigar os efeitos das medidas de estratificação social.*

11. *Ainda que na margem da significância estatística de 95%.*



Gráfico 1

Associação entre variáveis sociodemográficas e os diferentes tipos de participação política



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

jamento político na internet e na sociedade civil é mais desigual socialmente que envolvimento nas instâncias partidárias e institucionais.

O Gráfico 2 (página 142) apresenta os resultados da religião e do envolvimento em atividades religiosas.

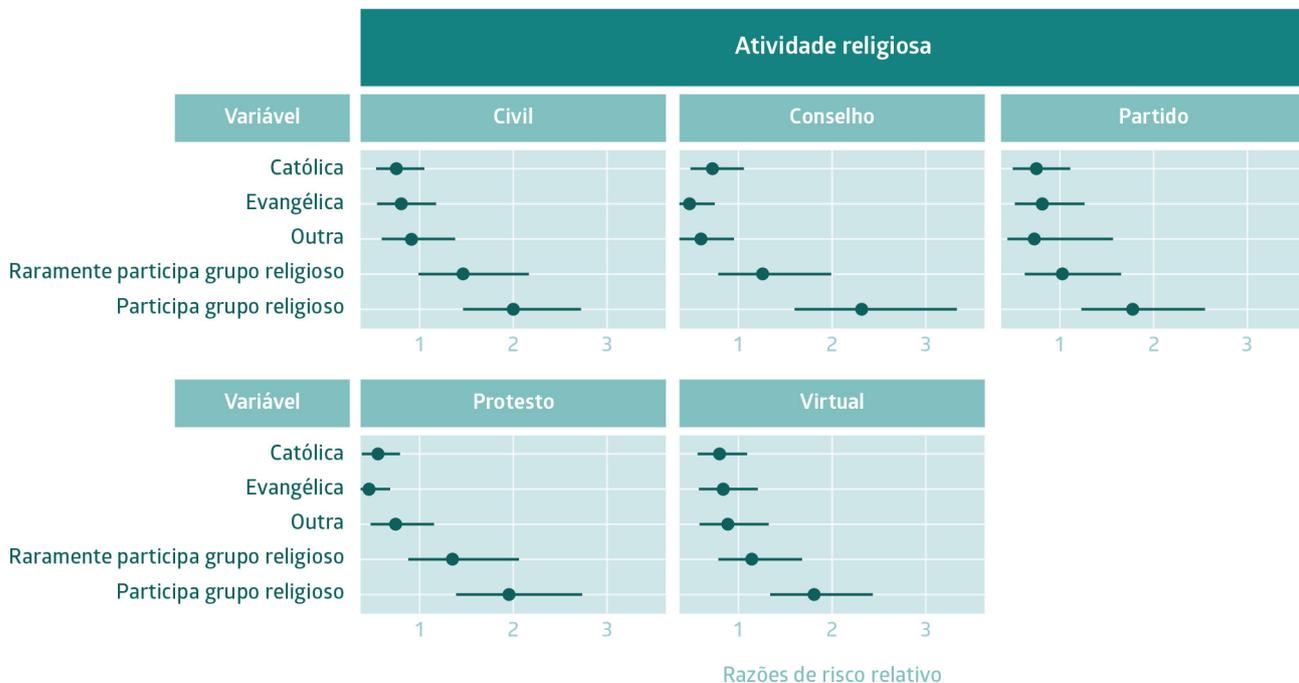
“

ALTA ESCOLARIDADE ESTÁ CORRELACIONADA COM ENGAJAMENTO EM ASSOCIAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM PROTESTOS E MANIFESTAÇÕES VIRTUAIS.”



Gráfico 2

Associação entre variáveis religiosas e os diferentes tipos de participação política



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Primeiramente, cabe notar que quase 30% das pessoas sem religião declarada afirmam que participam, em algum grau, de um grupo religioso¹². Em comparação com os “sem religião”, evangélicos participam menos de conselhos estaduais e de protestos, e católicos participam menos de protestos. Pessoas que relatam pertencer a outros grupos religiosos, por seu turno, participam menos de conselhos. Independentemente da filiação religiosa, a participação em atividades promovidas por grupo religioso está positivamente relacionada a todos os tipos de engajamento político, em consonância com evidências encontradas nos EUA e com o modelo “recursista”.

O Gráfico 3 (página 143) apresenta os resultados estimados acerca de posicionamentos ideológicos.

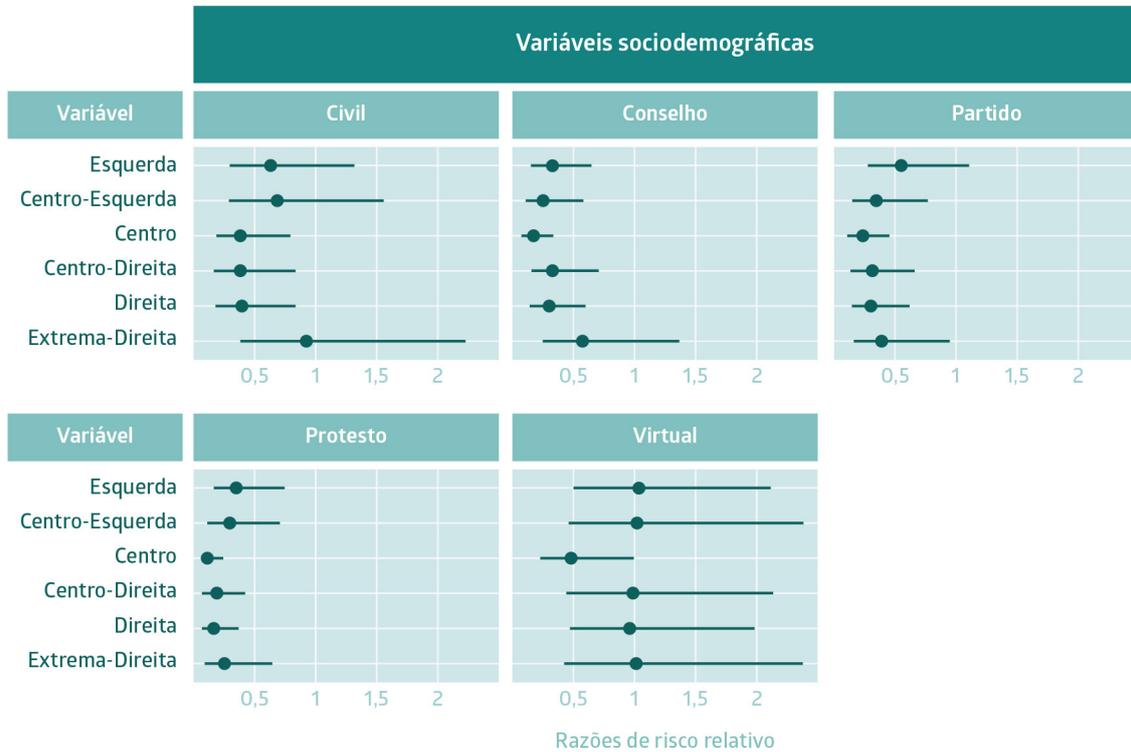
Indivíduos que se localizam na esquerda tendem a ter maior disposição de participação política, principalmente os de extrema esquerda (*baseline*). No entanto, é notável também que o engajamento da extrema direita se iguala ao seu oposto ideológico no âmbito dos conselhos, da sociedade civil e do ambiente virtual. Neste último, aliás, esquerdistas e direitistas moderados e extremados tem grau similar de participação, às expensas dos centristas.

12. Além disso, é necessário um esclarecimento metodológico. No survey do IDL, aplicado a uma amostra de eleitores paulistanos, cerca de 30% dos respondentes se identificaram como “sem religião”. Trata-se de um percentual muito alto, sobretudo se considerarmos que, segundo o Censo 2010, apenas 9,4% dos paulistanos se declaravam “sem religião”. Acreditamos que o percentual de “sem religião” do survey IDL esteja superestimado devido ao modo como a pergunta foi feita. Ela foi feita da seguinte forma: “O sr./sra. pertence a alguma religião ou grupo religioso? Se sim, qual?” É possível que o termo “pertencer” sugira uma ligação excessivamente forte com a religião, de modo que muitos respondentes, mesmo frequentando cultos de uma religião qualquer, tenham negado pertencer àquela religião.



Gráfico 3

Associação entre posicionamento político e os diferentes tipos de participação política



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Ou seja, os dados do *survey* do IDL de São Paulo coletado em 2019 de um lado corroboram e de outro refutam percepções difundidas sobre perfis ideológicos de diferentes tipos de participação política. Enquanto é verdade que pessoas situadas à direita participam muitas vezes tanto quanto pessoas de esquerda, esquerdistas relatam que se engajam mais na dimensão dos protestos e manifestações de rua. Além disso, interessante, a internet é permeada pelos diferentes espectros ideológicos, com menor participação, no entanto, dos centristas.

Os resultados do Gráfico 4 (página 144) mostram as correlações entre participação, atitudes e compor-

tamentos relacionados com a polarização política.

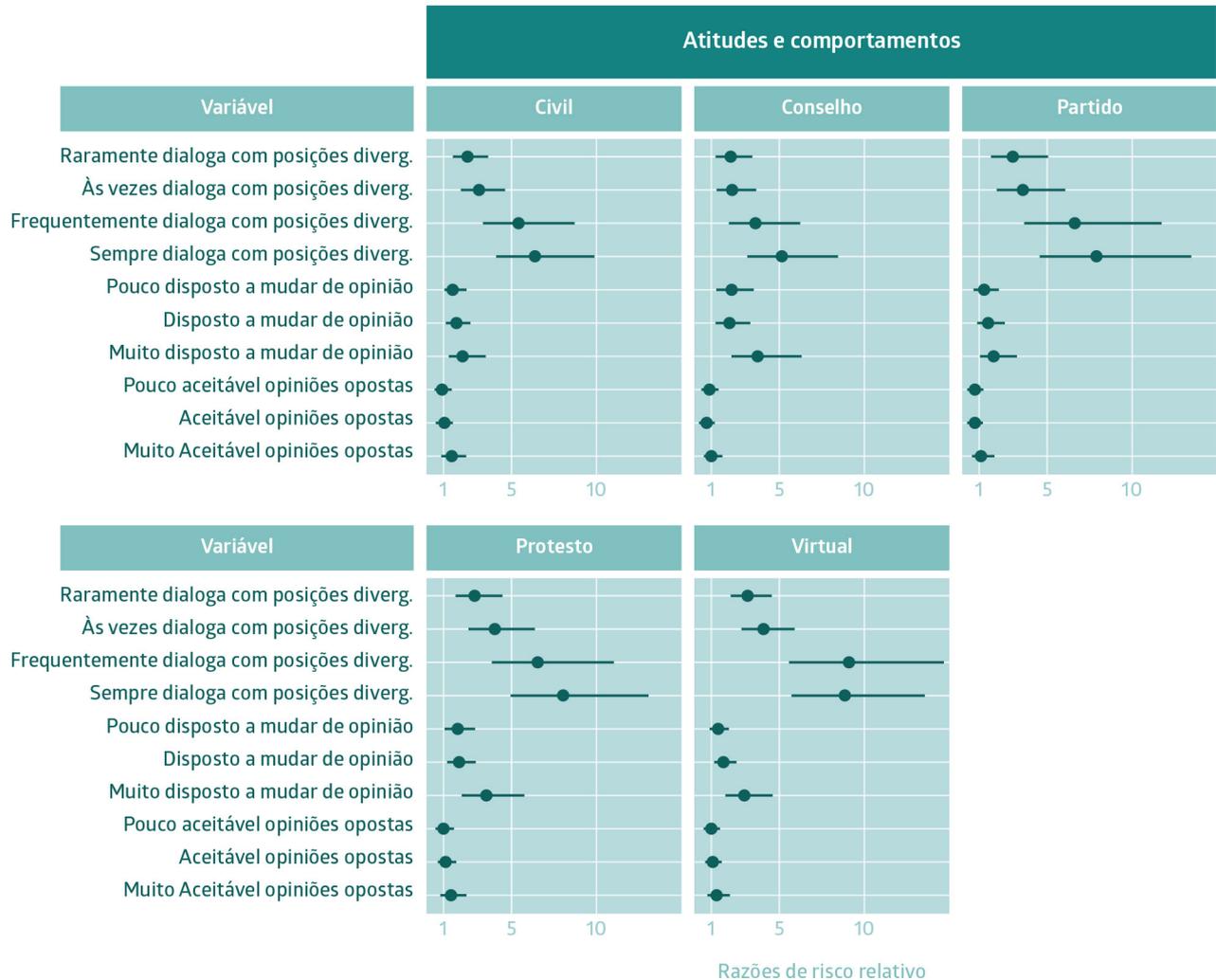
Interessante notar que pessoas que participam politicamente de todos os tipos analisados têm maior propensão a declarar que dialogam com posições políticas divergentes e que estão mais dispostas a mudar de opinião se assim forem convencidas. Ou seja, os resultados aqui encontrados mostram evidências de que maior engajamento político está relacionado à menor polarização. No entanto, a dimensão da tolerância quanto à expressão de opiniões morais opostas não se relaciona com participação política. Ou seja, os indivíduos que se engajam revelam um comportamento híbrido do ponto de vista dos valores políticos¹³.

13. Além da cautela quanto à direção da causalidade, cabe notar que o desenho do questionário não permite minimizar possíveis efeitos de viés de resposta socialmente desejável nessas questões: as pessoas ativas politicamente poderiam esconder seu real comportamento em prol de respostas com maior aceitação social.



Gráfico 4

Associação entre variáveis de tolerância e os diferentes tipos de participação política



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo analisamos fatores associados a diferentes tipos de participação política em São Paulo, cidade importante para a história política brasileira e permeada historicamente por diferentes modalidades de engajamento. Os resultados encontrados se mostram teoricamente instigantes. Atributos sociais não têm grande correlação com os diferentes tipos de participação, dadas as demais variáveis incluídas no modelo. Quando o tem, de modo geral mostram maior diferencia-

ção social, em prol das posições mais elevadas, principalmente nas formas menos institucionalizadas de engajamento político, como participação virtual e envolvimento na sociedade civil. Dessa forma, é importante ressaltar o aspecto mais *igualitário* das modalidades mais tradicionais de participação.

Em correspondência com teorias que chamam atenção para a formação de habilidades cívicas para além das posições de renda e escolaridade, envolvimento em grupos religiosos está positiva-



mente associado à participação política em todos os tipos analisados. Ao contrário da impressão geral oriunda da alta visibilidade dos movimentos de direita nos últimos anos, pessoas que se localizam à esquerda no espectro ideológico relatam maior participação mesmo na modalidade de protestos, resultado que merece maiores investigações. No mundo virtual, no entanto, todas as posições ideológicas exibem semelhante grau de engajamento, exceto os entrevistados de centro, que declaram menor engajamento, revelando a diversidade política presente nas redes. Por fim, contrariamente a algumas visões difundidas, nossas evidências indicam que participação política de qualquer tipo não está associada com a polarização: quanto maior o envolvimento, maior a propensão ao diálogo com opiniões diversas e ao convencimento para mudança de posicionamentos políticos.

“

POR FIM, CONTRARIAMENTE A ALGUMAS VISÕES DIFUNDIDAS, NOSSAS EVIDÊNCIAS INDICAM QUE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE QUALQUER TIPO NÃO ESTÁ ASSOCIADA COM A POLARIZAÇÃO: QUANTO MAIOR O ENVOLVIMENTO, MAIOR A PROPENSÃO AO DIÁLOGO COM OPINIÕES DIVERSAS E AO CONVENCIMENTO PARA MUDANÇA DE POSICIONAMENTOS POLÍTICOS.”

Ainda que os dados não permitam nenhuma inferência sobre o conteúdo da participação, apresentamos algumas notas avaliativas dos resultados empíricos para a qualidade da democracia na cidade de São Paulo. Primeiro, a maior heterogeneidade social da participação nos meios tradicionais exige cautela às críticas excessivas aos mecanismos partidários e institucionais, sob pena de minimizar as instâncias socialmente mais inclusivas. Segundo, na mesma toada, as visões negativas ao envolvimento religioso na política não podem desconsiderar que a participação em grupos religiosos facilita a inclusão política de grupos sociais de menor status socioeconômico, contribuindo para pluralizar o espaço público. Por

exemplo, simulações por meio do *Average Marginal Effect* mostram que, entre as pessoas mais pobres, variar o engajamento de “nunca participa de grupo religioso” para “participa de grupo religioso” aumenta em média 6 pontos percentuais (p.p.) a participação partidária, 9 p.p. a participação em conselhos, 8 p.p. o envolvimento em grupos da sociedade civil, 6,3 p.p. em protestos e 7,5 p.p. a participação virtual. Terceiro, a pluralidade ideológica no espaço virtual é algo louvável, assim como o aumento do diálogo com posicionamentos divergentes entre as pessoas mais engajadas, mesmo no ambiente virtual, o que vai ao encontro de alguns estudos que apontam que os efeitos das “câmaras de eco” estão sendo superestimados (Tucker et al., 2018), sinalizando para possibilidades de mitigação da elevada polarização política recente no País.



7. REFERÊNCIAS

- ABRAMOWITZ, A.; SANDERS, K. Is polarization a myth?. **The Journal of Politics**, v.70, n.2, p.542-555, 2008.
- AGUIAR, L.T. **Um estudo de classe e identidade no Brasil: movimento negro unificado (MNU) – 1978-1990**. Dissertação de Mestrado. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- AGUILAR, R. *et al.* Ballot structure, candidate race, and vote choice in Brazil”. **Latin American Research Review**, v. 50, n.3, p.175-202, 2015
- ALONSO, A. “A Política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer”. **Novos Estudos Cebrap**, ed. especial jun, p.49-58, 2017.
- AMARAL, O. “The Victory of Jair Bolsonaro according to the brazilian electoral study of 2018”, **Brazilian Political Science Review**, v.14, n.1, 2020.
- AVRITZER, L. “Reforma política e participação no Brasil”. In: Avritzer, L.; Anastasia, F. (eds.). **Reforma Política no Brasil**. Editora UFMG. PNUD, 2007.
- BOHN, S. Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. **Opinião Pública**, v.10, n.2, p.288-338, 2004.
- BOOTH, J. A. Political participation in Latin America: levels, structure, context, concentration and rationality. **Latin American Research Review**, v.14, n.3, p.29-60, 1979.
- BOOTH, J. A.; SELIGSON, M. A. **Political participation in Latin America** (Vol. 1). Holmes & Meier Publishers. 1978
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Revista Sociedade e Estado**, v.27, n. 2, p.263-288, 2012.
- BRADY, H. E. *et al.* Beyond SES: a resource model of political participation. **American Political Science Review**, v.89, n.2, p. 271-294, 1995.
- BUENO, N. S.; FIALHO, F. M. Race, resources and political participation in a Brazilian city. **Latin American Research Review**, v.44, n. 2, p.59-83, 2009.
- CAMPBELL, A. *et al.* **The american voter**. Chicago; University of Chicago Press, 1960.
- CARREIRÃO, Y. S. Relevant factors for the voting decision in the 2002 presidential election: an analysis of the ESEB (Brazilian Electoral Study) Data. **Brazilian Political Science Review**, v.1, n.1, p.70-101, 2007.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Editora Civilização Brasileira; Rio de Janeiro, 2001.
- DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.
- DEB, A. *et al.* **Is social media a threat to democracy?** The Omidyar Group, 2017.
- DESPOSATO, S.; NORRANDER, B. The gender gap in Latin America: contextual and individual influences on gender and political participation. **British Journal of Political Science**, v.39, n.1, p.141-162, 2009.
- ERKULWATER, J. L. Political participation over the life cycle. In: Schlozman, K.; Verba, S.; Brady, H. (eds.). **The unheavenly chorus: unequal political voice and the broken promise of american democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- FIALHO, F. M. **Participação e desigualdade política: um exercício em teoria e método**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2008.
- HUNTINGTON, S.; NELSON, J. M. **No easy choice: political participation in developing countries**. Harvard University Press, 1976



- JACOBSON, G. C. Polarized politics and the 2004 congressional and presidential elections. **Political science quarterly**, v.120, n.2, p.199–218, 2005.
- JENNINGS, M-K. Another look at the life cycle and political participation. **American Journal of Political Science**, v.23, n.4, p.755-771, 1979.
- JONES-CORREA, M-A.; LEAL, D. Political participation: does religion matter?. **Political Research Quarterly**, v.54, n.4, p.751-770, 2001.
- LAVALLE, A-G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, p.33-42, 2011.
- LIMONGI, F. O passaporte de Cunha e o Impeachment: a crônica de uma tragédia anunciada. **Novos Estudos CEBRAP**, v.103, p.99-112, 2015.
- LIMONGI, F. et al. Participação política no Brasil. In: Arretche, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta Anos**. Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2015.
- LONG, S. FREESE, J. **Regression models for categorical outcomes using Stata**. College Station, TX: Stata Press, 2014.
- MARTIN, I.; VAN DETH, J. W. Political involvement. In: Van Deth, J.W.; Montero, J. R.; Westholm, A. (eds.). **Citizenship and involvement in European democracies: a comparative analysis**. London: Routledge, 2007.
- MCCLENDON, G.; RIEDL, R. B. Religion as a Stimulant of political participation: experimental evidence from Nairobi, Kenya. **The Journal of Politics**, v.77, n.4, p.1045-1057, 2015.
- MORAIS, J. **Cultura política e capital social: os efeitos do uso da internet na socialização de jovens no Sul do Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2017.
- MUCINHATO, R. **Dos autênticos aos governistas: gênese e trajetória do PMDB (1979 a 2002)**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- QUINTELIER, E. Differences in political participation between young and old people. **Contemporary politics**, v.13, n.2, p.165-180, 2007.
- OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Harvard University Press, 1965.
- RIBEIRO, E.; WALTER, A. Religião e participação política: instituições religiosas e o desenvolvimento de habilidades cívicas. **Revista Debates**, v.11, n.1, p.137-158, 2017.
- SANTOS, G. Mobilizações homossexuais e Estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.22, n.63, p.121-135, 2007.
- SCHOLOZMAN, K-L. et al. Gender and the pathways to participation: the role of resources. **The Journal of Politics**, v.56, n.4, p.963-990, 1994.
- SILVA, T.; SILVA, E. Eleições no Brasil antes da democracia: o código eleitoral de 1932 e os Pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia e Política**, v.23, n.56, p.75-106, 2015.
- SIMONI JR, S. (2019). Volatilidade eleitoral e sistema partidário: em busca de uma abordagem alternativa. **Revista Teoria e Pesquisa**, v.28, n.3, p.48-74, 2019
- SORJ, B. Online/off-line: o novo tecido do ativismo político. Em: Sorj, Bernardo e Fausto, Sergio (org.) **Ativismo político em tempos de internet**. São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2016.
- SOUZA, A. Raça e Política no Brasil urbano. **Revista de Administração de Empresas**, v.11, n.4, p.61–70, 1971.
- SOUZA, R. **Cenários de protesto: mobilização e espacialidade no ciclo de confronto de junho de 2013**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- STOKER, L.; JENNINGS, M. Life-cycle transitions and political participation: the case of marriage. **American Political Science Review**, v.89, n.2, p.421-433, 1995.



TATAGIBA, L. et al. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião Pública**, v.18, n.2, p.399-426, 2012

TATAGIBA, L.; BLICKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, v.84, p.175-217, 2011

TUCKER, J. et al. Social media, political polarization, and political disinformation: a review of the scientific literature. Paper preparado para a Hewlett Foundation. 2018. Disponível em: <https://eprints.lse.ac.uk/87402/1/Social-Media-Political-Polarization-and-Political-Disinformation-Literature-Review.pdf>.

VAN DER MEER, T. W. et al. The politicized participant: ideology and political action in 20 democracies. *Comparative Political Studies*, v.42, n.11, p.1426-1457, 2009.

VAN DETH, J. W. Political participation. **The international encyclopedia of political communication**, p.1-12, 2015.

VERBA, S. Democratic participation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v.373, n.1, p.53-78, 1967.

VERBA, S.; NIE, N. **Participation in america**: political democracy and social equality. New York: Harper and Row, 1972.

VERBA, S. et al. **Voice and equality**: civic voluntarism in american politics. Harvard University Press, 1995.

_____. et al. Race, Ethnicity and political resources: participation in the United States. **British Journal of Political Science**, v.23, n.4, p.453-497, 1993.

VISSERS, S.; STOLLE, D. The Internet and new modes of political participation: online versus offline participation. **Information, Communication & Society**, v. 17, n. 8, p. 937-955, 2014.

WOLFINGER, R. E.; ROSENTONE, S.-J. **Who votes?** Yale University Press, 1980.

XENOS, M. et al. The great equalizer? Patterns of social media use and youth political engagement in three advanced democracies. **Information, Communication & Society**, v.17, n.2, p.151-167, 2014.



Capítulo 7

CULTURA CÍVICA NA CIDADE DE SÃO PAULO: QUAIS OS ENSINAMENTOS RELEVANTES PARA A REALIDADE NACIONAL?

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS

— *Instituto de Estudos Avançados da USP*

DIEGO MORAES

— *Instituto Sívís*

CAMILA MONT'ALVERNE

— *Reuters Institute for the Study of Journalism*

1. INTRODUÇÃO: O IDL E A CULTURA CÍVICA

Um dos focos centrais da aplicação do IDL em São Paulo foi a verificação dos índices de cultura cívica dos paulistanos, com o objetivo de identificar os principais fatores relacionados à sua adesão à democracia como um ideal e, ao mesmo tempo, como meio prático de realização de suas preferências políticas. A cultura cívica se refere ao conjunto de atitudes, hábitos, sentimentos e comportamentos políticos dos cidadãos que fundamentam seu apoio ao regime democrático. Embora não se suponha que as pessoas estejam envolvidas em política o tempo todo, a premissa é que elas sejam conscientes, em alguma medida, de seus direitos políticos, deveres e obrigações, da mesma forma que das implicações dos processos de tomada de decisões que afetam a sua vida. Essa consciência, associada com a participação política, é um fator decisivo de estabilidade do regime político. Nesse

sentido, a ausência dos cidadãos da vida política não afeta apenas a capacidade de defender o interesse público e, assim, obter o que querem do sistema político, mas impacta também a qualidade da democracia como um todo. A cultura cívica envolve, portanto, algum nível de percepção do caráter republicano da política moderna, além de acrescentar uma dimensão subjetiva ao conceito de cidadania.

O conceito de cultura cívica faz parte de uma longa tradição de conhecimento que investiga a natureza da democracia desde uma perspectiva histórica. Refere-se ao papel da tradição política, dos valores e da cultura que influenciaram a emergência do regime democrático e alimentaram o processo de sua estabilização em diferentes períodos da história humana. O argumento remonta ao pensamento de filósofos políticos antigos, como Aristóteles e Cícero, mas, a partir da modernidade,



autores como Maquiavel, Montesquieu, Tocqueville, J. S. Mill, Weber, Bobbio e Sartori, entre outros, discutiram se um conjunto de atitudes políticas específicas, convicções e o comportamento correspondente são condição necessária e/ou suficiente para o estabelecimento e a sobrevivência da democracia. A questão é controversa, tem respostas diversas, mas nunca desapareceu do debate sobre as condições necessárias para se realizar o ideal do “bom governo” associado com a ideia de “boa vida”, ou seja, um regime político comprometido com o ideal de pleno desenvolvimento humano.

“

A CULTURA CÍVICA SE REFERE AO CONJUNTO DE ATITUDES, HÁBITOS, SENTIMENTOS E COMPORTAMENTOS POLÍTICOS DOS CIDADÃOS QUE FUNDAMENTAM SEU APOIO AO REGIME DEMOCRÁTICO. EMBORA NÃO SE SUPONHA QUE AS PESSOAS ESTEJAM ENVOLVIDAS EM POLÍTICA O TEMPO TODO, A PREMISA É QUE ELAS SEJAM CONSCIENTES, EM ALGUMA MEDIDA, DE SEUS DIREITOS POLÍTICOS, DEVERES E OBRIGAÇÕES, DA MESMA FORMA QUE DAS IMPLICAÇÕES DOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÕES QUE AFETAM A SUA VIDA.”

Enquanto Aristóteles e alguns filósofos romanos estavam preocupados principalmente com os excessos dos modelos originais de democracia e de repúblicas populares, Montesquieu e Tocqueville, mirando-se nos exemplos da Inglaterra e da América inglesa, se concentraram nos elos e nas conexões entre o “espírito” das instituições e das leis e os “hábitos do coração” que levariam as pessoas a defender o interesse público e a cooperar com a sua realização através de seu engajamento na vida da comunidade. Aristóteles (2006) defendeu a boa disposição política como necessária para que o regime político fosse capaz de cumprir a sua missão e, nesse sentido, exaltou o papel das virtudes públicas que envolvem a cooperação cívica e a moderação política. Tocqueville (2003), de sua

parte, afirmou que o sucesso dos regimes democráticos modernos depende de um “interesse próprio corretamente entendido”, capaz de situá-lo no contexto dos interesses da coletividade, e afirmou que uma vida pública aberta e livre não é um dado da natureza, mas depende de construção, ou seja, depende da vontade humana; enfatizou também, por isso, a importância da moderação e do autocontrole no processo de participação política, o que ajudaria a evitar radicalizações que levam a conflitos insuperáveis.

Uma parte importante da preocupação contemporânea com o conceito de cultura cívica focou principalmente em dois fenômenos políticos muito diferentes entre si: primeiro, os supostos excessos de algumas experiências revolucionárias que teriam desprezado a dimensão fundamental de direitos humanos (os exemplos mais citados são a Revolução Francesa, a Comuna de Paris e a Revolução Russa) e, segundo, o colapso da democracia na Europa no período entre as duas grandes guerras do século passado, a exemplo do caso da República de Weimar e do fascismo italiano. A ideia que decorreu do exame crítico dessas experiências foi que a democracia não pode cumprir as suas promessas se não houver democratas; e, se a natureza do regime democrático não implica um excesso de participação política - que às vezes pode degenerar em violência contra minorias e oponentes -, tampouco predica um público cínico ou apático, descompromissado da vida pública, o que, ademais, abre espaço para abusos de poder.

Como um sistema de governo do povo e para o povo, mas não diretamente exercido pelo povo, a democracia exige interesse pela política, envolvimento público, participação e representação política e, ainda, mecanismos de acompanhamento e responsabilização vertical e horizontal de quem é autorizado a governar pelos cidadãos. Nesse sentido, também a existência, a independência e a autonomia da sociedade civil são condições necessárias do funcionamento do regime. Por outro lado, há que se observar também a tolerância e o respeito entre quem disputa o poder e a convivência com a pluralidade de visões e interesses que caracterizam as sociedades complexas; assim como um senso generalizado de eficácia política,



“

O ARGUMENTO REMONTA AO PENSAMENTO DE FILÓSOFOS POLÍTICOS ANTIGOS, COMO ARISTÓTELES E CÍCERO, MAS, A PARTIR DA MODERNIDADE, AUTORES COMO MAQUIAVEL, MONTESQUIEU, TOCQUEVILLE, J. S. MILL, WEBER, BOBBIO E SARTORI, ENTRE OUTROS, DISCUTIRAM SE UM CONJUNTO DE ATITUDES POLÍTICAS ESPECÍFICAS, CONVICÇÕES E O COMPORTAMENTO CORRESPONDENTE SÃO CONDIÇÃO NECESSÁRIA E/OU SUFICIENTE PARA O ESTABELECIMENTO E A SOBREVIVÊNCIA DA DEMOCRACIA. A QUESTÃO É CONTROVERSA, TEM RESPOSTAS DIVERSAS, MAS NUNCA DESAPARECEU DO DEBATE SOBRE AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA SE REALIZAR O IDEAL DO “BOM GOVERNO” ASSOCIADO COM A IDEIA DE “BOA VIDA”, OU SEJA, UM REGIME POLÍTICO COMPROMETIDO COM O IDEAL DE PLENO DESENVOLVIMENTO HUMANO.”

confiança no governo e confiança mútua entre os cidadãos também são vistos como elementos-chave da cultura cívica.

Este capítulo apresenta os principais resultados sobre o tema que derivam da aplicação do IDL em São Paulo. O texto discute, na sequência, as principais abordagens teóricas que fundamentam o conceito de cultura cívica como um tipo específico de cultura política, isto é, uma cultura democrática, e, depois, apresenta a metodologia usada na análise dos dados do fenômeno e os seus resultados. Por fim, tecemos algumas considerações finais a título de conclusão com a finalidade de extrair alguns ensinamentos relevantes da cultura democrática paulistana para a realidade nacional como um todo.

2. A CULTURA CÍVICA COMO UM TIPO ESPECÍFICO DE CULTURA POLÍTICA

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Ciência Política se voltou para uma série de campos

de pesquisa dedicados ao entendimento do novo panorama político, econômico e cultural que havia emergido ao fim do conflito. Um dos campos que mais se desenvolveram nesse período foi o da cultura política, cujo tema central é a importância de valores, atitudes, sentimentos, crenças e conhecimento na explicação do comportamento político (Rennó, 1998).

O estudo pioneiro nesse campo foi o livro *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, de autoria dos cientistas políticos estadunidenses Gabriel Almond e Sidney Verba. O conceito de cultura política empregado por esses autores abrange orientações cognitivas (envolvendo conhecimentos e crenças), afetivas (consistindo em sentimentos e afetos) e avaliativas (incluindo valores e julgamentos) em relação aos fenômenos da vida política, caracterizando a cultura como uma orientação psicológica em relação a objetos sociais e políticos (Almond e Verba, 1989 [1963]; Diamond, 1994).

Tais estudos colocaram o conceito de cultura política no centro das discussões sobre os avanços da Ciência Política contemporânea com um viés claro sobre o papel dos valores e das tradições culturais. Almond e Verba (1989 [1963]) empregaram o termo “cultura cívica” para se referir à cultura política específica que sustenta o funcionamento e a sobrevivência das instituições democráticas em nível sistêmico, e, nesse sentido, cultura cívica e cultura democrática podem ser entendidas como sinônimos. Nessa abordagem, o modelo de cidadão adotado pelos autores era derivado das teorias políticas liberais e iluministas (o chamado “modelo racional-ativista” de cidadania), requerendo que os cidadãos fossem envolvidos e ativos politicamente, ao passo que sua participação deveria ser informada, analítica e racional (Almond, 1989 [1980]; Moisés, 2011). Ao mesmo tempo, para que a estabilidade democrática se efetivasse, seria necessário que tal modelo fosse combinado, em alguma medida, com traços de temperança política, confiança institucional, respeito à autoridade e competência cívica.

Um desdobramento relevante dos estudos de cultura cívica consistiu nas análises sobre a relação



entre desenvolvimento político e cultura política, as quais encontraram que nenhuma sociedade é culturalmente homogênea, de modo que importantes diferenças em termos de cultura política devem ser consideradas, especialmente quando se faz referência ao binômio elites e massas (Rennó, 1998). Dahl (1997 [1971]) já havia apontado na sua obra clássica sobre a poliarquia que os valores, normas e orientações comportamentais subjacentes às noções de tolerância, confiança, cooperação etc., são mais prováveis de serem desenvolvidos entre uma pequena elite que compartilha perspectivas similares. E, de fato, a obra de Almond e Verba (1989 [1963]) parte da experiência histórica britânica para identificar a emergência gradual e incremental da cultura democrática predominantemente no nível das elites, ao menos de início, enquanto resultado de escolhas estratégicas e instrumentais de um número relativamente pequeno de atores políticos.

Sendo assim, seria natural concluir que as transformações políticas no rumo da democracia não têm como pressuposto indispensável uma mudança cultural ampla, mas sim a mudança de valores e crenças de uma elite governante (Rennó, 1998). Almond e Verba (1989 [1963]), no entanto, considerando as inevitáveis heterogeneidades culturais das sociedades complexas, chamaram atenção para a existência de subculturas políticas, tratando assim o conceito de cultura cívica por uma abordagem que superou as limitações “elitistas” no estudo das democracias e conferiu a devida importância para as orientações cognitivas, afetivas e avaliativas das massas e da população como um todo (Diamond, 1994).

A obra de Almond e Verba (1989 [1963]) conseguiu lançar as bases para um ramo da Ciência Política que se tornaria bastante prolífico nas décadas seguintes, apesar das críticas que sofreu de autores institucionalistas e marxistas (Przeworski, Cheibub e Limongi, 2003; Thompson, Verweij e Ellis, 2006). Cabe notar, todavia, que, embora tenha surgido nos anos 60, o campo de pesquisa sobre a cultura política com foco em estudos da democracia receberia maior notoriedade apenas décadas mais tarde (Rennó, 1998; Street, 1994).

Com efeito, alguns autores passaram a enfatizar com maior vigor a existência de uma cultura democrática, construída ao longo de gerações, pautada por valores cívicos, liberais e democráticos. Por exemplo, o cientista político norte-americano Larry Diamond define a cultura democrática da seguinte maneira (2015 [2008], p. 186):

Uma cultura política democrática valoriza a democracia como a melhor forma de governo e, portanto, afirma certos direitos e deveres básicos da cidadania, incluindo a obrigação de votar e de participar na política. Se as pessoas vão se preocupar em participar, elas precisam ter alguma base de informação e conhecimento, e alguma confiança de que a sua própria participação individual pode fazer a diferença, que isso tem “eficácia”. Relacionado a isso está uma certa desconfiança saudável de autoridades. Um dos paradoxos da democracia é que a autogovernança sustentável deve ser respeitosa em relação à autoridade do governo, mas também desconfiada dele (Diamond, 2015 [2008], p.186).

A democracia, portanto, não é um dado apriorístico ou uma simples decorrência da vida comunitária, mas o resultado do desenvolvimento histórico e da construção da cultura correspondente, cujos pressupostos incluem componentes que, embora não formulados expressamente, convivem com os elementos estruturais explícitos em forma normativa ou institucional (Böckenförde, 2017 [1991]).

A esse respeito, Inglehart e Welzel (2009 [2005]) sintetizam a discussão contemporânea sobre cultura democrática, ou cívica, em três abordagens concorrentes: 1) Abordagem da legitimidade; 2) Abordagem comunitária; 3) Abordagem do desenvolvimento humano. A primeira enfoca a questão do apoio ao sistema político democrático enquanto elemento-chave de entendimento do surgimento e sustentação das democracias; a segunda, por sua vez, confere destaque às discussões sobre teias de relações e formação de capital social para explicar o que garante a estabilidade do sistema democrático; por fim, a terceira enfatiza a importância dos valores de autoexpressão e de emancipação humana decorrentes do desenvolvimento socioeconômico para entender as raízes da democracia.



“

A DEMOCRACIA, PORTANTO, NÃO É UM DADO APRIORÍSTICO OU UMA SIMPLES DECORRÊNCIA DA VIDA COMUNITÁRIA, MAS O RESULTADO DO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E DA CONSTRUÇÃO DA CULTURA CORRESPONDENTE, CUJOS PRESSUPOSTOS INCLUEM COMPONENTES QUE, EMBORA NÃO FORMULADOS EXPRESSAMENTE, CONVIVEM COM OS ELEMENTOS ESTRUTURAIS EXPLÍCITOS EM FORMA NORMATIVA OU INSTITUCIONAL”

Em geral, há grande convergência entre as abordagens comunitária e do desenvolvimento humano, já que ambas aderem à tradição da cultura cívica. Cabe notar, porém, que os autores que se pautam pela teoria do desenvolvimento humano são enfáticos ao dizer que variáveis que refletem valores comunais, como confiança interpessoal, obediência às normas ou atividades em associações, não necessariamente refletem valores emancipadores, uma vez que podem estar enraizados em comunidades autoritárias ou xenofóbicas (Inglehart e Welzel, 2009 [2005]). Como valores emancipadores, podem ser elencados a valorização da possibilidade de escolha em diferentes situações sociais (como o direito ao divórcio), da igualdade entre os indivíduos e da voz dos cidadãos, por meio da proteção à liberdade de expressão (Okado e Ribeiro, 2017).

De fato, essa problemática já havia sido percebida inclusive por autores da abordagem comunitária, ao reconhecerem que nem todo tipo de capital social é benéfico para a democracia, existindo também um lado prejudicial do capital social. Ele se manifestaria na forma de redes voltadas para o seu interior que expõem as pessoas à pressão dos grupos em vez de emancipá-las, ou mesmo na possibilidade de que as pessoas se associem e gerem capital social para alcançar finalidades antidemocráticas (Putnam, 2015 [2000]). Embora a delimitação das características de uma comunidade autoritária possa ser disputada, o desprezo por valores básicos para as sociedades democráticas é

um sinalizador importante. Por outro lado, o caso brasileiro e seus baixíssimos níveis de confiança política e interpessoal representam problemas severos, podendo redundar em atitudes antidemocráticas por parte dos cidadãos justamente pela ausência de níveis básicos de capital social (Moisés, 2010; Moisés e Carneiro, 2008).

Com efeito, há evidências de que um vasto conjunto de valores cívicos centrados na liberdade e na autoexpressão seja mais importante para a democracia do que o apoio explícito às instituições democráticas ou do que a participação de massa em organizações burocraticamente organizadas e a confiança pública em instituições hierarquicamente estruturadas (Inglehart e Welzel, 2009 [2005]; Norris, 2000). Ademais, desenvolvimentos recentes nesta abordagem apontam que os impulsos democráticos são amplamente provenientes dos chamados “valores emancipatórios”, de orientação crítico-liberal, os quais constituem elementos pré-institucionais de poder das pessoas voltados ao desejo pela liberdade (Welzel, 2013).

Tendo essa literatura como pano de fundo, a cultura democrática é entendida no âmbito do IDL como um conjunto de competências necessárias para que os cidadãos valorizem e pratiquem a democracia, de modo a sustentar suas instituições. Essa dimensão da democracia local é operacionalizada por meio de três atributos basilares: 1) Dimensão Cognitiva; 2) Vida Comunitária; 3) Normas e Valores. O primeiro atributo enfatiza que, embora a democracia seja consistente com níveis variáveis de formação educacional e informacional, é difícil conceber uma democracia consolidada sem um grau relativamente alto de conhecimento e de interesse político (Almond e Verba, 1989 [1963]). O segundo atributo, por sua vez, contempla aspectos relacionais que contribuem para o estreitamento dos laços pessoais e para a formação de capital social, como confiança, solidariedade e cooperação social (Moisés, 2010; Putnam, 2015 [2000]). Por fim, o terceiro atributo tem natureza mais axiológica e considera as principais normas e valores que sustentam o sistema democrático, como inclinação à tolerância e ao diálogo, bem como o apoio ao Estado de Direito



e ao regime democrático (Diamond, 2015 [2008]; Fuks, Casalecchi e David, 2016).

3. MÉTODO DE PESQUISA

Em termos metodológicos, o presente capítulo se propõe a explorar as variáveis de cultura democrática contempladas pelo IDL a fim de verificar, por meio de análises estatísticas multivariadas, quais seriam os principais fatores que explicam a maior ou menor adesão à democracia na cidade de São Paulo. Pesquisas anteriores demonstram que o estudo das cidades é relevante inclusive para extrair ensinamentos para a realidade nacional. Isso acontece especialmente quando a cidade em questão é uma metrópole como São Paulo, que compartilha diversas similaridades com outras grandes metrópoles do país e, possivelmente, também com outras grandes metrópoles mundiais, de modo que essas cidades são capazes de reproduzir uma heterogeneidade sociodemográfica de enorme valor analítico (Marques e Mont'Alverne, 2016). Sobre esse assunto, no seu estudo sobre a cidade de New Haven, em Connecticut nos Estados Unidos, Dahl (1961, p. V-VI, tradução nossa) argumentou que “muitos problemas que são quase impenetráveis em uma área maior podem ser eliminados com relativa facilidade nesta tela menor”.

Como já amplamente discutido no capítulo metodológico deste livro, a base de dados compilada a partir do *survey* com a população eleitoral de São Paulo é composta por uma amostra representativa de 2,417 entrevistas realizadas presencialmente entre julho e agosto de 2019. O desenho amostral utilizado foi constituído por duas etapas: (i) amostragem probabilística estratificada por conglomerados (regiões administrativas e setores censitários) para a seleção aleatória dos domicílios, com critérios sistemáticos de salto e de percurso, bem como estratificação implícita dos setores censitários com base no Índice de Desenvolvimento Humano em sua dimensão renda (IDH-R); (ii) amostragem não-probabilística a partir de cotas para a seleção dos entrevistados representando a distribuição da população da cidade em termos de quatro variáveis: sexo, faixa etária, grau de instrução e status ocupacional.

Neste capítulo, aplicaremos modelos de regressão múltipla, recorrendo à regressão linear quando a variável dependente for contínua e à regressão logística ordinal quando a variável dependente for categórica ordinal. Isto porque trabalharemos com três variáveis dependentes, a saber: (i) Preferência democrática – grau de concordância com a afirmação “A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, independente das circunstâncias” que vai de 1 (“discorda totalmente”) até 4 (“concorda totalmente”); (ii) Relativização da democracia – grau de concordância com a afirmação “Quando há uma situação difícil, não importa que o governo passe por cima das leis, do Congresso e das instituições com o objetivo de resolver os problemas” que vai de 1 (“discorda totalmente”) até 4 (“concorda totalmente”); (iii) Índice de democratas sólidos – agregação das duas variáveis anteriores em um índice que vai de 0 (“discorda totalmente” da preferência pela democracia e “concorda totalmente” com a sua relativização) até 6 (“concorda totalmente” com a preferência democrática e “discorda totalmente” da relativização). No caso desta última variável, cabe observar, seguimos os passos de Inglehart e Welzel (2009 [2005]) que propõem a criação de um índice similar a partir dos dados do *World Values Survey* com a finalidade de identificar os indivíduos que não apenas manifestam forte apoio à democracia, mas também registram alta rejeição de formas autoritárias de governo.

Como variáveis independentes, foram incluídas questões referentes aos seguintes fatores: conhecimento político, interesse político, confiança social, solidariedade social, tolerância política, apoio ao Estado de Direito, avaliação do desempenho do governo local, avaliação da corrupção e participação social. Uma vez que se trata de uma miríade de questões, aplicamos técnicas de análise de componentes principais para a redução de dimensionalidade das variáveis em um menor número de fatores (ou componentes). Desse modo, obtivemos os componentes descritos na Tabela 1, que são as variáveis explicativas utilizadas em nossos modelos.

Finalmente, também incluímos nos modelos uma série de variáveis de controle relacionadas


Tabela 1 | Lista de componentes principais usados nos modelos

Componente	Descrição
Conhecimento político – básico	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de conhecimento acerca de instituições básicas do governo local, como Prefeitura e Câmara Municipal.
Conhecimento político – médio	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de conhecimento de instituições menos conhecidas, como o Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.
Conhecimento político – avançado	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de conhecimento mais sofisticado, como os mecanismos de influência popular na política, a saber: Lei de Acesso à Informação, Iniciativa Popular e Ação Popular.
Interesse político – geral	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de disposição a se informar e a se educar politicamente, bem como na variável de pluralidade de fontes de informação.
Interesse político – literacia midiática	Componente com altas cargas fatoriais na variável de checagem da veracidade da informação política antes de repassá-la, servindo como uma proxy de literacia midiática.
Confiança social – particularizada	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de confiança em membros de grupos mais próximos do indivíduo, como família, vizinhos e conhecidos.
Confiança social – generalizada	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de confiança em membros de grupos mais distantes do indivíduo, como desconhecidos da cidade, do país ou de outros países.
Tolerância política	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de aceitação de posições políticas divergentes, disposição ao diálogo e abertura à persuasão.
Apoio ao Estado de Direito	Componente com altas cargas fatoriais nas variáveis de percepção sobre o cumprimento da lei pela maioria das pessoas e de legitimidade da lei independente do governo no poder.
Avaliação de desempenho	Componente com altas cargas fatoriais em todas as variáveis de avaliação de desempenho relativas às diversas áreas de atuação do poder público local, tais como: emprego, saúde, segurança, transporte, habitação, educação etc.
Avaliação de corrupção	Componente com altas cargas fatoriais em todas as variáveis de avaliação do grau de corrupção nas seguintes instituições: Partidos Políticos, Judiciário, Câmara de Vereadores, Prefeitura e Polícia.
Participação social – geral	Componente com altas cargas fatoriais em todas as variáveis de participação social na vida comunitária, tais como frequência em: clubes sociais, grupos de arte, associações filantrópicas, grupos religiosos e grupos de autoajuda.
Participação social – religiosa/ autoajuda	Componente com altas cargas fatoriais apenas nas variáveis específicas de participação social relacionada a grupos religiosos e de autoajuda.



a aspectos sociodemográficos que comumente demonstram relevância nas explicações sobre a cultura cívica, tais como: sexo, idade, renda, escolaridade e região de moradia. No caso desta última, introduzimos variáveis binárias (*dummies*) para cada uma das oito regiões administrativas de São Paulo, tal como a divisão territorial utilizada pela Prefeitura da cidade (a saber: Leste-1, Leste-2, Centro, Norte-1, Norte-2, Oeste, Sul-1 e Sul-2), de modo a considerar efeitos fixos para a variação regional da cidade.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de examinar as características da cultura cívica na cidade de São Paulo, apresentamos a seguir os resultados da análise do tema, começando por estatísticas descritivas básicas como as frequências das variáveis dependentes (preferência democrática e relativização da democracia) e seu cruzamento com aspectos sociodemográficos, como sexo, faixa etária e grau de instrução. De início, verifica-se na Tabela 2 que a concordância com a afirmação de que a democracia é a melhor forma de governo é majoritária em São Paulo. No entanto, enquanto 34,1% dos entrevistados concordam totalmente com a afirmação, 32,2% concordam apenas em parte, e 31,5% discordam, em medidas diferentes, do indicador de preferência pelo regime.

Os limites de apreciação dos paulistanos pela democracia ficam mais evidentes quando são consideradas as respostas a uma pergunta que tem forte relação com a conjuntura política pós-ascensão do presidente Jair Bolsonaro: “Em que grau você concorda com a seguinte frase: ‘Quando há uma situação difícil, não importa que o governo passe por cima das leis, do Congresso e das instituições com o objetivo de resolver os problemas?’”. Enquanto 31,3% dos entrevistados discordam totalmente da afirmação e 19,5% discordam em parte (totalizando 50,8%), outros 48,4% concordam totalmente ou em parte com a relativização do regime.

O percentual de entrevistados que concorda totalmente com o indicador de relativização da democracia é praticamente igual ao dos que discordam totalmente ou em parte da afirmação de preferência democrática. Isto não exclui que a disposição de aderir a soluções antidemocráticas exista mesmo entre cidadãos que preferem em alguma medida a democracia. Os resultados questionam, portanto, o grau de cultura cívica existente entre os paulistanos, indicando uma situação parcialmente deficitária em relação ao regime democrático, na medida em que dois terços dos entrevistados têm preferência pelo regime em graus variados, mas, ao mesmo tempo, parte deles aceita a sua relativização em situações difíceis ou de crise. Em suma, na falta de cultura cívica, abre-se espaço para a preferência por soluções autoritárias.

Tabela 2

Grau de concordância com a preferência pelo regime democrático e com a relativização da democracia

Grau	Preferência democrática	Relativização da democracia
Concorda totalmente	34,1%	16,7%
Concorda em parte	32,2%	31,7%
Discorda em parte	18,9%	19,5%
Discorda totalmente	12,6%	31,3%
Não respondeu	2,2%	0,8%
Total	100%	100%



A Tabela 3 mostra os resultados por gênero, indicando que não há diferenças significativas, exceto no caso da concordância total com a preferência democrática: enquanto 39,3% dos homens estão de acordo, as mulheres têm quase 10 pontos percentuais a menos, com 29,7%. Ao mesmo tempo, quando analisada a concordância parcial com a frase, elas são mais numerosas que os homens. Tratando da relativização da democracia, as maiores diferenças aparecem quanto à discordância total de que o regime poderia ser flexibilizado a depender das circunstâncias: enquanto 34,1% dos homens rechaçam por completo essa possibilidade, apenas 28,9% das mulheres o fazem; contudo, quando examinamos a soma da discordância total e parcial com a relativização da democracia, os percentuais entre homens e mulheres se equivalem (50,9 e 50,7%, respectivamente), indicando

que os resultados têm de ser vistos com cautela. É necessária mais informação para entender melhor a motivação das atitudes diferentes.

É possível, porém, que as diferenças de adesão à democracia entre os gêneros estejam associadas a outras desigualdades, como escolaridade e renda. A questão fica mais clara ao se considerar os resultados de regressões mostradas adiante, nos quais o indicador de gênero não emerge como uma variável significativa para explicar a preferência democrática ou a sua relativização em São Paulo.

A idade também é uma variável que afeta os níveis de preferência democrática. A Tabela 4 mostra que, em São Paulo, os mais jovens apresentam o menor percentual de concordância total com a afirmação de que a democracia é a melhor forma

Tabela 3 | Grau de preferência democrática e relativização da democracia por sexo

Grau	Preferência Democrática		
	Homens	Mulheres	Total
Concorda totalmente	39,3%	29,7%	34,1%
Concorda em parte	30,8%	33,4%	32,2%
Discorda em parte	15,6%	21,6%	18,9%
Discorda totalmente	12,9%	12,4%	12,6%
Não respondeu	1,4%	3,0%	2,2%
Total	100%	100%	100%

Grau	Relativização da Democracia		
	Homens	Mulheres	Total
Concorda totalmente	18,8%	14,8%	16,7%
Concorda em parte	29,8%	33,3%	31,7%
Discorda em parte	16,8%	21,8%	19,5%
Discorda totalmente	34,1%	28,9%	31,3%
Não respondeu	0,5%	1,1%	0,8%
Total	100%	100%	100%



de governo: são 23,8%. Já os cidadãos de 60 anos ou mais são os que expressam maior adesão formal ao regime: 46,2% deles concordam totalmente com a preferência pela democracia. Isso provavelmente acontece, de acordo com o que sustenta parte da literatura, devido à experiência com o regime (Moisés, 2005).

a aderir ao regime em democracias consolidadas (Foa e Mounk, 2016). Os resultados encontrados em São Paulo estão alinhados com esses estudos, e também com aqueles que se dedicaram ao caso latino-americano (Fuks, Paulino e Casalecchi, 2018; Moreno e Lagos, 2016). A predominância de preferência democrática entre os

Tabela 4 | **Grau de preferência democrática e relativização da democracia por faixa etária**

Grau	Preferência Democrática				
	De 16 a 29 anos	De 30 a 44 anos	De 45 a 59 anos	60 anos ou mais	Total
Concorda totalmente	23,8%	36,8%	35,7%	46,2%	34,1%
Concorda em parte	39,2%	33,3%	27,6%	23,3%	32,2%
Discorda em parte	22,5%	16,9%	20,0%	14,2%	18,9%
Discorda totalmente	13,0%	11,2%	13,4%	13,5%	12,6%
Não respondeu	1,5%	1,9%	3,3%	2,8%	2,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Grau	Relativização da Democracia				
	De 16 a 29 anos	De 30 a 44 anos	De 45 a 59 anos	60 anos ou mais	Total
Concorda totalmente	13,0%	16,9%	18,8%	20,2%	16,7%
Concorda em parte	41,1%	29,2%	29,1%	22,3%	31,7%
Discorda em parte	18,6%	20,2%	17,2%	23,4%	19,5%
Discorda totalmente	26,8%	33,4%	33,3%	32,8%	31,3%
Não respondeu	0,5%	0,4%	1,6%	1,3%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.

Com efeito, enquanto parte da literatura internacional sobre cultura cívica e comportamento político indica a tendência de os cidadãos mais jovens expressarem maior apoio à democracia (Dalton, 2004; Inglehart e Welzel, 2009 [2005]), investigações mais recentes mostraram os jovens como agentes mais críticos e menos propensos

paulistanos mais velhos seria explicada também porque as gerações que viveram sob o autoritarismo tendem a comparar a democracia com o regime anterior, mas Fuks, Paulino e Casalecchi (2018) demonstraram que o padrão depende da força do legado autoritário que sobrevive à redemocratização.



Esse legado, aliás, poderia explicar, por exemplo, a diferença das respostas dos cidadãos mais velhos em relação à preferência e à relativização da democracia. Enquanto os paulistanos de mais de 60 anos têm as maiores taxas de concordância total com a relativização da democracia (20,2%), os de 45 a 59 anos estão entre os que mais discordam da relativização total do regime: são 33,3%. Ainda assim, quando se considera a soma da discordância total e parcial à pergunta sobre a relativização da democracia, os mais velhos são os que apresentam o maior percentual de rejeição dessa alternativa (56,2%), enquanto os entrevistados das faixas intermediárias, 30 a 44 e 45 a 59 anos, ficam em uma posição intermediária (53,6 e 50,5%, respectivamente),

e os mais jovens na posição de menor rejeição à relativização da democracia, com 45,4%. Em outras palavras, ao considerar o que poderia ser visto como um compromisso mais forte com a democracia, a atitude dos paulistanos se diversifica bastante, embora a análise de regressão não indique relação significativa entre idade e a relativização do regime.

A escolaridade é outro fator que explica a preferência democrática dos paulistanos e a sua disposição de relativizar o regime. Os dados demonstram, de início, que quanto maior é a escolaridade maior a tendência de os paulistanos concordarem totalmente que a democracia é a melhor forma de governo. A Tabela 5 mostra que 52,1% dos

Tabela 5 | **Grau de preferência democrática e relativização da democracia por nível de escolaridade**

Grau	Preferência Democrática				
	Sem escolaridade / Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo / Ensino médio incompleto	Ensino médio completo / Ensino superior incompleto	Ensino superior completo / Pós-graduação ou acima	Total
Concorda totalmente	26,6%	26,1%	31,6%	52,1%	34,1%
Concorda em parte	33,8%	31,3%	37,7%	22,4%	32,2%
Discorda em parte	18,8%	24,6%	19,5%	14,3%	18,9%
Discorda totalmente	16,5%	15,2%	10,4%	9,7%	12,6%
Não respondeu	4,3%	2,9%	0,8%	1,5%	2,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Grau	Relativização da Democracia				
	Sem escolaridade / Ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo / Ensino médio incompleto	Ensino médio completo / Ensino superior incompleto	Ensino superior completo / Pós-graduação ou acima	Total
Concorda totalmente	19,9%	18,5%	15,9%	12,8%	16,7%
Concorda em parte	28,8%	35,1%	37,9%	23,7%	31,7%
Discorda em parte	20,7%	21,8%	19,6%	16,5%	19,5%
Discorda totalmente	29,0%	23,6%	26,3%	46,5%	31,3%
Não respondeu	1,7%	1,0%	0,3%	0,5%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%



entrevistados com ensino superior completo ou mais estão agrupados neste caso, enquanto essa taxa cai para 26,6% entre quem não completou o ensino fundamental, um percentual menor que a média da população como um todo.

A diferença também aparece na relativização da democracia e, aqui, a influência do alto nível de escolaridade é ainda maior. Enquanto 46,5% dos que completaram o ensino superior ou cursaram uma pós-graduação discordam totalmente de que situações de crise justificam a flexibilização das regras democráticas, as diferenças diminuem entre os outros níveis de escolaridade. Isto fica evidente ao se considerar a análise de regressão: os níveis médios de escolaridade emergem como preditores positivos e estatisticamente significantes tanto da preferência democrática quanto da relativização do regime, mas a alta escolaridade está positivamente associada ao índice de democratas sólidos e à preferência democrática per se, em análise na qual os indicadores da categoria de referência são os indivíduos sem escolaridade formal e ensino fundamental incompleto.

Os dados sugerem, portanto, que os indivíduos com escolaridade média aderem formalmente à democracia, mas aceitam relativizá-la a depender do contexto. Já os cidadãos com ensino superior conformam os democratas sólidos, indicando a importância estratégica que tem a educação – e os diferentes níveis de escolaridade – para a consolidação de uma cultura cívica. Nesse sentido, o cenário analisado ajuda a indicar um problema extremamente importante para o país como um todo, pois são abismais as dificuldades de acesso dos brasileiros ao ensino superior (Almeida *et al.*, 2012; Andrade, 2012).

A Tabela 6 apresenta, na sequência, os resultados dos modelos de regressão realizados para permitir melhor compreensão dos padrões de cultura

cívica dos cidadãos paulistanos¹. Os modelos abrangem outras variáveis além das exploradas nas análises anteriores. O primeiro fator explicativo a emergir é o nível de conhecimento político. Neste sentido, a variável de conhecimento médio mostrou-se significativamente negativa para a relativização da democracia, mas positiva para o índice de democratas sólidos, confirmando o que a literatura de cultura política sustenta sobre o tema. Com efeito, os níveis avançados de conhecimento político reforçam os diferentes indicadores de apreciação democrática.

O interesse político geral também se mostrou significativamente positivo para a preferência democrática e, nesse sentido, ao se associar com altas cargas fatoriais de literacia midiática, se mostrou negativo para a relativização do regime democrático, mas positiva para o índice de democratas sólidos. Os resultados indicam, portanto, que o hábito de se interessar pela política é uma condição necessária para a atitude positiva dos cidadãos com relação ao regime democrático, e isso ainda se potencializa com a interveniência de atitudes típicas de cidadãos com maior literacia midiática, como evitar o compartilhamento de notícias que podem ser falsas. É possível, porém, que somente a disposição a se informar não seja suficiente para fomentar uma adesão sólida ao regime democrático. Deve-se ressaltar a diferença destes resultados em relação ao que a literatura encontrou usualmente, pois diversos estudos documentaram a relação positiva entre consumo midiático e comportamento democrático (Mesquita, 2008; Norris, 2000; Vreese, de e Boomgaarden, 2006; Zúñiga e Diehl, 2019). Os achados para o caso de São Paulo não estão em conflito com as pesquisas anteriores, mas indicam a necessidade de considerar com maior cautela as relações de causalidade entre as variáveis, ainda mais se é exigido um compromisso mais sofisticado com o regime democrático.

1. *Os achados provenientes dos modelos de regressão oferecem indícios importantes para compreender as relações entre as variáveis, mas deve-se considerar com cautela possíveis relações de causalidade indicadas por eles. Isso porque estamos lidando com uma pesquisa transversal (cross-section), sendo que modelos de causalidade em sentido rigoroso só poderiam ser derivados de pesquisas com séries temporais, já que a variável "tempo" é imprescindível para se estabelecer relações de causa e efeito. Ainda assim, as associações aqui encontradas não deixam de ser sugestivas como possíveis indícios de causalidade que poderiam servir como ponto de partida para investigações mais aprofundadas sobre o assunto.*


Tabela 6 | Resultados dos modelos de regressão

	Preferência democrática	Relativização da democracia	Índice de democratas sólidos
Conhecimento político – médio	0.0515 (0.0365)	-0.179*** (0.0353)	0.110*** (0.0257)
Conhecimento político – básico	-0.0459 (0.0476)	-0.0295 (0.0456)	-0.00524 (0.0344)
Conhecimento político - avançado	0.0662 (0.0520)	-0.0447 (0.0503)	0.0627* (0.0373)
Interesse político – geral	0.135*** (0.0436)	0.0454 (0.0431)	0.0290 (0.0330)
Interesse político - literacia midiática	0.0560 (0.0474)	-0.115** (0.0459)	0.100*** (0.0352)
Confiança social – generalizada	0.0481 (0.0325)	-0.0297 (0.0311)	0.0341 (0.0236)
Confiança social - particularizada	0.0873** (0.0423)	-0.0754* (0.0414)	0.0959*** (0.0321)
Solidariedade social - generalizada	0.0893*** (0.0291)	-0.0527* (0.0285)	0.0720*** (0.0218)
Solidariedade social - particularizada	-0.0119 (0.0474)	0.0209 (0.0469)	-0.0173 (0.0362)
Tolerância política	0.211*** (0.0485)	-0.0255 (0.0478)	0.115*** (0.0363)
Apoio ao Estado de Direito	0.273*** (0.0503)	0.114** (0.0485)	0.0812** (0.0363)
Avaliação de Desempenho	0.00163 (0.0210)	0.0982*** (0.0208)	-0.0625*** (0.0159)
Avaliação de Corrupção	-0.0406 (0.0278)	0.0336 (0.0272)	-0.0429** (0.0211)
Participação social – geral	-0.121*** (0.0350)	0.0531 (0.0339)	-0.0796*** (0.0260)
Participação social - religiosa/autoajuda	-0.0405 (0.0483)	0.0593 (0.0463)	-0.0462 (0.0355)
Sexo (Masculino)	0.119 (0.0962)	0.00343 (0.0939)	0.0576 (0.0723)
Idade	0.0173*** (0.00338)	0.00119 (0.00325)	0.00684*** (0.00249)
Renda	0.0683 (0.0505)	-0.147*** (0.0493)	0.104*** (0.0376)
Escolaridade baixa	0.0314 (0.156)	0.249 (0.154)	-0.152 (0.121)
Escolaridade média	0.225* (0.131)	0.282** (0.129)	-0.0384 (0.101)
Escolaridade alta	0.519*** (0.158)	-0.161 (0.153)	0.312*** (0.118)
Dummies regionais	SIM	SIM	SIM
Constante 1 (Constante)	-1.318*** (0.254)	-0.899*** (0.243)	3.152*** (0.185)
Observações	1718	1730	1715
Pseudo-R2 (R2)	0,083	0,041	0,186

Erros padrões entre parênteses; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$
 Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do IDL.



Embora parte dos resultados sobre a escolaridade tenha sido discutida antes, interessa neste ponto explorar a relação entre escolaridade, conhecimento e interesse políticos. É possível que quanto mais cresça a escolaridade dos cidadãos, mais eles demonstrem interesse por política e demandem maiores níveis de conhecimento e de informação sobre a matéria. Neste sentido, considerando-se que as oportunidades educacionais dos brasileiros são muito restritas e que também faltam incentivos de parte dos partidos e dos agentes políticos para o desenvolvimento político dos eleitores em geral e, em especial, dos mais jovens, isso talvez ajude a explicar por que eles expressam menor adesão à democracia e níveis mais baixos de cultura cívica.

Partidos, aliás, tendem a se organizar por procedimentos pouco transparentes, como demonstrado pela nota do componente de dinâmica intrapartidária obtida a partir da avaliação de especialistas ouvidos pelo IDL. A nota para São Paulo, nesta categoria, composta pela avaliação de eleições para diretórios locais, processo de seleção de candidatos e disciplina partidária, foi de 4,76, a mais baixa entre os componentes da dimensão de Processo Eleitoral (Instituto Sivis, 2019). Isso sugere, portanto, que uma associação de diferentes fatores culturais e institucionais opera limitando o desenvolvimento da cultura cívica em São Paulo.

Outros testes de regressão mostraram que a confiança social particularizada apresentou resultados significativos nos modelos referentes às três variáveis dependentes, sendo positivos para a preferência democrática e o índice de democratas sólidos, e negativo para a relativização do regime democrático, tal como era esperado. Isso indica que o capital social próprio de círculo mais próximo dos indivíduos é fortemente associado com as medidas de adesão à democracia, o que confirma o que boa parte da literatura especializada sustentou a respeito (Moisés, 2010; Newton, Stolle e Zmerli, 2018; Putnam, 1993, 2015 [2000]).

Além disso, ao se examinar a importância da solidariedade social generalizada como fator propulsor de cultura cívica, os resultados também se mostraram significativos para os três modelos.

Isso sugere que, em situações nas quais as pessoas revelam preocupação com o bem-estar dos demais, o capital social dos indivíduos importa para explicar a adesão à democracia, enquanto solidariedade social particularizada não revela relações significativas com nenhum dos modelos.

Um resultado, contudo, desafia o argumento de que mais engajamento comunitário estaria associado a uma melhor cultura cívica dos cidadãos. A variável de participação social geral mostra resultados significativos e negativos para a preferência democrática e o índice, contradizendo parte da literatura de capital social que enfatiza a importância da participação para a democracia. Cabe observar, porém, como já discutido na seção teórica deste capítulo, que também há uma literatura que discute os efeitos negativos da participação, especialmente quando esta envolve visões de tipo intragrupo muito acentuadas, o que poderia explicar parte dos resultados apresentados (Mounk, 2018; Putzel, 1997; Uribe, 2014).

Tolerância política foi outra variável incluída nos testes que apresentou resultados significativos e positivos para a preferência democrática e para o índice de democratas sólidos. Como é próprio da tradição e da cultura política de países em que a democracia está consolidada, a disposição ao diálogo e a abertura em face do contraditório são sinais sofisticados de vivência democrática; nesse sentido, os resultados para São Paulo são promissores.

Cabe relatar, finalmente, um achado que contradiz as expectativas das teorias democráticas em geral. Trata-se da associação positiva e significativa verificada entre o apoio dos entrevistados ao Estado de Direito e o indicador de relativização da democracia. Não sem certa surpresa, portanto, verificou-se que indivíduos que demonstram mais apoio ao Estado de Direito tenderiam a aceitar a flexibilização do regime, embora a mesma variável tenha apresentado também resultados significativos e positivos para a preferência democrática e o índice de democratas sólidos; isso indica que estamos em face da necessidade de explorar melhores achados para compreender a sua real significação. Nesse sentido, em vista de que a variável de apoio ao Estado de Direito incorpora a percep-



ção dos indivíduos sobre o cumprimento da lei por seus pares, poderíamos considerar que a explicação para tal achado incongruente tem relação com isso, ou seja, com a percepção crítica sobre a tendência social de cumprimento da lei. Indivíduos que têm percepção crítica do cumprimento das leis por seus pares poderiam considerar que, em situações de crise, o panorama demandaria um governo forte para colocar o país em ordem. É uma hipótese que poderia indicar uma variante conservadora da cultura cívica.

Outro fator relevante dessa cultura se refere à avaliação do desempenho do governo em países democráticos. Saber como os governos se saem é muito importante para a posição dos cidadãos. Tal avaliação se revelou significativa e positiva para a relativização da democracia e negativa para o índice de democratas sólidos. Isso quer dizer que, ao contrário do sugerido por parte da literatura, indivíduos que avaliam mais positivamente o desempenho do governo em atividades e serviços públicos tendem a ser mais coniventes com visões relativistas da democracia. Uma possível explicação para esse achado pode ser derivada de estudos que mostram que avaliações negativas do desempenho dos governos podem ser bons indicadores de uma cultura cívica, pois sugeririam que os cidadãos são críticos em face da ação das autoridades que autorizaram a governar em seu nome (Fuks, Casalecchi e Araújo, 2017; Norris, 1999).

Finalmente, outra variável que se refere ao funcionamento do regime diz respeito à avaliação do fenômeno da corrupção. Ela revelou, nos testes, resultado significativo e negativo para o índice de democratas sólidos. O achado mostra que as percepções de altos níveis de corrupção estão associadas a atitudes e valores menos democráticos por parte dos cidadãos de São Paulo, o que confirma o que parte da literatura encontrou para o país como um todo (Moisés, 2013). Outros estudos, no entanto, como o de Bonifácio e Fuks (2017), indicam para diversos países latino-americanos a tendência de que cidadãos experientes com corrupção são também politicamente participativos. Isso indicaria que o tema demanda mais atenção, pois, se os cidadãos com experiência com corrupção tendem a participar mais, os dados tratados

aqui indicam que a maior percepção de corrupção está associada a menor apreço pela democracia, e isso poderia eventualmente levar cidadãos com baixa percepção de corrupção a se afastarem da esfera política.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência histórica e o debate teórico mostram que a cultura cívica é um componente fundamental da democracia. Não existe democracia sem democratas, e é a cultura cívica que qualifica os cidadãos para acompanhar o funcionamento dos governos democráticos e para influir sobre os seus rumos pelo voto e pela participação ativa. Nesse sentido, ela atualiza uma dimensão fundamental da qualidade da democracia; isto porque, como um tipo específico de cultura política, ela vitaliza a noção de que, para além dos princípios fundamentais do regime democrático – a liberdade e a igualdade –, a promessa de soberania popular só se realiza quando os interesses e as preferências das pessoas comuns são alcançados. Isso significa que a qualidade do regime democrático supõe a interação entre os princípios políticos, os procedimentos democráticos e os resultados concretos da ação governamental. A cultura cívica opera, assim, como o conteúdo que dá sentido e anima a participação e a representação políticas que tanto diferenciam o regime democrático de suas alternativas. Quando tudo isso funciona a contento, as pessoas comuns valorizam a democracia e defendem o regime.

A verificação dos índices de cultura cívica dos paulistanos pelo IDL – com o objetivo de identificar os principais fatores relacionados com a adesão dos cidadãos à democracia – evidenciou achados extremamente importantes para o fortalecimento do regime democrático na cidade de São Paulo. Alguns desses achados são comentados em seguida. Em primeiro lugar, o IDL evidenciou, uma vez mais, um aspecto fundamental que opera na maior parte dos casos bem-sucedidos de consolidação democrática, ou seja, o papel estratégico da educação. O acesso a esse bem público é um componente fundamental de ativação do conhecimento sobre e do interesse por política das pessoas comuns.



“

NÃO EXISTE DEMOCRACIA SEM DEMOCRATAS, E É A CULTURA CÍVICA QUE QUALIFICA OS CIDADÃOS PARA ACOMPANHAR O FUNCIONAMENTO DOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS E PARA INFLUIR SOBRE OS SEUS RUMOS PELO VOTO E PELA PARTICIPAÇÃO ATIVA. NESSE SENTIDO, ELA ATUALIZA UMA DIMENSÃO FUNDAMENTAL DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA; ISTO PORQUE, COMO UM TIPO ESPECÍFICO DE CULTURA POLÍTICA, ELA VITALIZA A NOÇÃO DE QUE, PARA ALÉM DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO REGIME DEMOCRÁTICO – A LIBERDADE E A IGUALDADE –, A PROMESSA DE SOBERANIA POPULAR SÓ SE REALIZA QUANDO OS INTERESSES E AS PREFERÊNCIAS DAS PESSOAS COMUNS SÃO ALCANÇADOS.”

Essas duas variáveis, conhecimento e interesse, são funcionais para a participação cívica, mas elas dependem de que os eleitores sejam informados de como funciona o regime democrático e, assim, possam se decidir se querem se envolver com ele e em que medida. Nos dois casos, os testes realizados mostraram que as variáveis confirmam a adesão das pessoas ao regime e não estimulam as atitudes que o relativizam em face de contextos de crise. Essa informação é muito importante ao levar em conta os desenvolvimentos recentes da vida política brasileira que, às vezes, coloca em risco a sobrevivência da democracia. Cabe lembrar, ademais, uma observação que o cientista político norte-americano Robert Dahl repetiu em vários de seus textos: o pleno exercício da cidadania no regime democrático depende do “entendimento iluminado” que as pessoas alcancem sobre o que realmente está em jogo no funcionamento desse regime.

O tratamento das questões relativas ao conhecimento e ao interesse político – como algumas das variáveis que conformam a cultura cívica – também chamou a atenção para o papel dos partidos e das lideranças políticas porque são esses atores

que podem – e devem – oferecer as alternativas de formação política e de envolvimento das pessoas com a vida pública. Nesse sentido, a precariedade de acesso à educação – relativa às desigualdades estruturais da sociedade brasileira –, associada com a oferta insuficiente de formação e participação de parte de tais atores ajuda a explicar o fato de que os mais jovens, na cidade de São Paulo, são menos ligados ao regime democrático e até aceitam a sua relativização.

A pesquisa ainda evidenciou, em relação a essa dimensão, que o legado autoritário, quando existe, influencia as atitudes de segmentos populacionais como os mais velhos, cuja experiência com o regime autoritário e com a democracia afeta a sua opinião. E, confirmando esse aspecto, um dos achados importantes sobre a formação da cultura cívica dos paulistanos se refere ao papel do desempenho dos governos democráticos: quando são efetivamente responsivos aos interesses e às preferências dos cidadãos, podem fortalecer a adesão à democracia e bloquear as atitudes de relativização do regime. Essa é uma mensagem importante dessa pesquisa para os governantes e para os partidos políticos, que são objetos de ampla desconfiança dos eleitores brasileiros (Moisés, 2005).

Os dados mostraram ainda que variáveis como a confiança particularizada e solidariedade generalizada produzem as bases do capital social indispensável para o funcionamento responsivo do sistema democrático. A preocupação com o bem-estar da comunidade e a existência de traços de tolerância em face dos outros, mesmo que pensem diferente, e de abertura ao diálogo político são componentes importantes dos índices de cultura cívica observados em São Paulo. Ao mesmo tempo, o levantamento do IDL confirmou algo que já tinha sido revelado por outras pesquisas de cultura política: a percepção sobre o fenômeno da corrupção é um fator negativo da adesão e do apoio à democracia, e propulsor de atitudes de desconfiança política. Isso indica que, mesmo que a informação sobre o funcionamento da política seja precária, quando as pessoas têm conhecimento de que a lei está sendo violada para facilitar a apropriação indevida de recursos públicos, gera-se o efeito de retirar o apoio ao



regime democrático e de estimular a desconfiança das instituições.

Esse aspecto está relacionado, finalmente, a um achado inesperado da aplicação do IDL em São Paulo. Os dados mostraram, contrariando a teoria democrática usual, que o reconhecimento da importância do Estado de Direito pode interagir positivamente com a relativização do regime, embora também positivamente com o apoio ao mesmo. A explicação para essa incongruência inesperada pode estar precisamente relacionada com a percepção dos entrevistados sobre o cumprimento das leis pelas pessoas comuns. Diferentes pesquisas, e também o IDL, mostraram que muitos cidadãos têm uma apreciação crítica da não submissão de muitos de seus compatriotas às leis do país; isso não é visto como algo positivo. Nesse sentido, é possível que a percepção do Estado de Direito seja vista, neste caso, como algo convivendo com as dificuldades que as vezes o regime democrático apresenta para realizar o que na tradição anglo-saxã se denomina o *enforcement of the law*. A questão tem relação com as dificuldades enfrentadas pelo processo de consolidação do império da lei que, em muitos casos, toma tempo para se estabelecer completamente e depende do empenho das lideranças políticas para que ocorra de maneira efetiva.

Em resumo, os resultados relatados pelo IDL indicam que é deficitária, na cidade de São Paulo, a incidência da cultura cívica. Isso não quer dizer que não haja apoio ao regime democrático entre os paulistanos, mas que prevalece um padrão até certo ponto ambíguo. Neste padrão, alguns apoiadores da democracia ou aceitam a sua relativização, em algumas circunstâncias políticas, ou não exploram completamente os direitos de participação e de influência sobre o funcionamento dos governos democráticos que derivam da natureza do regime. Isso acaba por significar, por exemplo, que o princípio de que todos são iguais quanto ao usufruto dos resultados da democracia não se realiza como seria de se esperar. Em vista das condições atuais no país, em que ações e comportamentos do governo do dia colocam em risco a sobrevivência da democracia, as lideranças políticas da cidade e os partidos que atuam em

seu território têm de estar atentos e redobrar seus esforços para incluir os cidadãos na comunidade política, representá-los de modo efetivo e apoiá-los em sua aspiração de participação cívica. As ações que forem implementadas nesse sentido poderão ajudar o desenvolvimento da cultura cívica dos paulistanos e reforçarão a escolha em favor da democracia no país como um todo.



6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. *et al.* Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 17, n. 3, p. 899–920, 2012.

ALMOND, G. A. The intellectual history of the civic culture concept. In: ALMOND, G. A.; VERBA, S. (Eds.). **The civic culture revisited**. Newbury Park, USA: Sage, 1989. p. 1–36.

ALMOND, G. A.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. 3rd. ed. Newbury Park, USA: SAGE Publications Inc, 1989.

ANDRADE, C. Y. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. **Ensino Superior UNICAMP**, v. 406, p. 1–9, 2012.

ARISTÓTELES. **Política**. 3ª ed. São Paulo, Brasil: Martins Fontes, 2006.

BÖCKENFÖRDE, E. W. **Estado de direito e democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2017.

BONIFÁCIO, R.; FUKS, M. Desvendando a relação entre corrupção e participação política na América Latina: diagnóstico e impactos da exposição a atos corruptos sobre a participação política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 27–52, 2017.

DAHL, R. **Who governs? Democracy and power in an american city**. New Haven, USA: Yale University Press, 1961.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, Brasil: EDUSP, 1997.

DALTON, R. J. **Democratic challenges, democratic choices: the erosion of political support in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DIAMOND, L. Introduction: political culture and democracy. In: DIAMOND, L. (Ed.). **Political culture and democracy in developing countries**. Boulder, USA: Lynne Rienner, 1994. p. 1–28.

_____. **O espírito da democracia**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. The danger of deconsolidation: the democratic disconnect. **Journal of Democracy**, v. 27, n. 3, p. 5–17, 2016.

FUKS, M.; CASALECCHI, G. A.; ARAÚJO, M. M. Are dissatisfied democrats critical? Reevaluating the concept of the critical citizen. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 316–333, 2017.

FUKS, M.; CASALECCHI, G. A.; DAVID, F. Qualificando a adesão à democracia: quão democráticos são os democratas brasileiros? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 19, p. 199–219, 2016.

FUKS, M.; PAULINO, R. O.; CASALECCHI, G. A. Socialization and political regimes: the impact of generation on support for democracy in latin america. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 1, p. 1–22, 2018.

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

INSTITUTO SIVIS. **Índice de Democracia Local - São Paulo**. Curitiba: [s.n.].

MARQUES, F. P. J.; MONT'ALVERNE, C. How important is twitter to local elections in Brazil? A case study of Fortaleza city council. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, p. 1–35, 2016.

MESQUITA, N. C. **Mídia e democracia no Brasil: Jornal Nacional, crise política e confiança nas instituições**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 4, n. 65, p. 71–94, 2005.



_____. **Democracia e confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Edusp, 2010.

_____. Civic culture. In: BADIE, B.; BERG-SCHLOSSER, D.; MORLINO, L. (Eds.). **International encyclopedia of political science**. Thousand Oaks, USA: SAGE Publications Inc, 2011. .

_____. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. In: MOISÉS, J. Á.; MENEGUELLO, R. (Eds.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo, Brasil: EDUSP, 2013. p. 203–238.

MOISÉS, J. Á.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 1–42, 2008.

MORENO, A.; LAGOS, M. Latin America: the modest dividend of growing up democratic. In: DENEMARK, D.; MATTES, R.; NIEMI, R. G. (Eds.). **Growing up democratic: does it make a difference?** [s.l.] Lynne Rienner, 2016. p. 26–63.

MOUNK, Y. **The people vs. democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NEWTON, K.; STOLLE, D.; ZMERLI, S. Social and political trust. In: USLANER, E. M. (Ed.). **The Oxford handbook of social and political trust**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 37–56.

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

_____. **A virtuous circle: political communications in postindustrial societies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

OKADO, L.; RIBEIRO, E. Mudança de valores em países latino-americanos: comparando os índices de pós-materialismo e valores emancipatórios. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 7–48, 2017.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democracia e cultura. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 58, p. 9–35, 2003.

PUTNAM, R. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

_____. **Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana**. Curitiba, Brasil: Instituto Atuação, 2015.

PUTZEL, J. Accounting for the “dark side” of social capital: reading Robert Putnam on democracy. **Journal of International Development**, v. 9, n. 7, p. 939–949, 1997.

RENNÓ, L. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71–92, 1998.

STREET, J. Review article: political culture - from civic culture to mass culture. **British Journal of Political Science**, v. 24, n. 1, p. 95–113, 1994.

THOMPSON, M.; VERWEIJ, M.; ELLIS, R. Why and how culture matters. In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p. 319–340.

TOCQUEVILLE, A. **Democracy in America**. London, UK: Penguin Classics, 2003.

URIBE, C. A. The dark side of social capital re-examined from a policy analysis perspective: networks of trust and corruption. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 2, p. 175–189, 2014.

VREESE, C. H. DE; BOOMGAARDEN, H. News, political knowledge and participation: the differential effects of news media exposure on political knowledge and participation. **Acta Politica**, v. 41, n. 4, p. 317–341, 2006.

WELZEL, C. **Freedom rising: human empowerment and the quest for emancipation**. New York, USA: Cambridge University Press, 2013.

ZÚÑIGA, H. G. DE; DIEHL, T. News finds me perception and democracy: effects on political knowledge, political interest, and voting. **New Media and Society**, v. 21, n. 6, p. 1253–1271, 2019.



Parte 03

APLICABILIDADES E COMPREENSÕES PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS E DOS RESULTADOS





Capítulo 8

CIDADÃOS PAULISTANOS, JOVENS E ESTUDANTES: COMO OBSERVAR A PERCEPÇÃO SOBRE A DEMOCRACIA EM SÃO PAULO-SP COM BASE EM DIFERENTES PESQUISAS

ALEXSANDRO SANTOS

— *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*

BRUNO SOUZA DA SILVA

— *UNESP e UNICAMP*

HUMBERTO DANTAS

— *FAPEG*

1. INTRODUÇÃO

Em 2018, o cientista político Yasha Mounk publicou, pela Editora da Universidade de Harvard o livro *The people vs. Democracy: Why our freedom is in danger & how to save it*. A tradução para o português, lançada em 2019 pela Companhia das Letras, recebeu o título praticamente idêntico: *O povo contra a democracia: porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Nos Estados Unidos, sem medo de dialogar com o cenário tenso da eleição de Donald Trump, a obra alcançou sucesso imediato ao propor um diagnóstico da crise do sistema democrático e uma tentativa de compreender as razões da emergência e fortalecimento de populismos em países nos quais – até onde se tinha notícia – a democracia liberal estaria consolidada. Na introdução do livro, o autor afirma que:

"Até há pouco tempo, a democracia liberal reinava absoluta. A despeito de todas as suas deficiências, a maioria dos cidadãos parecia profundamente comprometida com sua forma de governo. A economia estava em crescimento. Os partidos radicais eram insignificantes. Os cientistas políticos achavam que em lugares como a França ou os Estados Unidos a democracia chegara para ficar fazia um bom tempo e que em anos vindouros pouca coisa mudaria. Politicamente falando, assim parecia, o futuro não seria muito diferente do passado. Então o futuro chegou — e se revelou, na verdade, bem diferente. (...) A eleição de Donald Trump para a Casa Branca foi a manifestação mais aparente da crise da democracia. Nunca é demais frisar o que significou a ascensão de Trump. Pela primeira vez em sua história, a democracia mais antiga e poderosa do mundo elegeu um presidente que despreza abertamente normas constitucionais básicas (...), que defendeu a prisão de sua principal opositora política; e que sem exceção preferiu os adversários autoritários do país a seus aliados democráticos." (MOUNK, 2019, p. 15-6)



Mounk (2019) revela que as democracias ocidentais experimentam uma sensação estranha de que seus prognósticos sobre a estabilidade e a consistência da conquista democrática estavam, no mínimo, supervalorizados. Inclusive pelo próprio empenho que fizeram para consolidar algumas de suas bases mais importantes:

Construir uma democracia não foi tarefa fácil. Mas a recompensa que acenava no horizonte era tão preciosa quanto perene: uma vez estabelecidos os parâmetros fundamentais da democracia, o sistema político continuaria estável para sempre. A consolidação democrática, segundo essa visão, era uma via de mão única. Depois que a democracia (...) virou a única opção, ela estava lá para ficar. (MOUNK, 2019, p. 19)

No prefácio à edição brasileira da obra, Mounk (2019) sinaliza o alerta da *Freedom House* que, em seu relatório anual de 2018, apontava que o mundo estaria adentrando o 13º ano de recessão democrática (um encolhimento das condições objetivas da vida democrática, em diferentes regiões do planeta), lembrando que, “em cada um dos últimos treze anos, mais países se afastaram da democracia do que foram em sua direção”. Recorrendo o aspecto populacional, o autor assinala que as quatro democracias mais populosas do mundo estariam sendo governadas por líderes que, em sua visão, eram populistas autoritários. Nesse conjunto, o autor destacava o Brasil:

Durante a campanha, Jair Bolsonaro demonstrou claramente suas semelhanças com Trump e Orban. Como eles, Bolsonaro se pintou como o único representante verdadeiro do povo e chamou seus adversários de traidores ilegítimos; e, também como eles, atacou as regras e normas mais básicas das instituições do país – chegando a elogiar a ditadura militar que dominou o país por duas cruéis décadas. O que define o populismo é essa reivindicação de representação exclusiva do povo – e é essa relutância em tolerar a oposição ou respeitar a necessidade de instituições independentes que com tamanha frequência põe os populistas em rota de colisão com a democracia liberal. Desse modo, a eleição de Jair Bolsonaro deve ser encarada como o evento mais significativo da história brasileira desde a queda da ditadura militar: pelos próximos

anos, o povo terá de lutar pela própria sobrevivência da democracia liberal. (MOUNK, 2019, p. 10)

Vinte anos separam a análise de Yascha Mounk de um outro testemunho importante sobre a democracia no mundo. Em 1999, o *Journal of Democracy* publicara o clássico texto *Democracy as a Universal Value*, de Amartya Sen. Logo no início do texto, o intelectual indiano afirmava que, tendo sido questionado sobre o principal acontecimento do século XX por um importante jornal japonês, entre a grande variedade de desenvolvimentos importantes ocorridos naqueles cem anos, não teria “dificuldade alguma em escolher um como proeminente: a ascensão da democracia”. E continuava argumentando que afirmar tal escolha não significava desconsiderar outros relevantes acontecimentos do período, mas, para o autor, em um futuro distante, quando as pessoas tomassem em conta tudo o que aconteceu no século XX, seria difícil fugir dessa constatação (SEN, 1999, p. 3-4).

Amartya Sen apresentava, em 1999, um conjunto sólido de argumentos para sustentar sua defesa da democracia como a principal conquista das sociedades naquele século. Para ele, a democracia cumpriria, ao menos, três funções absolutamente relevantes: (1) garantir a proteção dos direitos civis e políticos e a possibilidade plena do exercício da liberdade e da participação na vida comum; (2) garantir uma escuta mais profunda das necessidades das pessoas e de suas reivindicações por direitos de diferentes ordens (incluindo direitos econômicos e sociais); e (3) garantir a possibilidade de os cidadãos negociarem o futuro de suas sociedades e, nesse sentido, aprenderem uns com os outros, no processo de construção de consensos em torno de suas necessidades, valores e das concessões que farão em nome da comunidade política que decidiram formar.

Se Sen estava correto em 1999 e se a análise de Yascha Mounk também está certa, o que explica essa aparente contradição? O que permite que um sistema com tantas potencialidades para a vida individual e coletiva das pessoas atravesse uma crise de confiança tamanha que coloque em xeque seus principais fundamentos em regiões do planeta nas quais parecia estável?



Apesar de sua visão otimista sobre as possibilidades da democracia, Sen também nos alertava sobre a sua complexidade:

O que exatamente é democracia? Não devemos identificar a democracia com o governo da maioria. A democracia tem demandas complexas, que certamente incluem votação e respeito pelos resultados eleitorais, mas também requer a proteção das liberdades, respeito pelos direitos legais e a garantia de discussão livre e distribuição sem censura de notícias e comentários justos. Mesmo as eleições podem ser profundamente defeituosas se ocorrerem sem que as partes diferentes tenham a oportunidade adequada de apresentar seus respectivos casos, ou sem que o eleitorado tenha a liberdade de obter notícias e considerar as opiniões dos protagonistas concorrentes. A democracia é um sistema exigente e não apenas uma condição mecânica (como a regra da maioria) considerada isoladamente. (SEN, 1999, p. 9-10, tradução nossa)

Dito de outro modo, para que a democracia cumpra, efetivamente, as promessas que ela pressupõe é imprescindível que as sociedades encarem com atenção radical a complexidade das condições para seu adequado funcionamento. Condições que são, por um lado, de ordem objetiva e, por outro, de ordem subjetiva.

No nível das condições objetivas, é preciso sublinhar que a democracia promete não só a participação em processos eleitorais confiáveis e seguros. A democracia liberal que se tornou hegemônica no ocidente também promete que os governos eleitos, no exercício da soberania que o voto popular lhe concedeu, se comportem de modo a produzir efeitos e impactos positivos, em maior ou menor grau, na vida comum através das políticas públicas. Esses efeitos e impactos com tendência positiva se distribuem em diferentes esferas da vida societária, mas é forçoso assumirmos que a dimensão da distribuição de direitos é a mais estruturante no conjunto dessas expectativas. Indubitavelmente, há uma promessa perene, no coração da democracia, de que os governos eleitos pelo povo se esforcem, de forma consistente, para entregar padrões cada vez mais elevados de cidadania, inclusão social e bem-estar, sendo que isso se expressaria no aumento

progressivo de direitos (sobretudo, sociais e econômicos) para todos.

“

DITO DE OUTRO MODO, PARA QUE A DEMOCRACIA CUMPA, EFETIVAMENTE, AS PROMESSAS QUE ELA PRESSUPÕE É IMPRESCINDÍVEL QUE AS SOCIEDADES ENCAREM COM ATENÇÃO RADICAL A COMPLEXIDADE DAS CONDIÇÕES PARA SEU ADEQUADO FUNCIONAMENTO. CONDIÇÕES QUE SÃO, POR UM LADO, DE ORDEM OBJETIVA E, POR OUTRO, DE ORDEM SUBJETIVA.”

Não é muito difícil constatar que, nas diferentes regiões do planeta, as sociedades amargaram certa frustração dessas expectativas desde o final da década de 1990. A recessão econômica e a financeirização da economia, associadas à ampliação de desigualdades, trouxeram um desafio enorme aos Estados Nacionais na manutenção de direitos estabelecidos anteriormente (quando vigoravam modelos de estado de bem-estar social mais pujantes) ou na produção e distribuição de novos direitos demandados por suas populações.

Além disso, a democracia liberal não tem sido totalmente eficaz em blindar os sistemas políticos do pesado impacto da concentração de renda e da influência excessiva do poder econômico nas disputas eleitorais. Fator este que alimenta a sensação quanto à soberania do voto ser incompleta.

No nível subjetivo das condições para o funcionamento da democracia, também somos forçados a assumir que as sociedades e os governos não têm levado a sério (na maior parte do planeta) a necessidade radical de garantir que os cidadãos aprendam e desenvolvam o conjunto de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes necessárias à participação emancipada, plena e qualificada no jogo democrático.

Kahne & Westheimer (2003) afirmam que para melhorar as sociedades e torná-las mais justas, é



preciso fazer a democracia funcionar. Entretanto, apontam os autores, fazer esse sistema funcionar não é tão simples quanto parece, já que a democracia não opera no modo autômato, como seria em uma pilotagem automática. A democracia depende de um conjunto de condições objetivas e subjetivas para que os cidadãos – sujeitos da comunidade política – sejam competentes para constituir e manter uma organização social democrática.

Evidentemente, uma parte significativa dessas condições está concentrada na capacidade de os indivíduos identificarem, compreenderem, analisarem, participarem e transformarem as instituições políticas e de negociarem as regras da vida comum. Essa capacidade, indispensável em qualquer regime democrático, pode ser compreendida como letramento político, na esteira do conceito proposto por Rildo Cosson (2011).

Afinal, é fundamental assumir que a melhoria das democracias depende fortemente do quanto as sociedades são capazes de ampliar e aprofundar o letramento político de seus cidadãos, através de processos educativos construídos com essa finalidade. Dito de outro modo: “fazer a democracia funcionar requer que as escolas levem a sério um compromisso fundamental: educar e nutrir o engajamento cívico, social e político das pessoas para uma prática cidadã democrática e bem informada” (Kahne & Westheimer, 2003: 37). Isso é possível? O desafio certamente não é novo, afinal, Bobbio (1986) chamava a “educação política” de “a promessa não cumprida da Democracia”. Portanto, educar os cidadãos é condição importante para qualificar o exercício da cidadania a partir da valorização da democracia. É buscar realizar uma das suas promessas não cumpridas.

Ancoradas nesse compromisso pedagógico fundamental, uma série de iniciativas têm se preocupado em incidir sobre o campo da educação política para a cidadania e em ampliar e aprofundar o grau de letramento político da população em geral e, em particular, dos jovens na realidade brasileira. Uma parte desses esforços está concentrada no mapeamento e compreensão das percepções, crenças e valores dos jovens sobre o sistema de-

mocrático local e sobre a qualidade da democracia que enxergam e experimentam em suas cidades.

“

AFINAL, É FUNDAMENTAL ASSUMIR QUE A MELHORIA DAS DEMOCRACIAS DEPENDE FORTEMENTE DO QUANTO AS SOCIEDADES SÃO CAPAZES DE AMPLIAR E APROFUNDAR O LETRAMENTO POLÍTICO DE SEUS CIDADÃOS, ATRAVÉS DE PROCESSOS EDUCATIVOS CONSTRUÍDOS COM ESSA FINALIDADE.”

O Índice de Democracia Local (IDL), desenvolvido pelo Instituto Sívís, tem se constituído num importante balizador desses esforços. A partir de seus parâmetros, parece possível empreender uma espécie de modelo comparativo entre diferentes levantamentos e pesquisas sobre a percepção da qualidade da democracia local.

Assim, nesse capítulo, o objetivo é estabelecer um diálogo entre o Índice modelado pelo Instituto Sívís e o esforço de pesquisa que empreendemos junto ao universo total de aproximadamente 2,3 mil jovens de 15 a 18 anos, matriculados em escolas de ensino médio da prefeitura de São Paulo em agosto de 2018. À ocasião, como agentes vinculados à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo-SP, aplicamos (Humberto Dantas e Alessandro Santos) um formulário junto aos jovens presentes nas oito escolas do tipo sob a administração do município. É fato que o referido público não representa parte expressiva do universo dessa faixa etária na cidade, uma vez que escolas públicas sob a responsabilidade do Estado e instituições privadas possuem muito mais matrículas. Com base no Censo de 2018 do Ministério da Educação, ano em que foram coletadas as informações da pesquisa da Câmara Municipal, existiam no Brasil quase seis milhões e meio de estudantes matriculados formalmente na rede pública de ensino médio, dos quais menos de 1% em escolas municipais. Em São Paulo, apenas 1,5% das matrículas nessa etapa do ensino em organizações públicas estão em escolas municipais. Nesse con-



texto, aplicamos os formulários para esse perfil estudantil quando da visita às escolas.

Seria possível verificar diferenças e aproximações entre o que pensa esse conjunto de jovens e a amostra de cidadãos paulistanos? Para além de uma caracterização dos dois públicos dos levantamentos, nove temas tratados nos questionários de ambos permitem comparações. Partimos da hipótese de que os jovens estudantes, quando comparados aos cidadãos em geral, não pensam de forma tão distinta a política e seus valores apontados, algo já percebido em pesquisas anteriores que buscam comparar diferentes públicos e suas respectivas percepções acerca do tema¹. Além dessa introdução - que já apresenta os aspectos teóricos a serem mobilizados para que cheguemos a tais percepções - faremos a análise dos dados das pesquisas por meio das questões que permitem a aproximação dos estudos na direção de construir alguma conclusão.

2. CONHECENDO OS RESULTADOS

Inicialmente, é importante caracterizar os públicos respondentes nas duas pesquisas. No caso, o IDL, realizado na cidade de São Paulo em 2019, reúne 2.417 questionários resultados da coleta de dados junto aos eleitores da cidade com 16 anos de idade ou mais, enquanto na Escola do Parlamento, a despeito de mais de 2,3 mil jovens ouvidos, foram considerados após filtragem 1.726 formulários autopreenchidos por alunas e alunos em sala de aula. Ademais, para os fins desse estudo, consideramos apenas os 1.396 jovens do ensino médio regular, descartando ainda os estudantes do ensino técnico e do antigo magistério.

Entre os estudantes da rede municipal de ensino médio regular, 52% eram mulheres e, 48%, homens, sendo a média de idade aferida igual a 16,4 anos, resultado bastante esperado tendo em vista o perfil dos pesquisados. Na pesquisa do IDL, 54% dos respondentes eram mulheres e 46%

homens, com média de idade de 41,3 anos, o que nos importa sobremaneira, pois enquanto entre os estudantes o desvio padrão etário é muito baixo, concentrado principalmente entre os 15 e os 18 anos, no levantamento do IDL existe uma diversidade bastante significativa que pode trazer aspectos que contribuam com o debate acerca da percepção sobre a política pela cidadania em comparação a um conjunto mais específico de jovens.

Com relação ao mercado de trabalho, entre os estudantes do ensino médio da pesquisa da Escola do Parlamento, 26% trabalham e 52% afirmam estar procurando emprego. Já no levantamento feito pelo Sivis, 59% trabalhavam e 13% se diziam desempregados, o que mostra uma profunda diferença associada à lógica econômica, e possivelmente da conjuntura, que indica uma dificuldade mais aguda de o jovem entre 15 e 18 anos conseguir emprego. No que diz respeito à renda mensal familiar, enquanto entre os estudantes da Prefeitura 72% declararam que em suas famílias se ganha entre um e cinco salários-mínimos, esse percentual atinge 60% na pesquisa do IDL.

Já sobre a cor da pele, no levantamento da Escola do Parlamento 39% dos jovens se declaram brancos, 37% pardos e 19% pretos. Já no IDL são 42% de brancos, 34% de pardos e 18% de pretos, o que não difere de maneira significativa. Em termos de fé/crença, entre os estudantes do ensino médio encontramos 28% de evangélicos, 26% de católicos e 26% que se declararam sem religião. Já na amostra do IDL são 33% sem religião, 30% de católicos e 22% de evangélicos. Aqui existem algumas distinções, mas as três principais posições de ambas as pesquisas são mantidas.

Com base nos aspectos associados aos públicos, o que pesa de maneira mais incisiva é a idade, algo desejado para os efeitos das comparações que pretendemos apresentar, e as condições associadas ao mercado de trabalho - algo esperado quando tratamos de um contexto escolar regular comparado a uma amostra ampla da socieda-

1. Conforme apresentado em Dantas e Estramanno (2015), Dantas, Nascimento e B. Silva (2016), Dantas e Lamari (2019), Dantas e Teixeira (2020), e Dantas, F. Silva, Garcia e Virgolino (2019).



de - nesse caso a paulistana. Assim, para os fins aqui almejados, parece possível afirmar que os achados nos levarão a percepções iniciais que permitirão compreender como os habitantes de uma cidade, em geral, pensam aspectos políticos, quando comparados a um conjunto de jovens do ensino médio.

A partir de agora, serão emparelhadas questões que, guardadas as devidas diferenças associadas aos métodos e aos formatos das perguntas, podem oferecer uma percepção em relação a aspectos associados a: voto obrigatório, participação eleitoral, participação política, participação social, percepções sobre o Poder Legislativo, busca por informações políticas, percepções sobre a educação política, afinidade com os partidos, valorização da Democracia etc.

O primeiro ponto da análise é sobre o **voto obrigatório**, tema polêmico que gera debates acerca da representação. Diversos institutos de opinião pública incluem essa variável em seus levantamentos, e não é incomum a temática ocupar as pautas de cursos, palestras e aulas sobre política. De acordo com o Sivis, 40% dos entrevistados votariam com certeza, 21% apenas se uma candidatura representasse seu interesse e 38% afirmaram que não votariam se não fossem obrigados. O fenômeno do afastamento em relação à política não é estranho à realidade, e em termos de pleitos locais, a abstenção na cidade de São Paulo bateu recorde nas eleições municipais de 2016, atingindo quase 22% do eleitorado de acordo com matéria do Portal G1, sendo que entre 1996 e 2008 ficou na faixa de 16 pontos percentuais.

Entre os jovens das escolas municipais, 78% entenderam que o voto é predominantemente um direito, enquanto 18% o enxergam mais como uma obrigação. Ademais, 65% afirmam discordar da característica compulsória do voto, enquanto 30% concordam com ela, e a média de concordância, numa escala de 0 a 100, com a sentença associada à ideia de que o “voto obrigatório é contra a democracia” atinge 60 pontos; ou seja, é possível entender que se concorda em certa medida com tal aspecto. Aqui ambas as pesquisas indicam insatis-

fação dos paulistanos, bem como dos estudantes entrevistados, com a característica compulsória do voto no Brasil.

O segundo ponto de contato entre as pesquisas está associado aos **partidos políticos**. No caso do IDL, a ideia era entender com qual frequência o entrevistado participava de atividades político-partidárias - unidas na mesma questão - como comícios eleitorais, debates eleitorais, reuniões políticas, convenções partidárias, entre outras. Quase três quartos dos participantes (73%) afirmaram que nunca participam, e outros 12% raramente. Na questão seguinte, entretanto, 73% entendem que tais atividades são importantes ou muito importantes para a “democracia brasileira”. Adiante no questionário o entrevistado era perguntado sobre o grau de confiança em organizações, e os partidos políticos atingiram 94% de desconfiança entre “não confia” (63%) e “confia pouco” (31%). Além disso, numa escala de 0 a 10 que buscava medir a sensação sobre haver corrupção em determinado tipo de organização, os partidos atingiram a nota 8,9 - sendo 10 o máximo possível em termos de corrupção. As respostas sinalizam uma lógica de reconhecimento da importância das legendas para a democracia, mas carregam consigo desconfiança extrema, afastamento e ausência nas atividades partidárias-eleitorais.

Outrossim, entre os jovens estudantes, o cenário não é muito diferente. Quando perguntados sobre a relação pessoal com as legendas, 85% afirmaram não simpatizar com qualquer agremiação. Ademais, 66% indicam que na família não existem filiados e outros 24% não souberam afirmar, o que representa que o assunto e o envolvimento podem ser baixos, reforçando o levantamento do Sivis. Acerca da confiança nas instituições relacionadas à política, o grau de concordância com a frase “os partidos políticos representam bem o povo” atingiu 27% numa escala de 0 a 100. Entretanto, sob uma perspectiva mais otimista, quando perguntados o que as legendas poderiam fazer para se aproximarem mais dos jovens, apenas 23% responderam que nada pode ser realizado, pois os partidos são um “caso perdido”. Todavia, entre as possibilidades, numa pergunta que permitia a



múltipla escolha: 63% falaram em projetos evidentes para a juventude e 43% indicaram uma comunicação mais moderna, por exemplo. Além disso, o grau de concordância com a sentença “aproximar-se dos partidos políticos pode melhorar a política” atingiu 51%, ou seja, existe uma relativa percepção de que isso pode contribuir. Importante adicionar que é de 66% o índice de concordância com o fato de que a “política (em geral) está muito distante dos jovens”.

O terceiro ponto da análise entre as pesquisas está associado à atuação em **instrumentos de democracia participativa**. O IDL buscou entender o envolvimento em conselhos municipais, consultas populares, audiências públicas etc. Mais uma vez o resultado associa ausência ao reconhecimento de importância: 86% nunca participam, ou raramente estão presentes, mas 73% consideram importante, ou muito importante, esse tipo de ação para a democracia brasileira. Entre os jovens do levantamento da Escola do Parlamento, o índice de concordância com a frase “na democracia somos os responsáveis por nossa realidade” atingiu 57%, com mais da metade dos entrevistados afirmando concordar parcial ou totalmente com a sentença. Ademais, importante observar que, acerca dos instrumentos participativos associados à realidade dos estudantes, enquanto 62% disseram não conhecer o Orçamento Participativo e 45% desconhecem o Conselho de Alimentação Escolar, parecem menos distantes do Conselho Tutelar que tem 65% de alunos afirmando saberem o que é, bem como 40% dizendo o mesmo sobre o Conselho da Criança e do Adolescente, assim como 45% para a Associação de Pais e Mestres. Por fim, 55% disseram conhecer e saber o que é o Conselho de Classe, e outros 24% disseram já ter participado de reuniões. Numa bateria final de questões, com afirmações sobre as quais seria possível construir graus de concordância com base no posicionamento dos estudantes, a frase “o aluno é responsável pelo ambiente escolar” atingiu 70%, a percepção de que “pensar a escola em conjunto diminui a intolerância” chegou a 65%, e “quando todos participam a chance de acertar aumenta” atingiu 74%.

O quarto item de aproximação entre as pesquisas diz respeito à **atuação social e política** dos res-

pondentes. O IDL tinha como objetivo entender se os entrevistados se envolviam com o terceiro setor - associações de bairro, sindicatos, movimentos sociais, ONGs etc. Em relação aos dois ambientes anteriores - partidos políticos e instrumentos participativos - a situação melhora. Um total de 58% disse nunca ter participado e outros 15%, raramente. Em contrapartida, novamente, a relevância reportada para a democracia é grande: para 77% esse tipo de atuação é importante ou muito importante. Já entre os jovens da pesquisa da Câmara, as questões se concentraram mais no Grêmio Estudantil e na organização da escola. Tais pontos não deixam de fazer sentido sob uma lógica sócio-política. Para 43%, o grêmio existe e é importante, mas afirmaram não ter envolvimento direto com o tema, sendo que apenas 4% disseram estar diretamente envolvidos. Aqui os estudantes se assemelham muito ao comportamento percebido no público do levantamento do IDL: apesar de poucos estarem envolvidos com os grêmios, 43% concordaram que os estudantes deveriam participar de decisões sobre o uso de verbas na escola, 54% na criação de regras de convivência e 41% na constituição do formato para a eleição dos grêmios, ou seja, concordaram que atuar é relevante, mesmo estando distantes das esferas com essa finalidade.

O quinto aspecto a ser compreendido diz respeito à participação em **eventos políticos**. O Sivis destacou protestos, manifestações, passeatas, carreatas, arrolando eventos do tipo em uma mesma sentença. Novamente a adesão foi baixa: 78% afirmaram participar raramente ou nunca, ao mesmo tempo em que 70% consideraram tais atos importantes ou muito importantes para a democracia brasileira. A sensação, mais uma vez, é que o envolvimento em atividades políticas é relevante para a democracia, mas, contraditoriamente à opinião, o indivíduo parece não querer fazer parte delas. O caso dos jovens mostra que numa lista de cinco canais de atuação, expressivos 42% declararam que estiveram presentes em ao menos: uma passeata (13%), ou um “rolezinho” (17%), ou um abaixo-assinado (25%), ou uma atividade no Poder Legislativo (4%) ou, por fim, uma ocupação de escola (9%). Complementa esse resultado a percepção de que 53% dos estudantes concorda



com a sentença “o jovem é politicamente consciente”, e o índice de aceitação da frase “movimentos de rua são formas corretas de manifestação” atinge 76% em uma escala de 0 a 100. Tais gestos se contrapõem ao fato de que a percepção de que “depredar praças é ato legítimo de manifestação” e “depredar empresas é ato legítimo de manifestação” atingirem respectivamente 27% e 25% de adesão - o número é alto, mas ao que tudo indica ir às ruas para a imensa maioria dos jovens não é incorrer em gestos violentos.

A sexta temática que aproxima as pesquisas está atrelada à percepção do **Poder Legislativo**. O IDL perguntou qual era a organização responsável pela “elaboração das leis da cidade”. Os respondentes podiam não saber ou citar um órgão errado, saber da existência, mas não se lembrar do nome, ou indicar a Câmara Municipal e/ou os vereadores. Pouco menos de 76% não acertaram a resposta, e 20% disseram se tratar da Câmara ou de seus membros parlamentares. Entre os jovens, apresentados a um conjunto de ações, eram convidados a dizer o que fazia uma Câmara de Vereadores, e em seguida, em uma questão diferente, o que era papel do vereador realizar. Enquanto 17% indicam não saber o que faz uma Câmara Municipal, foi possível notar que 58% apontaram para “as leis da cidade” e 43% “a fiscalização das contas da Prefeitura”. Cada participante podia marcar quantas alternativas desejasse, e isso trouxe 16% entendendo que o parlamento realiza festas, 16% que ajuda empresas e 28% que resolve problemas individuais dos cidadãos. Se por um lado os aspectos formais são os de maior destaque, por outro o Legislativo é visto por ações que não condizem efetivamente com o que se espera legalmente dele. Já em relação ao papel do vereador, 20% apontaram não saber o que faz um edil, enquanto 49% indicam que deve atender as demandas de um bairro. Aqui o caráter distrital se destaca, pois propor leis ficou com 39% e fiscalizar o prefeito atingiu 17%. Por fim, importante destacar que foi de 53% o grau de concordância com a sentença “o Legislativo é o mais importante dos poderes”, sem que houvesse detalhes acerca da esfera tratada - nacional, estadual ou municipal. No caso do IDL, a Câmara Municipal de São Paulo, aos olhos dos cidadãos entrevistados, atingiu média 8,3 de

percepção de corrupção - sendo o máximo e pior resultado possível igual a 10.

A sétima questão que associava as pesquisas dizia respeito à busca por **informações políticas**. No caso do IDL, era perguntada a frequência com que os entrevistados buscavam se informar sobre os acontecimentos políticos do Brasil e da cidade. As opções “frequentemente” (13%) e “sempre” (23%) atingiram juntas pouco menos de 40% dos entrevistados. Na questão seguinte, pouco mais de 40% indicaram que quando buscavam informações, a despeito da assiduidade, se servem de “fontes diversas e que abrangem várias posições políticas”, o que é um resultado bastante positivo. Já entre os jovens ouvidos pela Escola do Parlamento, a questão era diferente: perguntava-se numa longa lista de canais de informações, quais aquelas utilizadas - diariamente, mais de uma vez por semana, de vez em quando, quase nunca ou nunca - para a busca sobre política. Transformando a intensidade das respostas em números que variam de 0 (nunca) a diariamente (100) foi possível estabelecer uma média de adesão dos meios. Com mais de 60 pontos se destacaram os telejornais (61), as aulas na escola (66), os sites (65), as redes sociais (68) e as conversas (62). O que parece positivo é que existe diversificação, sendo que o diálogo com amigos e familiares (algo descrito na opção) aparece como significativo. Ademais, o universo virtual já supera a TV e a escola aparece com destaque.

Com relação ao ponto associado às aulas e consequentemente à **educação política**, como uma oitava aproximação entre as pesquisas, é muito importante salientar que o Instituto Sívius perguntou aos paulistanos se já haviam feito algum curso sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, e se existiria o interesse em participarem de algo dessa natureza. Significativos 68% não fizeram, tampouco teriam interesse em fazer, enquanto outros 28% também não realizaram, mas estariam dispostos a cumprir atividades dessa natureza. Aqui os jovens ouvidos pela Escola do Parlamento mostraram maior curiosidade, pois para além de afirmarem que se trata de assunto recorrente em sala de aula (como vimos), o índice de adesão à sentença “a educação política deve estar presente nas escolas” atinge 74%, ficando



entre as sete, de 21 sentenças, que ultrapassaram 70 pontos de concordância entre os jovens. Abaixo dela, com 68%, algo semelhante que servia para reforçar as percepções: “devemos aprender política na escola”. A despeito de tais sentimentos sobre conteúdos escolares, é relevante captar como os jovens aderem à frase “a educação pública [da qual todos os entrevistados faziam parte] se preocupa em formar cidadãos”. Aqui o índice de concordância caiu para 41% e ficou bem abaixo da demanda dos estudantes por esses conteúdos. Em outro setor do formulário, a afirmação “eu tenho interesse em entender mais de política” atingiu 63%, bem como “eu tenho interesse em participar mais da política” alcançou 51%, e “a escola é um ambiente de atuação política dos alunos” chegou a 41%. A combinação de todas essas percepções dos jovens do ensino médio coloca a política numa posição de destaque muito além do que o senso comum costuma imputar às gerações mais atuais. Os chamados de “desentendidos” e “desinteressados”, de acordo com os dados, parecem mais dispostos do que em geral se imagina.

Por fim, duas sentenças, em posições distintas do formulário, buscavam entender se os professores influenciam declaradamente com suas ideologias e discursos os estudantes - a despeito de esses terem suas respectivas visões de mundo e diversidade expressiva de fontes de informação para além da sala de aula. O índice de concordância com a frase “na escola os professores defendem partidos e ideologias” alcançou 13% de concordância total e outros 36% de concordância parcial (total de 49%). Adicionalmente, o índice de adesão à afirmação “os professores respeitam as diversidades na escola” atingiu 67%, com quase um terço concordando totalmente com a assertiva.

A última aproximação entre as pesquisas diz respeito à **democracia**. O Sivis buscou entender como o paulistano reagia à sentença: “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, independente das circunstâncias”. Mais de dois terços concordaram, sendo que 37% totalmente e 31% em parte. A despeito de outros aspectos levantados pelo IDL para aferir pontos que sofisticariam essa visão democrática, entre os jovens ouvidos pela Escola do Parlamento é de

77% a taxa de concordância com o fato de o “voto ter poder de transformação”, de 57% a sensação de que “na democracia somos os responsáveis por nossa realidade”, de 18% o sentimento de que a política é “coisa para homem” e de 74% de que “a mulher é discriminada na política”, o que pode inclusive buscar percepções mais atuais sobre um universo relatado como extremamente machista, “democratizando a democracia”.

3. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

O arco de referências mobilizadas para os fins deste capítulo apresenta um dilema importante relacionado às respostas dadas tanto pelos entrevistados da pesquisa do Sivis - junto à amostra da população eleitoral paulistana - quanto em relação aos jovens em idade escolar (ensino médio municipal) que tiveram suas percepções colhidas em pesquisa realizada pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Torna-se possível notar que a democracia passa por um teste de estresse no mundo contemporâneo que oscila entre a necessidade de sua preservação - e respectivo aprofundamento - além do necessário encantamento dos cidadãos pela política a fim de que retrocessos autoritários não ocorram. No entanto, o desafio é gigantesco: como fazer isso?

Na análise que realizamos acerca das respostas dos entrevistados em ambas as pesquisas citadas, há considerações importantes a serem feitas, as quais serão apresentadas a partir dos eixos (pontos de encontro) entre as questões elencadas anteriormente.

Em relação ao voto obrigatório, a maioria concorda que ele é contra a democracia. No entanto, a ampla maioria o concebe como um direito. Seria isso um paradoxo? Não necessariamente. Talvez estejamos diante de um fenômeno de maior maturidade em relação à importância do voto. Vê-lo como um direito e não como uma obrigação pode ser, justamente, um dos efeitos positivos da democracia em construção no país desde meados dos anos 1980. Para essas novas gerações, destacadas sobretudo na pesquisa com os estudantes, e já nascidas num ambiente democrático com forte



matriz de participação eleitoral, perceber o voto como um direito é um ganho fundamental em termos de cidadania.

“

TORNA-SE POSSÍVEL NOTAR QUE A DEMOCRACIA PASSA POR UM TESTE DE ESTRESSE NO MUNDO CONTEMPORÂNEO QUE OSCILA ENTRE A NECESSIDADE DE SUA PRESERVAÇÃO - E RESPECTIVO APROFUNDAMENTO - ALÉM DO NECESSÁRIO ENCANTAMENTO DOS CIDADÃOS PELA POLÍTICA A FIM DE QUE RETROCESSOS AUTORITÁRIOS NÃO OCORRAM.”

Do ponto de vista do funcionamento do sistema representativo, no que diz respeito à percepção dos entrevistados em relação aos partidos políticos, predominam em ambas as pesquisas uma grande desconfiança e a descrença no papel dos partidos para a sociedade em geral. O dilema aqui, à luz do que abordamos na introdução deste capítulo, pode ser resumido na seguinte indagação: se até agora não conhecemos, do ponto de vista histórico, exemplos de democracias consolidadas que não sejam vividas sob a lógica dos partidos, o que esperar de uma sociedade que acredita na democracia mas é profundamente descrente em relação a tais organizações? Este outro paradoxo é um dos mais relevantes para o debate sobre a democracia brasileira e, certamente, deve estar na agenda dos políticos, dos partidos e da sociedade civil organizada refletir a respeito de possíveis caminhos para superar a descrença, qualificar a política e aproximar os cidadãos das esferas decisórias. De 2013 para cá o sentimento antipolítico e antipartido tem colaborado, ainda mais, para jogarmos a ‘pá de cal’ em nosso sistema representativo. Mesmo no que seria a porta de entrada da política representativa, a vereança, cuja regra é bem menos exigente para a candidatura, a começar pela idade mínima de 18 anos, não chegamos, nas últimas duas décadas, sequer a 3% do total de eleitos com até 24 anos (B.SILVA e DANTAS, 2016).

Esse mesmo aspecto, associado a avaliar algo como importante, mas se afastar do envolvimento efetivo com ele, ocupa parte substancial das respostas dos entrevistados, tanto no caso dos jovens como da população entrevistada quando a questão é a participação política. Há uma compreensão difusa a respeito da importância do engajamento coletivo como possibilidade de melhorar a democracia via participação. Há reconhecimento da importância dos partidos, assim como de participar, mas quem aceita os custos de atuar efetivamente, dedicando parte do seu tempo para essa finalidade? Já não é novidade, nem mesmo na literatura especializada sobre participação política no Brasil, que a sensação de eficiência da ação é um dos fatores mais problemáticos. É o mesmo dilema histórico do porquê sair de casa para ir votar se, em princípio, sou apenas um dentre milhões. Enquanto isso, prosseguimos desmobilizados em relação à ampliação de maiores contingentes de cidadãos para as causas que importam na agenda das decisões.

O mesmo dilema identificado anteriormente está presente também nas respostas de jovens e da população entrevistada quanto a outras formas de participação que não estão diretamente envolvidas com a política institucional. No caso, fica evidente o reconhecimento do quanto são importantes atividades dos cidadãos junto ao terceiro setor, associações de bairro, movimentos sociais etc. No entanto, o ato de participar em causas coletivas não está no horizonte da ampla maioria desses sujeitos. No caso dos alunos do ensino médio, a questão que se aproximava da feita para a população dizia respeito à realidade escolar, sobretudo ao funcionamento do grêmio estudantil. Praticamente a mesma percepção: importante é, mas se envolver com a causa diretamente, muito pouco - apenas 4% disseram estar diretamente atrelados a tal modelo de participação no âmbito escolar.

Portanto, torna-se nítido, com base na análise dos resultados, que o grande desafio da democracia brasileira parece ser a superação da lógica individualista em detrimento da construção de um senso de coletividade. A democracia, que guarda desde os antigos o ideal de comunidade auto-organizada, não concretizou a sensação de neces-



sária doação individual para o asseguramento de ganhos coletivos. A responsabilidade de participar, se envolver, se engajar coletivamente parece ser sempre de “alguém”, sendo esse alguém o indefinido. Com base nas respostas, o desejo de participação contínua está presente em uma pequena minoria. Não à toa vivemos tempos nos quais a presença de lideranças com capacidade de interlocução e agregação coletiva se faz tão necessária caso desejemos incorporar parcelas mais amplas do *demos* ao processo político e, de maneira geral, à participação cidadã na sociedade.

“

PORTANTO, TORNA-SE NÍTIDO, COM BASE NA ANÁLISE DOS RESULTADOS, QUE O GRANDE DESAFIO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PARECE SER A SUPERAÇÃO DA LÓGICA INDIVIDUALISTA EM DETRIMENTO DA CONSTRUÇÃO DE UM SENSO DE COLETIVIDADE. A DEMOCRACIA, QUE GUARDA DESDE OS ANTIGOS O IDEAL DE COMUNIDADE AUTO-ORGANIZADA, NÃO CONCRETIZOU A SENSÇÃO DE NECESSÁRIA DOAÇÃO INDIVIDUAL PARA O ASSEGURAMENTO DE GANHOS COLETIVOS.”

Quanto ao aspecto relacionado ao envolvimento e à participação em eventos políticos como manifestações, carreatas, passeatas, protestos etc., os resultados se aproximam aos destacados anteriormente. Dentre os respondentes, 78% afirmaram participar raramente ou nunca. Na pesquisa do Sivis fica evidente que o indivíduo reconhece a importância da participação (70% consideram importante ou muito importante) mas, ele mesmo (o indivíduo), em sua ampla maioria, não participa, pois não se sente responsável pela realidade política na qual está inserido. Em relação aos jovens o quadro muda um pouco. Ao menos 42% dos entrevistados afirmam que participaram de alguma forma de evento político (passeata, manifestações, ocupações de escola, dentre outras) - lembrando que o questionário aqui era autopreenchido.

Esse resultado é importante para identificarmos que formas de envolvimento em causas coletivas têm a capacidade de mobilizar os jovens, uma vez que as formas mais tradicionais, seja na figura dos partidos, seja por meio das instituições e organizações ligadas à participação social (terceiro setor, ONGs e movimentos sociais, por exemplo) se mostram desestimulantes para a maioria, embora estes reconheçam suas relevâncias. É importante refletirmos a respeito desse assunto uma vez que a política de protesto, de maneira geral, possui grandes diferenças em relação à política do cotidiano das instituições. Na lógica da mobilização para o protesto não há, necessariamente, a tentativa de buscas por soluções dos problemas públicos da agenda cotidiana. O intuito é sensibilizar a sociedade, imprensa, opinião pública e os membros da classe política, pressionando-os a agirem no sentido de oferecerem visibilidade ao tema além de desenhar possíveis saídas. No caso brasileiro, as vozes vindas das ruas têm encontrado recepção cada vez mais atenta pela classe política desde 2013, vindo a se tornar elemento muito importante no balizamento do comportamento de atores políticos. Mas, o desafio ainda assim permanece o mesmo pensando em termos de qualificação da democracia: como gerar engajamento e mobilização contínua melhorando os mecanismos de *accountability*, por exemplo? Como traduzir essa possibilidade de agregação de preferências por meio de pautas específicas presentes em manifestações para influenciarem no processo decisório? Isso é possível?

Em relação ao Poder Legislativo Municipal, nos dados do IDL salta aos olhos a percepção de que a Câmara Municipal de São Paulo expressa um ambiente de corrupção, além de a ampla maioria não saber o que faz o parlamento e não o ter identificado como uma instituição responsável pela elaboração das leis da cidade. Dentre os jovens, a percepção da Câmara como uma casa legislativa e de fiscalização em relação ao prefeito é mais intensa. Contudo, mais de um quarto dos participantes compreende que o Legislativo deve resolver problemas individuais dos cidadãos. Ou seja, o individualismo destacado anteriormente não se traduz apenas em fragilidade da relação dos cidadãos para com a coletividade. Persiste



também uma parcela que olha para a política a partir das suas necessidades específicas e não da identificação de necessidades coletivas as quais, em tese, deveriam ser alvo de mobilização. Esse é, seguramente, o ingrediente capaz de sustentar uma lógica clientelista a caracterizar parte da cultura política nacional.

Em relação a como se informam sobre política, os dados do IDL mostram que é baixa a quantidade de pessoas que frequentemente buscam se informar (36%). No entanto, independente da assiduidade na busca por informação, os entrevistados que disseram buscar fontes diversas e que abrangem diferentes posições políticas é de mais de 40%, o que revela, por exemplo, o quanto o debate sobre as *fake news* vem mobilizando, em alguma medida, os indivíduos a serem mais cuidadosos com as fontes de informação, embora isso ainda represente, dentre os entrevistados, a minoria. No caso dos jovens é importante notar o quanto contrasta-se formas mais tradicionais de obtenção de informação política, como por meio de telejornais, frente a novas formas, como as redes sociais e os sites. Importante frisar também que os jovens atribuem grande importância nesse processo de informação política à escola e às conversas, o que é, em princípio, extremamente positivo sob a lógica de uma educação voltada à formação de cidadãos e do diálogo como instrumento de convivência. Infelizmente o debate excessivamente ideologizado a respeito da presença do diálogo político no ambiente escolar tem levado a acirradas disputas na sociedade e na política em geral, empobrecendo a conscientização a respeito da necessidade de educação política nesse meio.

Tanto é que quando questionados a respeito de terem feito algum tipo de curso sobre o funcionamento do sistema político brasileiro quase 70% dos respondentes do questionário do IDL disseram não ter participado, sendo que 68% não possuem sequer interesse em fazer algo desse tipo. Esse dado é preocupante, posto que reitera a percepção majoritária expressa até aqui nas dimensões analisadas: política é importante para todos, bem como os instrumentos de participação. No entanto, individualmente, os respondentes

em sua maioria não se veem como responsáveis pela realidade política na qual estão inseridos e, a julgar pelas respostas às sentenças sobre o desejo de compreender melhor essa realidade, também não estão dispostos a aprenderem. Quando colocada a questão da educação política para os jovens entrevistados pela Escola do Parlamento, por sua vez, a lógica é completamente inversa: é de 74% o índice de concordância com a perspectiva de que a educação política deve estar presente nas escolas. Ou seja, se considerarmos essa resposta em conjunto àquela associada à obtenção de informação política, o ambiente escolar parece fundamental para o jovem ampliar a sua visão acerca da realidade política em que está inserido. Mais: ele deseja ser um cidadão educado politicamente para enfrentar os temas públicos que o cercam. Contudo, eis a realidade complexa no horizonte: é de apenas 41% o grau de concordância dos estudantes com a sentença associada à ideia de que a educação pública se preocupa em formar cidadãos. Novamente, o excesso de ideologização que sonda o senso comum a respeito do tema nos desvia do real desafio cujo direito está inscrito na constituição: formar cidadãos.

Portanto, de maneira geral, em relação ao jovem, há descrença quanto ao sistema representativo e às organizações tradicionais. Há o desejo de se formar melhor politicamente por meio do acesso à educação política no ambiente escolar, além da vontade de poder participar mais. Todos esses aspectos mostram como o jovem se relaciona com a política: encontra-se desencantado com as formas tradicionais de se fazer política, mas disposto a se encantar por meio de novas formas de participação e, o mais interessante, de maneira mais consciente e formalmente preparado. A despeito do que muitos supostamente podem imaginar no senso comum, apenas 13% dos jovens concordam fortemente que os professores defendem partidos e ideologias em sala de aula. Tanto é que nas sentenças de obtenção de informação política os jovens mostram o quanto a internet, por meio de sites e redes sociais, está muito próxima da televisão e da própria escola como fonte de conteúdo. Ou seja, para o jovem a escola é muito importante, mas junto a ela o ambiente virtual está cada vez mais presente ocupando espaço relevante.



O intuito era mostrar como o IDL, tão relevante, pode dialogar com outros resultados, de outras pesquisas, de maneira evidente. A partir dele também nos inspiramos para tantas outras ações. Até quando deixaremos de ter ações institucionalizadas nas escolas que tratem da política e da formação de cidadãos? Políticas têm sido feitas de forma muito tímida nesse sentido e, atualmente, têm sido desestimuladas. É importante lembrar que tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) quanto três gerações de diretrizes curriculares nacionais que nos trouxeram até a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) convergem na proposta de uma educação escolar comprometida com a formação para a cidadania, para a democracia e para a participação política consciente. Nesse sentido, em vez de visões preconceituosas acerca do que é a Sociologia, a Filosofia, a História ou a Geografia em sala de aula, mais profícuo seria debatermos, como sociedade, a respeito do espaço que a política e a democracia devem ocupar em nossas vidas e na vida dos jovens. Principalmente na escola, e não à parte da escola.



4. REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: por uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

COSSON, R. Letramento político: trilhas abertas em um campo minado. **E-Legis Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 7, n. 7, p. 49-58, 2011.

DANTAS, H.; TEIXEIRA, M.A. Conjuntura e desafios políticos: O que sabemos sobre o estado de nossa democracia no Brasil e o que nos dizem os jovens?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, p. 1-14, 2020.

DANTAS, H.; LAMARI, R. E. A relação de jovens do ensino médio com a política: análises a partir de grupos de estudantes de escolas públicas de São Paulo-SP e Itapevi-SP. **Revista do Legislativo Paranaense**, v. 3, p. 91-107, 2019.

DANTAS, H. *et al.* Educação política, democracia e demanda jovem: a visão de estudantes de ensino médio sobre a política. **E-E-Legis Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 12, p. 115-132, 2019.

DANTAS, H. *et al.* Mapeando o que os jovens pensam sobre a política: as experiências formativas de Araraquara (SP) e Suzano (SP). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 18, p. 151-176, 2016.

DANTAS, H.; ESTRAMANHO, R. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer (São Paulo)**, v. 1, p. 65-82, 2015.

KAHNE, J.; WESTHEIMER, J. Teaching democracy: what schools need to do. **Phi Delta Kappan**. vol. 85 nº1 pp. 34-40, 57-66.

MOUNK, Y. **The people vs. democracy**: why our freedom is in danger and how to save it. Harvard University Press, 2018.

SEN, A. Democracy as a Universal Value. **Journal of Democracy**. 1999; vol. 10, p. 3-17.

SILVA, B. e DANTAS, H. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). São Paulo: **Perspectivas**, v.48, jul./dez., 2016, p. 11-45.

VELASCO, C. São Paulo tem maior taxa de abstenção 20 anos. **G1**. 03 out 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/sao-paulo-tem-maior-percentage-de-abstencao-em-20-anos.html>. Acesso em 14 jul. 2020.



Capítulo 9

JUVENTUDES E CULTURA DEMOCRÁTICA NA MEGALÓPOLE: UM OLHAR COMPREENSIVO A PARTIR DO IDL DA CIDADE DE SÃO PAULO

RODRIGO ESTRAMANHO DE ALMEIDA

– FESPSP

1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo toma por objeto a opinião de jovens, entre 16 e 29 anos, que residem e votam no município de São Paulo, a partir dos dados do Índice de Democracia Local (IDL)¹ resultado do *survey* realizado pelo Instituto Sivis² em meados de 2019.

Aqui, nosso objetivo é perscrutar os dados referentes às atitudes e comportamentos dos jovens paulistanos sobre representação, participação, informação e confiança nos grupos sociais e

instituições políticas, à guisa de gerar uma análise compreensiva dessa população e sua relação com a vida política na capital, valorizando, sobretudo, aspectos relacionados à cultura democrática. Espera-se, assim, chegar a uma caracterização da cultura política do jovem na megalópole identificando seu perfil, suas expectativas e aspirações.

O capítulo, muito embora focado nos dados do IDL, também fará algum uso de outras fontes e dados de pesquisa a fim de estabelecer maior lastro empírico visando responder a duas questões: a) como o jovem paulistano pensa a política?; b) o

1. *O relatório do Índice da Democracia Local de São Paulo, SP (2019) pode ser acessado na íntegra por meio do endereço: << <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relat%C3%B3rio-IDL-SP-WEB.pdf>>> e na síntese por meio do endereço: <<<http://sivis.org.br/idlsp/>>> Acesso em: jul. 2020.*
2. *Organização sem fins lucrativos e apartidária voltada ao desenvolvimento de estudos, pesquisas e publicações relacionadas à política, à sociedade e à democracia no Brasil. Ver mais em <<<https://sivis.org.br/sobre-nos/>>> Acesso em: jul. 2020.*



jovem paulistano revela uma atitude favorável a uma cultura política democrática?

Para responder a essas questões, adotaremos o seguinte percurso: em um primeiro momento, faremos uma discussão teórica inicial a fim de alcançarmos algumas definições operacionais para os conceitos de juventude, atitude, comportamento e cultura democrática. Em um segundo momento, faremos uma síntese descritiva dos dados do *survey* centrada no perfil dos entrevistados com idade entre 16 e 29 anos. Ao final, ao relacionar as proposições teóricas aos dados empíricos, buscaremos elucidar o perfil político do jovem paulistano com alguma ênfase de seu significado para a discussão sobre a conjuntura política local, mas que pode ser também sugestiva para a compreensão da relação dos jovens em geral com a democracia.

2. JUVENTUDE(S), CULTURA DEMOCRÁTICA, ATITUDE E COMPORTAMENTO

Antes de nos determos na análise dos dados do IDL-SP 2019 e nas características gerais do perfil da juventude na cidade de São Paulo, pensamos ser indispensáveis algumas considerações teóricas que possam definir, ao menos operacionalmente, os conceitos-chave que lançaremos mão para o escrutínio dos dados empíricos.

Ora, se estamos falando em juventude, vale aqui alguma consideração sobre o termo de modo que possamos bem definir a categoria que utilizaremos para a seleção dos casos a serem analisados. Nesse sentido, vale registrar que o conceito é bastante fluído e por isso o adotaremos no plural: juventudes. O fato é que, nas Ciências Sociais, desde a década de 1940, sobretudo após os paradigmáticos escritos de Karl Mannheim sobre a questão das gerações (1982) e sobre o problema da juventude na sociedade moderna (1968), a juventude se

tornou um objeto polissêmico e multifacetado cuja definição deve levar em consideração elementos biopsicossociais.

“

(...) SE ESTAMOS FALANDO EM JUVENTUDE, VALE AQUI ALGUMA CONSIDERAÇÃO SOBRE O TERMO DE MODO QUE POSSAMOS BEM DEFINIR A CATEGORIA QUE UTILIZAREMOS PARA A SELEÇÃO DOS CASOS A SEREM ANALISADOS. NESSE SENTIDO, VALE REGISTRAR QUE O CONCEITO É BASTANTE FLUÍDO E POR ISSO O ADOTAREMOS NO PLURAL: JUVENTUDES.”

Em primeiro lugar, o critério etário é indispensável. Afinal, a despeito do processo histórico que incide, em cada momento, com diferentes consensos e concepções sobre quando e como começa a juventude de um indivíduo, não há, ainda em nossos dias, um critério etário que sirva de fato para englobar todos os indivíduos de uma mesma idade no diapasão da juventude. Pode-se argumentar, por exemplo, que a juventude começa aos 15 ou 16 anos quando se trata de um habitante de uma grande cidade, mas para além da medida etária, podemos desconfiar se um sujeito que vive no mundo rural ocupado em parte da divisão do trabalho produtivo agrícola desde os 12 ou 13 anos já não é de fato um jovem, em termos de *habitus*³, e que, portanto, deve ser aproximado com parcimônia de seu par urbano. Ainda, mesmo considerando o grupo etário entre, por exemplo, 13 e 25 anos, em uma mesma localidade se coloca a pergunta sobre as variações psicossociais que possam ocorrer entre estes, devido suas diferentes posições de classe, cor e origem. No caso, em uma realidade como a paulistana, marcada por profun-

3. Nos referimos aqui ao conceito tal como construído por Pierre Bourdieu, cuja enunciação em seu *Esboço de uma teoria da prática* (1983) é a de que o *habitus* diz respeito a “sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas, predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser produto da ação organizadora de um regente.” (p.61).



da diversidade e desigualdade territorial, social e econômica⁴ cabe, por exemplo, pensar que um jovem habitante da região central pode ser muito diferente, em termos psicossociais, de um jovem que reside nas afastadas regiões periféricas.

Destarte, a fim de estabelecermos algo para a reflexão propomos que os jovens são aqueles indivíduos que romperam a barreira da infância e ainda não atingiram a idade adulta e são conhecidos como tais pela comunidade. Os jovens são, pois, sujeitos de um tempo intermediário que carregam em si uma visão do presente inacessível às crianças e já esquecida pelos adultos. Assim, essa “mocidade pertence aos recursos latentes de que toda sociedade dispõe e de cuja mobilização depende sua vitalidade” (MANNHEIM, 1968, p.71) e caberia, pois, retomar mais uma vez os termos de Mannheim – que reconhece a complexidade dessa população que é ao mesmo tempo marco etário, valores e visão de mundo – quando propõe não apenas uma definição mas duas questões que animam sociologicamente o problema das juventudes: “O que a juventude pode nos dar? O que a juventude pode esperar de nós?” (MANNHEIM, 1968, p.69). No pano de fundo, nos valeremos dessas indagações para a análise dos dados. De todo modo, não obstante o fato de que a juventude não se explica apenas pelo marco etário, temos de traçar em parte esse pressuposto à guisa de seleção da amostra a ser verificada e, também, para nos valeremos de alguns consensos institucionais.

A Organização das Nações Unidas (ONU) considera jovem aquele indivíduo com idade biológica entre 15 e 24 anos e inclui nessa categoria os indivíduos com idade entre 10 e 14 anos quando habita o mundo rural. Já o Banco Mundial define e considera jovens aqueles que estão na faixa etária entre 13 e 24 anos de idade. No caso brasileiro, segundo o Estatuto da Juventude⁵, são considerados jovens aqueles com idade entre 15 e 29 anos de idade. É esse marco institucional, por ser brasileiro e por interessar ao campo das políticas públicas na condição de uma definição estatutária, que faremos uso operacionalmente para a seleção dos casos no IDL de São Paulo de 2019.

Dentro dessa definição etária operacional vale dizer que o IDL de São Paulo ponderou a entrada na cidadania política como a idade mínima para a seleção dos entrevistados, considerando que no Brasil é facultado o voto àqueles com o mínimo de 16 anos de idade. Assim, nosso recorte será formado pelos respondentes à pesquisa dentro da faixa entre 16 e 29 anos de idade. Sobre essa faixa etária cabe considerar três subgrupos das juventudes paulistanas: i) adolescentes, compreendidos por aqueles indivíduos com idade entre 16 e 18 anos, cuja marca principal é a vivência dos últimos anos de estudo e a entrada na vida política uma vez que o voto é facultativo a partir dos 16 e obrigatório a partir dos 18; ii) jovens com idade entre 19 e 24 anos, cuja característica geral é a do enfrentamento da socialização secundária⁶, o aumento das

4. *A série de dados mais recente sobre as desigualdades que marcam a realidade da cidade de São Paulo estão no Mapa da desigualdade (2019), estudo publicado desde 2012 pela Rede Nossa São Paulo. O relatório da última série está disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapada_Desigualdade_2019_apresentacao.pdf>>. Acesso em: jul. 2020. Também, em comunicação de pesquisa recente de nossa autoria (ALMEIDA, 2019) tratamos do tema da desigualdade na cidade e seus condicionamentos no número de casos de suicídio entre jovens em diferentes distritos. A propósito de um exemplo ilustrativo vale registrar que, tomando-se os números do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na relação com o número de casos de suicídios entre pessoas com idade entre 15 e 29 anos, entre 2006 e 2016, constatamos que a taxa de óbitos no distrito periférico de Guaianases era de 96 por 100 mil habitantes, primeira posição do ranking de suicídios entre jovens e coincidentemente um dos últimos colocados no ranking do IDH de 2010. Já no distrito da Vila Mariana, sexto mais bem colocado no ranking do IDH de 2010, a taxa de suicídio entre jovens cai para 53 por 100 mil habitantes, sendo o décimo quinto colocado no número de casos de morte do tipo entre jovens.*
5. *Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>> Acesso em: jul. 2020. Ainda, há maior aprofundamento sobre os marcos etários aqui comentados, bem como outras proposições teóricas em ABRAMOVAY; CASTRO (2015). E, também, em KIELING (2013).*
6. *Nos referimos aqui aos termos utilizados por BERGER e LUCKMANN (2013) que propõem que “a socialização secundária é a interiorização de “submundos” institucionais ou baseados em instituições. A extensão e caráter destes são, portanto, determinados pela complexidade da divisão do trabalho e concomitante distribuição social do conhecimento.” (p.178)*



expectativas quanto ao desenvolvimento ocupacional e profissional e a maior mobilidade para os fins de uma possível participação mais efetiva na esfera civil e política dado as diversas habilitações que os 21 anos proporcionam segundo as definições da atual legislação brasileira e; iii) jovens adultos com idade entre 25 e 29 anos, cuja posição etária impõe desafios prementes tais como consolidação da vida profissional, alteração nos padrões de relacionamento com as informações cotidianas e, do ponto de vista hipotético, maior compromisso com deveres cívicos, tributários e políticos. A referência aqui a estes subgrupos tem a intenção apenas de demarcar os diferentes desafios de socialização que se impõe ao grupo da amostra ora selecionada de modo que fique salientado ainda mais as latências e a importância dessa mocidade para as vicissitudes coletivas.

Uma vez descrita a definição operacional de juventudes que faremos uso, passamos à mobilização das chaves conceituais que acionaremos para a interpretação dos dados empíricos na direção de uma compreensão sobre a cultura política dos jovens paulistanos. Aqui, cultura política, traduz-se como a incorporação subjetiva da imagem e da autoimagem pensada e projetada pelo jovem acerca das instituições e dos processos políticos relacionados à sua vivência cotidiana no município. Nesse ponto, as perguntas que merecem destaque são as seguintes: como ele pensa a política? O quanto valoriza, participa e confia nos processos e instituições formais e informais relacionados ao pensar e fazer política? Como pensa e como se comporta em relação ao voto, ao debate público e à busca e compreensão de informações relacionadas ao poder e à vida coletiva? Assim, queremos compreender o “conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos

quais se baseia o comportamento de seus atores” (CARNEIRO; KUSCHNIR, 1999, p.227).

Entretanto, nossa tentativa de compreensão será guiada pela indagação do quanto democrática é a cultura política dos jovens da capital paulista e, a despeito da complexidade a qual teríamos que nos dedicar para dizer o que chamamos ‘democrática’, propomos que uma experiência que possa ser adjetivada enquanto tal diz respeito a atitudes e comportamentos que priorizam o princípio de representação antes do princípio de autoridade, que insiste na confiança nas instituições que processam a política (Executivo, Legislativo, partidos, associações e organizações sociais) ante a uma confiança em instituições de monopólio da força, da defesa e da justiça ou punição (Judiciário, polícias e instituições militares).⁷ Nesse sentido, as atitudes e comportamentos mais interacionados à lógica do *accountability*, da competição, do debate, da representação, da participação, da solidariedade e da liberdade devem ultrapassar a predileção da lógica fiscalizadora, ostensiva e punitiva as quais, conquanto façam parte do jogo democrático nas nações contemporâneas, são acionadas quando os valores ditos democráticos são postos em risco.

No entanto, cabe aqui mobilizar o que estamos chamando de atitude e o que estamos chamando de comportamento. Ora, a atitude diz respeito àquilo que está diretamente relacionado ao pensável, ao que está, em níveis diversos de elaboração – do senso comum até a incorporação subjetiva cujo lastro de convicção encontra contrapartida na razão consensual, técnica ou científica, isto é, baseada em dados – introjetado no indivíduo seja como crença, valor, convicção, ideia ou doutrina. Não obstante, essa atitude pode não se traduzir em comportamento, posto que o nível comportamental se relaciona às formas de ação social resul-

7. *Aqui vale uma nota extraída de Giovanni Sartori (2017) que vem muito a calhar para o que aqui estamos denominando democrático, pois “hipotisemos que eu defina democracia assim: um sistema político, no qual o povo deve obedecer, sem reclamar, a tudo aquilo que lhes é comandado do alto. Certo? Para o estipulador que reivindica “liberdade de definição” deveria estar certo. Mas as pessoas sensatas, por sorte, irão objetar, que aquela não é uma definição aceitável de democracia. Em tal caso, não é verdade que tudo é uma questão de definição. Não é assim, pois os nomes têm significados próprios e impróprios, exatos e inexatos, permissíveis ou não. Eleger os governantes, ter opções eleitorais (que permitem mudar o voto), expressar desacordo, constituem a denotação mínima da palavra democracia. E se essas características estão ausentes, nem o demos nem o seu kratos estão mais em questão.” (p.274)*



tadas da incorporação de certos valores, crenças e atitudes. De algum modo, o comportamento é o complemento físico da atitude – o corpo agindo segundo certas convicções ou ideias, como por exemplo a ida a uma manifestação, a uma reunião de associação de bairro ou os dedos apertando certa sequência de números nas urnas.

Em todo caso, como parece indicar o famoso provérbio ‘faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço’, os indivíduos pensam e agem, mas podem pensar segundo um determinado conjunto de valores e, ambivalentemente, se comportar, agir de modo diverso. Evidentemente, as condições contextuais são deveras indispensáveis para tratar das possíveis distâncias que podem existir entre intenção e gesto. Alguém pode, por exemplo, ser completamente favorável à ideia da coleta seletiva de lixo e estar propenso a separar em casa os resíduos sólidos que acumular, mas pode não o fazer pelo fato de não haver coleta seletiva em sua cidade e/ou bairro. Nesse caso teríamos uma atitude favorável ao meio-ambiente, mas o complemento comportamental não seria alcançado devido às condições de contexto, qual seja a inexistência do serviço público de coleta seletiva de lixo. Diante desse argumento, pensamos que, para uma atitude ser considerada indicativa de uma cultura democrática ela deve encontrar seu complemento comportamental e as condições contextuais propícias à sua realização.⁸

A seguir, mediante a análise dos dados empíricos da pesquisa de opinião que resultou no banco de dados do IDL de São Paulo, aplicaremos as definições operacionais até aqui mobilizadas a fim de iluminar algo sobre a atitude, o comportamento e quanto se relacionam a uma cultura mais ou menos democrática das juventudes no município.

3. AS JUVENTUDES NO ÍNDICE DA DEMOCRACIA LOCAL EM SÃO PAULO

3.1. Caracterização geral da amostra

A pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Sívius em meados de 2019 que resultou no Índice da Democracia Local da cidade de São Paulo, arrola respostas para pouco mais de uma centena de variáveis. O *survey*, realizado com 95% de confiança e 2 pontos percentuais de margem de erro para baixo ou para cima, inquiriu 2.417 indivíduos com idade entre 16 e 60 anos ou mais. Quando selecionados os casos dos respondentes jovens, na faixa etária entre 16 e 29 anos, somam-se 725⁹ casos, o que corresponde a praticamente 1/3 do total da amostra.¹⁰ Destes 725 indivíduos entrevistados, 46,5% são homens e 53,5% mulheres. Em relação à etnia, 37% dos jovens entrevistados se declararam brancos, 23% negros, 36% pardos; pouco mais de 1% disseram ser amarelos, assim como pouco mais de 1% indígenas. Recodificados os dados nas categorias branco e não-brancos, temos 37% para a primeira e 59% para a segunda classificação.

Em relação à escolaridade, 15,2% do total de jovens entrevistados declararam não ter instrução ou não ter completado o ensino fundamental; 16,7% completaram o ensino fundamental, mas não chegaram a concluir o ensino médio, 46,6% completaram o ensino médio e 21,5% dos casos possuem ensino superior completo. Ainda sobre o perfil geral dos jovens entrevistados, pode-se afirmar que pouco mais de 76% integram a População Economicamente Ativa (PEA), exercendo algum tipo de atividade remunerada ou procurando emprego (13% do total da PEA de jovens da capital) e que 17% apenas estudam ou cuidam do lar; 7% não trabalham e não estão procurando emprego.

8. Cf. SILVA, 1986; FARIS, 1949; D'AMORIN, 2018.

9. Entre esses jovens, 10% dos casos são adolescentes com idade entre 16 e 18 anos; 47% são jovens entre 19 e 24 anos e; 43% são jovens adultos com idade entre 25 e 29 anos.

10. O último censo nacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 contabilizou uma população de 11.245.983 habitantes na cidade de São Paulo, dentre os quais 2.905.727 eram jovens entre 15 e 29 anos o que correspondia a pouco mais de ¼ do total da população da cidade. Dentro desses termos numéricos e considerando as mudanças demográficas que podem ter ocorrido desde a realização do censo, vemos que a amostra do IDL é bastante representativa para o público selecionado em nosso recorte.

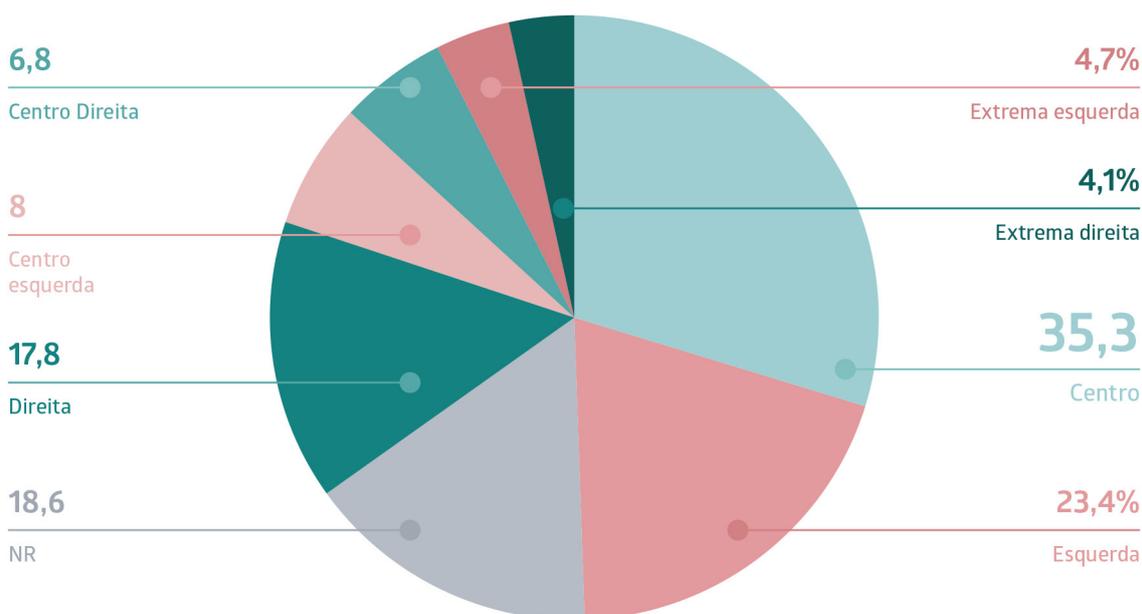
Em relação à renda, 20% dos jovens entrevistados são pobres e declararam viver em família com não mais que um salário-mínimo por mês¹¹; 34% vivem em famílias com renda mensal de até dois salários, 30% entre mais de dois e menos de cinco; 12% entre 5 e 10 salários-mínimos. Jovens que vivem em famílias que dispõem de renda entre mais de 10 e até 20 salários-mínimos somam 2% dos casos e menos de 1% vivem em famílias com renda mensal superior à vinte salários-mínimos. Aqui, vale registrar, 68% dos entrevistados se declaram solteiros e pouco mais de 31% disseram ser casados ou viver de forma amigada ou por união civil; os divorciados, viúvos e separados não chegam a 14% dos casos.

Em relação ao espectro político ideológico dos 725 indivíduos entrevistados, pode-se observar os percentuais dispostos no Gráfico 1. Para obtenção dessas respostas, os participantes da pesquisa respondiam à seguinte questão: 'quando se trata de política, as pessoas falam de

"esquerda" e de "direita". De um modo geral, em qual das seguintes posições você considera que sua visão política melhor se encaixaria?' Note-se, sobre essa variável, que próximo de 19% dos entrevistados não responderam à questão, muito provavelmente por não saberem ao certo como se posicionar ou por não achar, do ponto de vista atitudinal, que não se enquadravam em umas das sete alternativas oferecidas. Entretanto, entre aqueles que escolheram uma das opções vale notar que cerca de 35% se disseram de 'centro'; 23% de 'esquerda'; 18% de 'direita'; seguidos por 8% de 'centro esquerda'; 7% de 'centro direita'; 5% de 'extrema esquerda' e 4% de 'extrema direita'. Se agruparmos os percentuais por tendência considerando apenas 'esquerda' e 'direita' e mantendo a categoria 'centro' isolada, teremos, então, uma distribuição de em torno de 36% de jovens à esquerda, 35% ao centro e 29% à direita.

Descrito esse perfil geral do jovem paulistano segundo o IDL-SP 2019, cujas algumas variáveis

Gráfico 1 | Posição ideológica dos jovens da cidade de São Paulo



Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019

11. O valor do salário-mínimo vigente à época do survey era de R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais).



utilizaremos em cruzamentos posteriores, passamos à formulação das descrições estatísticas sobre a atitude e o comportamento dos entrevistados em relação à vida e ao cotidiano político na capital.

3.2. O que os jovens de São Paulo pensam sobre a política

Algumas das questões aplicadas no *survey* do IDL-SP 2019 podem ser tomadas como variáveis promissoras para compor o quadro atitudinal dos jovens de São Paulo em relação à política e possibilitam a compreensão do quão democrática é sua cultura ao menos no que diz respeito às suas elaborações subjetivas. Vejamos: oferecidas três asserções sobre os limites da liberdade de expressão para a escolha forçada de uma pelo entrevistado, 30% concordou que “o governo deveria proibir discursos políticos ofensivos contra quaisquer grupos sociais, minoritários ou não”; 15% escolheu a asserção que afirma que “o governo deveria proibir discursos políticos ofensivos, mas apenas aqueles contra grupos sociais minoritários e vulneráveis” e; 55% optaram pela asserção que diz que “as pessoas deveriam poder exprimir opiniões políticas impopulares, mesmo aquelas que são ofensivas a grupos sociais minoritários ou majoritários”.

Antes de alguma análise vejamos ainda algumas outras questões que podem ser consideradas para a caracterização atitudinal do jovem da capital sobre a formação da opinião. Diante da questão “no contexto de um debate político, quão disposto você estaria a mudar de opinião caso a pessoa com quem esteja debatendo apresente argumentos bem fundamentados?” são verificadas as seguintes frequências de resposta (Tabela 1).

“

ALGUMAS DAS QUESTÕES APLICADAS NO SURVEY DO IDL-SP 2019 PODEM SER TOMADAS COMO VARIÁVEIS PROMISSORAS PARA COMPOR O QUADRO ATITUDINAL DOS JOVENS DE SÃO PAULO EM RELAÇÃO À POLÍTICA E POSSIBILITAM A COMPREENSÃO DO QUÃO DEMOCRÁTICA É SUA CULTURA AO MENOS NO QUE DIZ RESPEITO ÀS SUAS ELABORAÇÕES SUBJETIVAS.”

Ainda, em relação ao campo das atitudes e disposições subjetivas para o debate, formação e mudança de opinião política, vale dispor o percentual de respostas observadas para a questão sobre a possibilidade de diálogo com pessoas com

Tabela 1 Disposição a mudar de opinião em um debate político com opiniões discordantes bem fundamentadas entre os jovens paulistanos

Mudar de opinião	Casos	%	% válido	% acumulado
Nada disposto	176	24,3	24,3	24,3
Pouco disposto	199	27,4	27,5	51,8
Disposto	277	38,2	38,3	90,1
Muito disposto	71	9,8	9,9	100
Não respondeu	2	0,3	0	
Total	725	100		



posições ideológicas divergentes. Quando inquiridos sobre 'com qual frequência você dialoga com pessoas de posições políticas diversas das suas próprias', foram registrados os seguintes números (Tabela 2):

Os dados registrados nestas questões atitudinais revelam um panorama interessante. Em primeiro lugar, pode-se argumentar que mais da metade dos jovens entrevistados (55%) têm um entendimento da liberdade de expressão da opinião política

Tabela 2 | Disposição para debater política com pessoas de opiniões divergentes entre os jovens paulistanos

Disposição para debate divergente	Casos	%	% válido	% acumulado
Nunca	228	31,5	31,5	31,5
Raramente	183	25,2	25,2	56,7
Às vezes	140	19,3	19,3	76
Frequentemente	80	11	11	87
Sempre	94	13	13	100
Total	725	100	100	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019

Outra questão acerca de 'quão aceitável é para você que indivíduos possuam e expressem opiniões políticas e morais opostas às suas, mesmo que elas confrontem seus interesses ou ofendam seus valores' registra os seguintes percentuais de respostas (Tabela 3):

efetivamente radical e não veem problema no fato de que uma opinião, mesmo que seja ofensiva a quem quer que seja, possa ser externada. E, nesse quesito, pouco parece importar se uma dada opinião ofenda aos setores majoritários ou minoritários da sociedade; o jovem paulistano revela,

Tabela 3 | Aceitação da expressão de opiniões políticas opostas por outrem entre os jovens paulistanos

Opiniões opostas	Casos	%	% válido	% acumulado
Inaceitável	133	18,4	18,5	18,5
Pouco aceitável	166	22,9	23,1	41,6
Aceitável	311	42,9	43,2	84,8
Muito aceitável	109	15	15,2	100
Não respondeu	6	0,8	0	
Total	725	100	100	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019



pois, uma atitude extrema relacionada à liberdade de expressão e parece entendê-la como a liberdade de dizer qualquer coisa, ofenda a quem ofender. Um temperamento radicalmente liberal pode argumentar que isso de fato pode significar um ímpeto democrático inegociável, mas a bem dizer – e considerando a atual legislação brasileira que impõem limites à liberdade de expressão, como por exemplo para expressões racistas, homofóbicas ou que ofendam a honra de quem quer que seja – a cultura democrática admite o debate aberto, mas não deve ser compatível com o discurso que opera nos limites do que pode ser entendido como ofensa, seja, por exemplo, a grupos majoritários como católicos, ou minoritários como espíritas. Baseados na opinião de mais da metade dos jovens da capital paulista seria “normal”, para ficarmos no exemplo da religião, condenarmos abertamente a predileção política de um evangélico, simplesmente por ele ser evangélico. Ainda, diga-se de passagem, menos de um terço dos jovens entrevistados concordou que “o governo deveria proibir discursos políticos ofensivos contra quaisquer grupos sociais, minoritários ou não”, única asserção condizente com o *status* jurídico brasileiro referente aos limites da liberdade de expressão em quaisquer discursos.

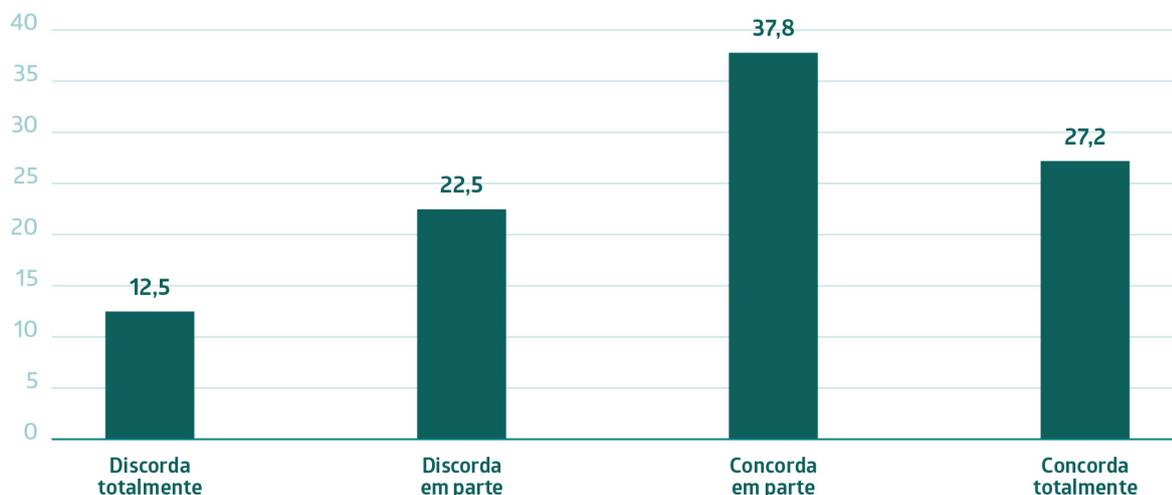
Do ponto de vista da atitude dos jovens entrevistados no que diz respeito à tolerância e disponibi-

lidade para o debate e para a escuta de opiniões políticas divergentes, chama a atenção que 52% dos indivíduos disseram, frente a uma hipotética discussão, estar nada ou pouco dispostos a mudar de opinião mesmo diante de argumentos bem fundamentados. Ainda, 58% disseram que nunca ou raramente dialogam com pessoas com posições políticas divergentes. Assim, considerando estas três variáveis atitudinais, temos uma indicação de como pensam as juventudes de São Paulo acerca da opinião política, seu grau de liberdade e sua disponibilidade para o debate de ideias e, o que se pode afirmar, é que mais da metade dos entrevistados demonstram uma atitude desfavorável a uma cultura política democrática se a tomarmos pela definição construída no tópico anterior.

Não obstante, o percentual de concordância com a afirmação “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo, independente das circunstâncias”, registrou não mais que 35% de discordância total ou parcial da asserção. Isso quer dizer que mesmo entre aqueles que demonstraram indisponibilidade atitudinal para uma cultura política democrática há os que não abrem mão do que julgam ser a forma de governo democrática, mesmo em circunstâncias adversas (Gráfico 2). Em todo caso, ainda é maior que um terço o total de jovens que discordam que a democracia é sempre o melhor regime político.

Gráfico 2

Grau de concordância com a preferência democrática entre os jovens paulistanos





Vamos aprofundar um pouco o perfil desses 35% de jovens cuja atitude é desfavorável à democracia. Entre aqueles que discordam totalmente ou em parte que a democracia é a melhor forma de governo mesmo diante de situações extremas, 168 indivíduos, isto é 67% entre os 249 entrevistados dessa faixa, responderam que nunca ou raramente dialogam com pessoas com posições políticas divergentes das suas próprias. Ainda, a variável cor parece contribuir para compreensão desse espectro atitudinal desfavorável à democracia já que preponderam as repostas de discordância dentre os jovens não-brancos (67%), sendo pardos (36%) e pretos (27%). Brancos somaram 24% e outros 13% de amarelos e indígenas. No que diz respeito à classe destes indivíduos jovens com atitude desfavorável à democracia, preponderam aqueles oriundos de famílias de baixa renda que vivem com no máximo dois salários-mínimos ao mês. Estes somaram 65% das respostas discordantes à asserção sobre a preferência à democracia em qualquer situação. Outras variáveis, tais como sexo, religião e estado civil não mostram correlação significativa que possa contribuir para a compreensão dessa atitude.¹²

Entrementes, quando cruzados os números daqueles com atitude desfavorável à variável sobre o 'quão aceitável é que indivíduos expressem opiniões política e morais opostas (a dos entrevistados) mesmo que elas confrontem seus interesses e ofendam seus valores' obtém-se um quadro curioso, pois prepondera o número de respostas que julga isso como aceitável ou muito aceitável: 58% dos casos, independentemente de uma atitude favorável ou não à democracia. Assim, o jovem paulistano, embora tenha um quadro geral de atitudes desfavorável a uma cultura política democrática, ele, sobretudo os mais pobres e não-brancos, tende a ser radical no que diz respeito à liberdade de expressão. Eles, como os dados fazem compreender,

nem sempre acham que a democracia é a melhor forma de governo e nem sempre estão abertos ao debate e à mudança de opinião no curto prazo, mas não abrem mão de uma ampla liberdade de expressão para si e para o outro, mesmo aquela que possa ser tida como ofensiva.

“

ASSIM, O JOVEM PAULISTANO, EMBORA TENHA UM QUADRO GERAL DE ATITUDES DESFAVORÁVEL A UMA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA, ELE, SOBRETUDO OS MAIS POBRES E NÃO-BRANCOS, TENDE A SER RADICAL NO QUE DIZ RESPEITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. ELES, COMO OS DADOS FAZEM COMPREENDER, NEM SEMPRE ACHAM QUE A DEMOCRACIA É A MELHOR FORMA DE GOVERNO E NEM SEMPRE ESTÃO ABERTOS AO DEBATE E À MUDANÇA DE OPINIÃO NO CURTO PRAZO, MAS NÃO ABREM MÃO DE UMA AMPLA LIBERDADE DE EXPRESSÃO PARA SI E PARA O OUTRO, MESMO AQUELA QUE POSSA SER TIDA COMO OFENSIVA.”

Assim, parafraseando o historiador Sérgio Buarque de Holanda, a democracia para o jovem paulistano parece ser um mal-entendido¹³, pois ele acha que dizer tudo, doa a quem doer, é um valor inalienável em contrapartida ao diálogo e à disposição para mudar de opinião. Ainda, à guisa de conclusão desse tópico, não se pode dizer que são relevantes os resultados percentuais do cruzamento entre o enquadramento ideológico e a atitude desfavorável à cultura democrática, mas talvez seja interessante mencionar que ela se distribui mais ou menos em um terço para o centro, outro terço para esquerda

12. *Mesmo considerando que a amostra do estrato jovem ora selecionada possa ser considerada pequena para testes inferenciais – e, portanto, não estamos dizendo que nossas proposições são resultadas de relações causais, mas tão somente são colocações especulativas na direção de um olhar compreensivo - resolvemos fazer os cruzamentos apenas das variáveis que, entre si, demonstravam coeficiente de correlação de Pearson igual ou muito próximo a 0,00.*
13. *Nos referimos aqui a frase célebre de S. Buarque registrada em Raízes do Brasil (1995): “A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”. Sobre uma interpretação mais ampla e crítica dessa sentença de Buarque para uma caracterização da cultura política do Brasil, vale o interessante artigo de COELHO, 2014.*



e outro para a direita. Isto é, não se pode dizer que o jovem de centro, de esquerda ou de direita tem uma atitude mais ou menos favorável à democracia já que em todos os espectros ideológicos são encontrados aqueles com aversão ao debate e à mudança de opinião, bem como que discordam que a forma democrática de governo é sempre melhor que qualquer outra.

3.3. Comportamento político dos jovens paulistanos

Em relação à ação social dos jovens da municipalidade de São Paulo orientada para a participação política são registradas as seguintes frequências estatísticas: 73% dos entrevistados disseram nunca participar de atividades políticas envolvendo partidos políticos, bem como o mesmo percentual respondeu que nunca participa de comícios, debates, reuniões políticas e convenções partidárias. Não chega a 5% o total de participantes da pesquisa que disse ir sempre ou frequentemente em atividades do tipo e 8,6% respondeu que somente às vezes se envolvem em eventos com alguma vinculação partidária e/ou eleitoral.¹⁴

Não obstante, quando indagados sobre a importância que atividades de cunho partidário e/ou eleitoral, tais como convenções, comícios e reuniões políticas, têm para a democracia brasileira, 74% dos entrevistados afirmaram que as consideram importantes ou muito importantes de modo que não mais de 24% dos entrevistados as consideram nada ou pouco importantes. Assim, muito embora o jovem paulistano não se

comporte favoravelmente quanto à participação efetiva em atividades políticas na seara tradicional partidária a sua opinião, sua atitude, sobre a importância de eventos do tipo revela uma disposição subjetiva em grande parte favorável.

Em relação a uma ação social condicionada à participação em atividades políticas realizadas pelo poder público, tais como reuniões em conselhos, participação em plebiscitos, referendos e audiências públicas, 89% dos jovens interrogados pela pesquisa disseram que nunca ou raramente frequentam eventos do tipo. Não chega a 4% aqueles que disseram participar frequentemente ou sempre. Entretanto, seguindo o padrão da variável anterior, se o comportamento é desfavorável em relação a esse tipo de participação, o mesmo não se pode dizer da atitude dos entrevistados quanto à importância que atividades do tipo possam ter para a democracia brasileira. Isso porque 74% as considera importantes ou muito importantes. Ainda, 77% dos entrevistados disseram que nunca ou raramente participam de atividades desenvolvidas pela sociedade civil organizada, tais como associações de bairro, sindicatos, movimentos sociais e entidades do terceiro setor. Portanto, a tendência de um comportamento desfavorável à participação é predominante, em desencontro ao que se espera de uma cultura mais democrática. Prova disso é que apenas 8% dos jovens entrevistados disseram participar com alguma frequência de algum movimento social. A atitude sobre a importância da sociedade civil é, entretanto, favorável, posto que 77% respondem que as atividades por entidades a ela pertencentes são importantes ou muito importantes para a democracia no país.¹⁵

14. No survey *O jovem e a política na cidade de São Paulo: confiança e participação das instituições*, realizado pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo em 2014, 9% dos habitantes da cidade com idade entre 15 e 29 anos disseram participar regularmente em movimentos políticos e sociais. Percentuais muito próximos do IDL-SP, o que mostra pouca ou nenhuma evolução nesse quesito nos últimos cinco anos. A pesquisa da FESPSP, realizada com intervalo de confiança de 95% e margem de erro de 3 pontos percentuais, contou com uma amostra de 1130 jovens das cinco regiões da cidade. Os infográficos com as sínteses dos dados estão disponíveis em: << https://www.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/infografico%20o%20jovem%20e%20a%20pol%C3%ADtica%20na%20cidade%20de%20SP.pdf>> Acesso em: jul. 2020.
15. Na pesquisa citada na nota anterior 17% dos jovens entrevistados disseram participar com regularidade de alguma atividade social e/ou assistencial de forma voluntária. 5% disse participar de regularmente de atividades em associações de bairro; 7% respondeu positivamente quando perguntado sobre filiação em algum sindicato ou entidade de classe e 3% respondeu ser filiado em algum partido político.



Até aqui pode-se argumentar, do ponto de vista do comportamento, que o jovem na cidade de São Paulo tem uma baixa predisposição para a participação em atividades realizadas em ou por instituições políticas tradicionais, mas que sua atitude é favorável à realização dessas atividades na medida em que pelo menos dois terços dos entrevistados respondem que elas têm importância para a democracia brasileira.

Todavia, vejamos o que dizem esses jovens acerca de seu comportamento na seara das atividades políticas que não necessariamente possuem direção ou vínculo organizacional: 64% dos entrevistados disseram que nunca ou raramente participam de protestos, manifestações, passeatas, carreatas e etc. e não mais que 8% dizem que participam com alguma frequência neste tipo de evento. Nesse quesito, mais uma vez, o comportamento é desfavorável à participação, mas, também uma vez mais, a atitude se mostra favorável, já que 72% dos entrevistados responderam considerar a participação em atividades políticas do tipo como importantes para a democracia do país. Ainda nesse quesito relacionado à participação em atividades políticas que podem ser independentes da ação de instituições tradicionais como partidos políticos, os jovens responderam sobre seu comportamento relacionado à frequência de participação em atividades políticas realizadas no ambiente virtual, tais como redes sociais, fóruns de discussão on-line, enquetes e etc. 64% responderam que nunca ou raramente participam de quaisquer atividades do tipo; 18% que somente às vezes participam e 18% que frequentemente ou sempre participam. De fato, é nessa variável que se detecta o maior percentual de um comportamento favorável à participação política, mas vale notar que ele não representa ao menos um quarto dos entrevistados. Quando indagados, ao nível da atitude, sobre a importância da participação política na internet, 60% dos participantes da pesquisa julgam que é importante para a democracia e 39% que ações do tipo são nada ou pouco importantes.

Ora, se considerarmos os índices de participação política como um dos pilares da cultura democrática, podemos dizer que o comportamento do jovem habitante da cidade de São Paulo é, em

grande medida, desfavorável à democracia já que, considerando a participação em atividades políticas, independentemente da forma ou tipo de organizações envolvidas, isto é, considerando desde o engajamento partidário e social físico e/ou em ambiente virtual, a média geral não ultrapassa os 4,5 pontos percentuais. De todo modo, muito embora – como vimos no subtópico anterior – a atitude seja francamente oposta ao que se espera de uma cultura política democrática, quando indagados sobre a importância da ação social orientada pela e para a política a atitude se revela favorável. O jovem paulistano, assim, é deveras complexo na sua cultura política, pois ele aposta na liberdade de expressão a qualquer custo – mesmo que ela ultrapasse limites éticos, morais e legais –, não está disposto a debater política com diferentes, bem como não mostra muita disposição comportamental para participar, em algum nível, de qualquer atividade política. Entrementes, ele demonstra uma atitude favorável quando o assunto é a importância das instituições, movimentos, atividades e manifestações políticas para o processo democrático.

“

O JOVEM PAULISTANO, ASSIM, É DEVERAS COMPLEXO NA SUA CULTURA POLÍTICA, POIS ELE APOSTA NA LIBERDADE DE EXPRESSÃO A QUALQUER CUSTO – MESMO QUE ELA ULTRAPASSE LIMITES ÉTICOS, MORAIS E LEGAIS –, NÃO ESTÁ DISPOSTO A DEBATER POLÍTICA COM DIFERENTES, BEM COMO NÃO MOSTRA MUITA DISPOSIÇÃO COMPORTAMENTAL PARA PARTICIPAR, EM ALGUM NÍVEL, DE QUALQUER ATIVIDADE POLÍTICA. ENTREMENTES, ELE DEMONSTRA UMA ATITUDE FAVORÁVEL QUANDO O ASSUNTO É A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES, MOVIMENTOS, ATIVIDADES E MANIFESTAÇÕES POLÍTICAS PARA O PROCESSO DEMOCRÁTICO.”

3.4. Representação e informação

E o que se pode dizer sobre o perfil do jovem



paulistano quando o assunto é a representação política? Os dados do IDL de São Paulo em 2019 nos permitem duas proposições a esse respeito. Ao serem inqueridos por meio de uma situação hipotética na qual o voto não fosse obrigatório no país, 37% dos entrevistados responderam que não votariam; 35% que votariam e outros 28% que votariam apenas quando algum candidato representasse sua preferência. A outra dimensão relacionada à representação perscrutou a memória eleitoral dos participantes da pesquisa, inquerindo se lembravam ou não dos candidatos para os quais votaram nas últimas eleições municipais. Os resultados mostram que 58% responderam que não se lembravam de nenhum dos candidatos para os quais votaram, 22% lembravam de ao menos um candidato escolhido tanto para os cargos legislativos quanto para o executivo e, 19,5% disseram se lembrar de todos os candidatos e/ou candidatas para os quais votaram.

Ora, se os dados sobre atitude e o comportamento revelam, respectivamente, algo sobre a opinião e a participação política dos jovens em São Paulo e se algo pudemos saber sobre a representação,

falta mobilizar os dados da pesquisa que possam propiciar alguma reflexão sobre se e como essa população se informa sobre política de modo que possamos ter um quadro do tripé – representação, participação, informação – o qual é considerado indispensável para uma compreensão do tipo.¹⁶ A esse respeito, vale observar os dados nas Tabelas 4 e 5.

Se considerarmos o volume de acontecimentos relacionados à realidade política no contexto de uma cidade grande e complexa como São Paulo é razoável argumentar que um comportamento favorável a uma cultura política assumida como democrática deva se interessar e buscar informações sobre o cotidiano político com uma frequência média ou alta. Desse modo, considerando o número de jovens que responderam buscar informação frequentemente e sempre, temos não mais que 25% dos casos. Esse baixo número de indivíduos comprometidos com a busca do noticiário político fica ainda contrastado quando 31,4% dos entrevistados responderam ‘não se informar sobre política’, ao serem indagados sobre a variedade de fontes de informação que utilizavam

Tabela 4 | **Frequência de busca de informações sobre acontecimentos políticos pelos jovens paulistanos**

Frequência	Casos	%	% válido	% acumulado
Nunca	165	22,8	22,8	22,8
Raramente	170	23,4	23,5	46,3
Às vezes	207	28,6	28,7	75
Frequentemente	99	13,7	13,7	88,7
Sempre	82	11,3	11,3	100
Não respondeu	2	0,2	0	
Total	725	100	100	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019

16. A inspiração aqui é, sobretudo, os critérios de um processo democrático propostos por Dahl (2001, p.49): Participação efetiva; Igualdade de voto (leia-se ampla representação), e entendimento esclarecido (leia-se a informação necessária para tal entendimento). Dahl ainda fala em controle do programa de planejamento e da inclusão dos adultos.


Tabela 5 | Variedade de fontes de informação acessadas pelos jovens paulistanos

Frequência	Casos	%	% válido	% acumulado
Não se informa sobre política	228	31,4	31,8	31,8
Poucas fontes	176	24,3	24,5	56,3
Fontes diversas, mas todas com a mesma posição política	47	6,5	6,5	62,8
Fontes diversas e que abrangem várias posições políticas	267	36,8	37,2	100
Não respondeu	7	1	0	
Total	725	100	100	

Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019

cotidianamente. Não chega a metade dos casos (37%) aqueles que disseram buscar informação política em fontes diversas e com variabilidade nas posições políticas. Não há, pois, no que diz respeito à relação do jovem com a informação e com os meios de comunicação que possa ser considerado positivo na direção de um entendimento esclarecido¹⁶ necessário ao desenvolvimento de uma cultura política democrática.

Na mesma direção, a memória política sobre representação eleitoral é bastante indiciária de uma atitude desfavorável ao que se espera nessa variável. Afinal, não é demais argumentar que, em uma democracia de qualidade razoável, espera-se que a maioria dos cidadãos se lembrem dos nomes escolhidos para os cargos representativos do Estado. Contudo, em São Paulo, quase dois terços dos jovens disseram não lembrar de quaisquer um dos ou das candidatas para os/as quais votaram e, assim, não é de espantar que mais de um terço afirmou que não votariam se o voto não fosse obrigatório.

Destarte, o que até aqui pode-se dizer é que as juventudes na cidade de São Paulo demonstram,

de forma geral, uma atitude e um comportamento desfavorável a uma cultura política democrática, tanto do ponto de vista da participação, quanto da representação e da busca de informação. Ora, quais seriam os dados de contexto capazes de iluminar alguma compreensão desse fenômeno? Pensamos que a mobilização de dados sobre escolaridade, bem como sobre a confiança nas instituições podem fornecer algo nessa direção. Esse é o objetivo do próximo tópico desse capítulo.

4. (DES)CONFIANÇA

A hipótese que lançamos mão para a compreensão do fenômeno de uma cultura política desfavorável à democracia entre os jovens de São Paulo é a de que, de um lado, a escolaridade, e, de outro, a confiança nas instituições, constituem duas variáveis, entre tantas outras, que poderiam ser elencadas como importantes para a contextualização dos dados. O fato é que ao tomarmos a escolaridade como variável independente e o acesso e a busca sobre informação política como variável dependente, encontramos uma correlação substancial.¹⁸

17. Vide nota anterior.

18. Vide nota 12.



Tomemos os 25% do total de entrevistados que disseram procurar sempre ou com alguma frequência informações sobre os acontecimentos políticos do país e da cidade, e constatamos que 40% desses possuem ensino superior completo e 45% ensino médio completo ou superior incompleto. Ou seja, 85% daqueles que buscam e acessam informações políticas com frequência possuem ao menos o ensino médio completo. Ainda, 27% daqueles com ensino superior completo, bem como 44% dos que possuem ensino médio, disseram que nunca ou raramente buscam se informar sobre política. Em ambos os casos mais da metade absoluta dos entrevistados com escolaridade entre o ensino médio e o superior completos buscam se informar sobre política em seu cotidiano. Entre os sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, apenas 7% buscam se informar sobre os fatos políticos, bem como apenas 15% daqueles com ensino fundamental completo.

Evidentemente, números similares ou ainda mais acentuados são observados quando tomamos os dados sobre a variedade das fontes acessadas para a obtenção de informações sobre acontecimentos políticos no país e na cidade, pois entre os que possuem ensino superior, 57% dizem acessar fontes diversas com variadas posições políticas. De outro lado, pouco mais de um quarto daqueles que possuem apenas o ensino fundamental completo ou médio incompleto, podem ser enquadrados nessa categoria. Aqui, pois, apenas nos certificamos do que parece ser óbvio em contextos diversos: quanto maior a escolaridade formal, maior será a disponibilidade do indivíduo para a busca e o acesso de fontes de informação relacionadas à política. Assim, como é grande a disparidade educacional no município, o jovem, no que diz respeito ao conhecimento sobre política, acaba refém da escolaridade.

Uma outra variável produzida no contexto da pesquisa é auspiciosa a esse respeito, pois quando perguntados sobre 'qual o principal responsável pela elaboração das leis da cidade' apenas 13% deram respostas que indicavam o Poder Legislativo municipal; 83% responderam que não sabiam ou citaram órgãos diversos que não a câmara de vereadores. Nesse quesito, mais uma vez, quan-

to maior a escolaridade, maior o percentual de conhecimento sobre um processo básico da vida política da cidade, mas nenhuma das faixas de escolaridade alcançou um terço de respostas que indicavam o Poder Legislativo como o principal responsável pela elaboração das leis: 1% entre os não escolarizados, 6% entre aqueles com ensino fundamental, 11% entre os que possuem ensino médio e 29% entre os que já completaram o ensino superior.

Uma vez pontuado algo sobre a relação entre escolaridade e cultura política dos jovens na capital paulista, passamos aos indicadores de confiança desses jovens nas instituições políticas, associativas, comunitárias, de imprensa e mercado. Será que a confiança ou a desconfiança nas instituições não seria algo indicioso para a compreensão de seu perfil de atitudes e comportamentos desfavoráveis à democracia, isto é não seria sua atitude sobre contexto institucional algo relevante a ser sublinhado para o quadro de nossas induções? Vejamos os dados na Tabela 6 (página 198).

Uma das baterias da pesquisa, intitulada 'cultura democrática', reuniu pouco mais de duas dezenas de alternativas listando grupos e instituições as quais as/os entrevistados(as) deveriam responder se não confiavam, confiavam pouco, confiavam ou confiavam totalmente. À guisa de bem elucidarmos algo acerca dessa bateria, reunimos em um único quadro (Tabela 6) o percentual de respostas de 'confio' e 'confio totalmente' para vinte das alternativas oferecidas na pesquisa. Uma vez extraída a média simples dos percentuais dessas duas respostas para as alternativas, organizamos um ranking da confiança dos jovens de São Paulo nos grupos e instituições. Como se pode notar, a 'família' aparece como o grupo social – e bem poderíamos chamá-la, também, de instituição – que insta a maior confiança entre os jovens, já que 80% dos entrevistados dizem confiar ou confiar totalmente nas pessoas de seu grupo familiar. Além da família, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), inspiram confiança em mais da metade dos jovens entrevistados e, em terceiro lugar, figuram as igrejas, cuja confiança se faz presente na percepção de 43% dos entrevistados, seguida por Associações (42%) e, completando as



Tabela 6 | Ranking da confiança institucional dos jovens de São Paulo

1º	Família	80,5
2º	ONGs	55,3
3º	Igrejas	43,4
4º	Associações	41,7
5º	Forças Armadas	37
6º	Conhecidos	34,2
7º	Bancos	33,2
8º	Grandes Empresas	30,6
9º	Polícia	28,6
10º	Judiciário	25,4
11º	Sindicatos	19,6
12º	Presidência	16,6
13º	Prefeitura	15,7
14º	Vizinhos	15,2
15º	Imprensa	13,9
16º	Governo Estadual	12,9
17º	TV	12,5
18º	Congresso	12
19º	Câmara Municipal	8,8
20º	Partidos políticos	5,5

Fonte: Elaboração do autor a partir dos microdados do IDL-SP 2019

cinco primeiras posições do ranking, figuram as Forças Armadas cuja confiança se faz verificar em 37% da amostra.¹⁹

No outro extremo, considerando as cinco últimas posições, está o governo estadual com 13% de

confiança, a TV com não mais que 12,5% e o Congresso Nacional, cuja confiança não ultrapassou os 12% entre os jovens da cidade. Em penúltimo lugar aparece a Câmara de vereadores do município com 9% de confiança e, em último lugar do ranking, os partidos políticos, com não mais que 5,5% de média de confiança entre os jovens.²⁰

Uma vez dispostas essas médias e em busca de uma direção interpretativa desses dados, sistematizamos essas alternativas em seis categorias e a partir delas extraímos a mediana de cada grupo. As alternativas 'família', 'vizinhos' e 'igreja' foram reunidas na categoria que denominamos 'comunidade', isto é, grupos ou instituições cujo vínculo pode ser compreendido pela tradição e pelo cotidiano e que não necessariamente constituem lócus de ou para a esfera política da vida, pelo menos não do ponto de vista da política compreendida aqui na sua relação com o duplo caráter da democracia mista brasileira – representação e participação. Em outra categoria denominada 'participação' (que poderíamos também chamar 'sociedade civil organizada'), resultou na mediana de confiança nas 'ONGs', 'associações' e 'sindicatos'. Na categoria 'mercado', está a medida de tendência central resultada da confiança nos 'bancos' e nas 'grandes empresas'. Já a categoria 'informação', dispõe a tendência central de confiança dos jovens na 'imprensa' e na 'TV'. Na categoria 'representação' foram reunidas as médias de confiança dos jovens naquelas instituições cuja investidura é resultada da dimensão representativa da vida política, isto é, instituições que são ocupadas por cargos eletivos: 'presidência', 'prefeitura', 'governo estadual', 'congresso nacional', 'câmara de vereadores' e 'partidos políticos' que, embora não sejam instituições de Estado, são os mediadores legítimos no jogo representativo uma vez que é por meio dos partidos que os candidatos concorrem

19. Na pesquisa da FESPSP (ver nota 14), embora as alternativas que geraram o índice de confiança fossem outras, registrou-se 54% de confiança nos movimentos sociais, 41% de confiança nas Forças Armadas. Assim, mesmo considerando as diferenças de escala e margem de erro, os dados sugerem uma queda sensível de confiança nessas instituições entre 2014 e 2019.

20. A pesquisa da FESPSP (ver nota 14 e 19) registrou 7% de confiança nos partidos políticos por parte dos jovens da cidade de São Paulo. Considerando as diferenças metodológicas, bem como a margem de erro de ambas as pesquisas, sugere-se certa estabilidade nesse quesito nos últimos 5 anos. Ainda, a imprensa registrava, na pesquisa da FESPSP, 38% de confiança e os políticos em geral, pouco mais de 4% de confiança.



e são ou não eleitos. Ainda, na categoria 'controle' reunimos as médias de confiança nas 'forças armadas', na 'polícia' e no 'Judiciário'.

Temos assim três dimensões mais intimamente relacionadas ao processo democrático: representação, participação e informação. Uma que conquanto não deixe de ter relação com a democracia está mais diretamente ligada ao processo social, a comunitária. Outra, 'controle', que agrupa instituições de segurança, defesa e justiça; e 'mercado', na qual estão reunidas as médias de confiança nas instituições que, por assim dizer, são as grandes representantes do sistema capitalista por meio do qual se dá a reprodução social da vida contemporânea.

A mediana de confiança nessas dimensões resulta um quadro (Gráfico 3) cujos dados permitem alguma interpretação: nenhuma das dimensões alcançam mais de 50% de confiança entre os jovens da cidade de São Paulo, mas a 'participação' ultrapassa em 3 pontos a segunda melhor colocada 'comunidade'. Considerando a margem de erro, temos um empate técnico entre as duas, e podemos dizer que, muito embora, do ponto de vista comportamental, a participação do jovem paulistano em organizações da sociedade civil seja baixa, como registramos alhures, do ponto de vista atitudinal

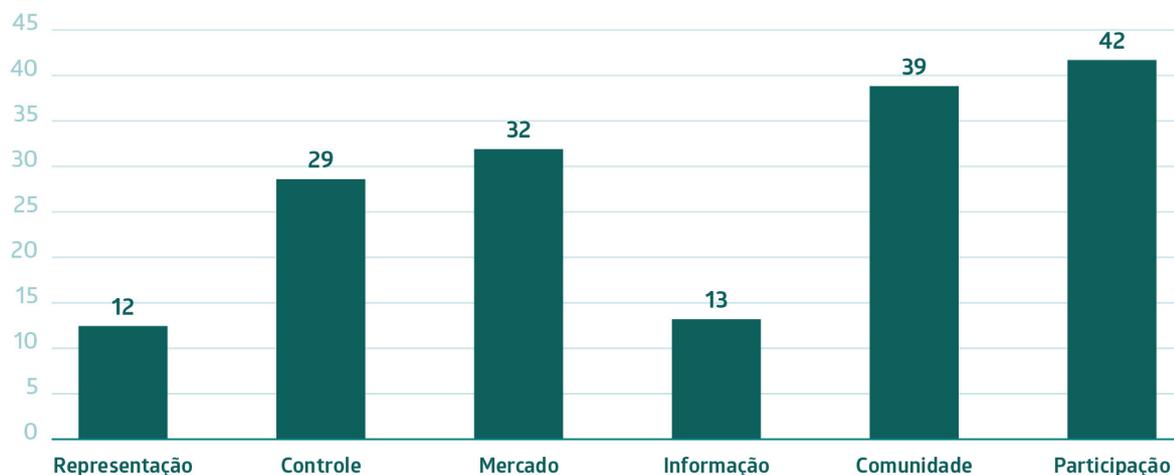
há nessa seara grande potencial de contexto para instar os jovens à vida política democrática. Não deixa de ser auspicioso pensar que medianamente o jovem que habita a maior capital do Brasil tende a confiar mais nas organizações da sociedade civil tanto quanto ele confia na família, nos conhecidos, bem como nas instituições religiosas.

Ainda, diante destes dados podemos argumentar que um terço dos jovens da cidade de São Paulo confiam nas instituições de mercado e que também não ultrapassa esse patamar o percentual de jovens que confiam nas instituições responsáveis pela defesa, pela segurança pública e pela justiça. Assim, não se pode dizer, pois, que instituições cujo papel foi muito ventilado nos últimos tempos e, sobretudo, desde a última eleição nacional de 2018, – o Judiciário na agenda do combate à corrupção e a Polícia na agenda da segurança pública, bem como as Forças Armadas que serviram de esteio e lastro do discurso do candidato vencedor – gozem de muita confiança entre os jovens da maior cidade do país.

A 'representação' e a 'informação', que juntos com a 'participação' formam o que chamamos aqui e alhures do tripé básico da cultura democrática, são os menos expressivos em termos de uma atitude confiante e, tecnicamente, empatam na

Gráfico 3

A confiança institucional dos jovens de São Paulo por dimensões





casa dos 13 pontos percentuais. Isto é, não chega a 15% do total da amostra a confiança dos jovens nas instituições de Estado ocupadas por cargos eletivos (Executivo e Legislativo, tanto na esfera federal, quanto na regional e local), bem como, podemos argumentar, parece ser grande a desconfiança dos jovens da cidade nas informações veiculadas pela imprensa e pelas redes de televisão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, a partir dos dados do Índice de Democracia Local da cidade de São Paulo, fruto de pesquisa *survey* realizada em 2019 pelo Instituto Sivos, pudemos observar, com base na amostra dos jovens entrevistados, que há atualmente um déficit substancial na cultura democrática dessa população. Tanto do ponto de vista das atitudes, isto é, do que os jovens pensam sobre política, bem como do ponto de vista do comportamento, isto é, como os jovens dizem agir na esfera política, constata-se um caráter desfavorável considerando o que se espera de uma realidade local que possa ser considerada democrática: são baixos os índices de participação, bem como são baixos os indicadores relacionados à memória e confiança referentes à representação, assim como são baixos os percentuais relacionados a busca e acesso aos bens de informação sobre o cotidiano político da cidade e do país.

Ainda, as juventudes de São Paulo confiam muito pouco nas instituições representativas e na imprensa e, embora valorizem, do ponto de vista atitudinal, a importância e a existência das entidades da sociedade civil organizada são pouco engajadas em qualquer tipo de associativismo. Mesmo na esfera virtual, na qual poderíamos esperar indicadores positivos mais expressivos, uma vez que hoje as redes sociais são, talvez, o mais importante meio de comunicação e informação, sobretudo desse público, não se constatou qualquer tipo de engajamento mais sólido do ponto de vista do debate, compartilhamento ou participação política.

Em todo caso, a atitude favorável que os jovens da cidade demonstram ter em relação à importância das instituições políticas participativas tradicio-

nais, bem como das associações comunitárias e da sociedade civil organizada nos faz pensar que pode haver grande potencial nesses lócus para a atração dos mais jovens às suas fileiras. Nesse sentido, talvez esteja faltando, para essas organizações, estratégias e instrumentos mais eficazes na comunicação com o público na faixa etária entre os 16 e os 29 anos de idade.

“

AINDA, AS JUVENTUDES DE SÃO PAULO CONFIAM MUITO POUCO NAS INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS E NA IMPRENSA E, EMBORA VALORIZEM, DO PONTO DE VISTA ATITUDINAL, A IMPORTÂNCIA E A EXISTÊNCIA DAS ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA SÃO POUCO ENGAJADAS EM QUALQUER TIPO DE ASSOCIATIVISMO. MESMO NA ESFERA VIRTUAL, NA QUAL PODERÍAMOS ESPERAR INDICADORES POSITIVOS MAIS EXPRESSIVOS, UMA VEZ QUE HOJE AS REDES SOCIAIS SÃO, TALVEZ, O MAIS IMPORTANTE MEIO DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO, SOBRETUDO DESSE PÚBLICO, NÃO SE CONSTATOU QUALQUER TIPO DE ENGAJAMENTO MAIS SÓLIDO DO PONTO DE VISTA DO DEBATE, COMPARTILHAMENTO OU PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.”

Ainda, como em geral não deixa de ser constatado quando do estudo de outros casos e localidades, a escolaridade interfere de forma decisiva no interesse, memória e participação dos jovens no debate e na vida política da cidade. De modo geral, pode-se afirmar que o jovem da cidade de São Paulo quer falar, quer expressar suas ideias ‘do a quem doer’, como sugerem as frequências computadas das atitudes relacionados ao tema da liberdade de expressão. Esse ímpeto de posicionamento político é, entretanto, ultraliberal e ao mesmo tempo em que quer dizer tudo, não está muito disposto a ouvir o que o outro quer ou tem para dizer. Os jovens de São Paulo, pelo que os dados parecem sugerir, não gostam muito de debater política, mas



se for para fazê-lo, eles esperam fazê-lo com os seus, no interior de seu próprio grupo, expondo o outro, mas se expondo pouco, pois não demonstra ter uma atitude muito favorável à convivência com aquele que tem ideias diferentes das suas. Isso, talvez, como os dados fazem pensar, seja sintoma de uma expressiva falta de conhecimento sobre o papel das instituições, bem como uma grande desconfiança dos meios de informação. A política para o jovem da capital paulista parece ser um mundo apenas de opinião e apenas da opinião própria ou de seu pequeno grupo. Eles parecem, pois, no que diz respeito à política²¹, compartilhar a experiência da indiferença; algo esse que as democracias aceitam, mas muito pouco ou nada tendem a ganhar com isso.

21. *A respeito da ideia de 'experiências compartilhadas' vale a citação de excerto do clássico estudo sobre juventude de M. Foracchi, 2018, no qual a autora registra que "os membros de uma geração compartilham um acervo comum de experiências, situações de vida e oportunidades de trabalho. Usufruem, juntos e contemporaneamente, os benefícios e a opressão, as vantagens e a vilania, a atenção e a alegria do destino prefigurado" (p.25)*



6. REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. Ser jovem no Brasil hoje: políticas da juventude brasileira. **Cadernos Adenauer**, a.16, n.1, p.13-25, 2015.
- ALMEIDA, R.; DANTAS, H. Como a juventude se relaciona com a democracia: compreensões com base em pesquisas. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, a.16, n.1, p.65-82, 2015.
- ALMEIDA, R. O suicídio entre jovens na cidade de São Paulo. **Anais do XIX Congresso Brasileiro de Sociologia**. Florianópolis: SBS, 2019.
- BERGER, P. LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2013, 1966.
- BOURDIEU, P. [1972] Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato. (org.). **Pierre Bourdieu**. São Paulo: Editora Ática, 1983.
- CARNEIRO, L.; KUSCHNIR, K. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Estudos Históricos**, n.24, p.227-250, 1999.
- COELHO, M- F. A democracia no Brasil não é um mal-entendido. **Civitas**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.126-136, 2014.
- DAHL, R. [1998] **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UNB, 2001.
- D'AMORIM, M. A. Dizer e fazer: a concordância entre atitude e comportamento. **Psicologia, Teoria e Pesquisa**, v.1, n.2, Brasília, p.118-122, 1985.
- FARIS, E. Atitudes sociais. In: PIERSON, Donald. (org.). **Estudos de organização social**. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1949, p.424-438.
- FORACCHI, M. [1972] **A juventude na sociedade moderna**. São Paulo: Edusp, 2018.
- HOLANDA, S. [1936] **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KIELING, F. A juventude como faixa etária. In: _____. et all. **Sociologia Da Juventude**. Curitiba: Intersaberes, 2013, p.75-90.
- MANNHEIM, K. [1943] O problema da juventude na sociedade moderna. In: **Sociologia da Juventude I: da Europa de Marx à América Latina de Hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968, p.69-94.
- _____. [1952] O problema sociológico das gerações. In: FORACCHI, Marialice M. (org.). **Mannheim**. São Paulo: Editora Ática, 1982, p.65-95.
- SARTORI, G. [1993] **O que é democracia?** Curitiba: Instituto Atuação, 2017.
- SILVA, B. (coord.). Atitude. In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1986, p.95-96.
- _____. (coord.). Comportamento. In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1986, p.222-224.



Capítulo 10

O IDL EM PERSPECTIVA COMPARADA: POSSIBILIDADES E LIMITES DA MEDIÇÃO DA DEMOCRACIA A NÍVEL LOCAL E NACIONAL

MICHELLE FERNANDEZ

– IPOL/UnB

GRAZIELLA TESTA

– EPPG/FGV

1. INTRODUÇÃO

O século XX pode ser considerado o século da democracia. No seu início, apenas 25 países eram considerados democráticos e, até o final do século, dos 192 estados soberanos internacionalmente reconhecidos, 120 já eram classificados como democracias (Freedom House, 1999). Na América Latina, foi a partir do final da década de 1970, com a chamada terceira onda democrática (Huntington, 1994), que o cenário político passou a ser composto pela grande maioria dos países que tinham a democracia como regime político. No entanto, como afirma Morlino (2009, p. 1), “vale a pena dedicar algum esforço de análise e compreensão que supere a verificação óbvia do sucesso das formas democráticas e da aparente derrota do autoritarismo”. Muitas das democracias da região latino-americana, embora realizem eleições regularmente há pelo menos duas décadas, não

têm uma democracia consolidada e ainda estão no que poderia ser chamado de processo de democratização.

Para entender a situação da democracia e o processo de democratização nos mais diferentes cenários é fundamental adotar formas de medir as diversas dimensões que podem compor esse conceito. A medição da democracia nos dará ferramentas para conhecer e analisar as mais variadas realidades democráticas, em nível nacional ou subnacional. Nesse sentido, discutiremos brevemente diferentes abordagens teóricas sobre democracia para, posteriormente, apresentar alguns indicadores vinculados a essas abordagens. Serão abordados alguns dos principais índices utilizados nos dias de hoje: 1) Freedom House Democracy Index; 2) Polity IV project; 3) Democracy-Dictatorship Index (DD); 4) The Economist; 5) V-DEM. Então, trataremos de estabelecer as semelhanças



e diferenças entre esses índices e o Índice de Democracia Local (IDL) da cidade de São Paulo desde uma perspectiva teórica, metodológica e empírica.

“

PARA ENTENDER A SITUAÇÃO DA DEMOCRACIA E O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO NOS MAIS DIFERENTES CENÁRIOS É FUNDAMENTAL ADOTAR FORMAS DE MEDIR AS DIVERSAS DIMENSÕES QUE PODEM COMPOR ESSE CONCEITO. A MEDIÇÃO DA DEMOCRACIA NOS DARÁ FERRAMENTAS PARA CONHECER E ANALISAR AS MAIS VARIADAS REALIDADES DEMOCRÁTICAS, EM NÍVEL NACIONAL OU SUBNACIONAL.”

Portanto, o capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte apresenta os conceitos de democracia que são a base dos indicadores que serão discutidos; a segunda parte do texto apresenta índices de democracia importantes e amplamente utilizados; a terceira parte trata de estabelecer um paralelo entre o IDL e os demais índices apresentados; e por fim, traremos algumas breves conclusões sobre os temas analisados.

2. DEMOCRACIA: SAGA DE UM CONCEITO ADJETIVADO

A dificuldade em se definir o que é democracia se reflete na dificuldade em medi-la. A palavra democracia pode significar diferentes conceitos para diferentes interlocutores (Schweinitz, 1964). O termo “democracia” suscita discussões e dúvidas. Isso se deve à “imprecisão e à mudança de caráter dos significados atribuídos ao termo (...), não apenas em uso comum, mas também no meio acadêmico” (O'Donnell, 2002, p. 305-306). Portanto, como já apontado nos capítulos iniciais deste livro, existem muitas definições e características relacionadas a essa palavra e atingir um denominador comum sobre o que seria democracia não é uma tarefa menor. A partir dessa ampla gama de definições e caracterizações, a democracia emerge como um

conceito adjetivo, ou seja, muda de acordo com o adjetivo que carrega consigo (Collier e Levitsky, 1997).

Sartori (1992, p. 35) afirma que a transição entre o conceito antigo e moderno de democracia, através da expansão de seu escopo de ação, torna o estudo de contextos democráticos cada vez mais complexo. No entanto, devido ao seu caráter determinante e condicionador que vai além do político e atinge as esferas social e econômica, há uma busca constante por teorizar e desenvolver esse conceito.

Muitos são os autores que definem e caracterizam a democracia. Uma das contribuições teóricas mais usadas é a oferecida por Robert Dahl (1992; 1989) na construção do que é chamado de poliarquia. Para este autor, a democracia é fundamentalmente caracterizada como um regime que tem capacidade para responder às preferências de seus cidadãos e, além disso, trata todos da mesma maneira. Para que a democracia exista, os cidadãos devem ter a mesma oportunidade de formular suas predileções, expressar publicamente essas preferências e receber tratamento igual dos governos (Dahl, 1989, p. 13). Portanto, a democracia é sustentada em três princípios, ou seja, igualdade, soberania coletiva e instituições governamentais. No entanto, Dahl deixa claro que o que é chamado de democracia é um modelo político ideal que não poderia ser plenamente alcançado no mundo real. “(...) O termo democracia designa o sistema político cujas características incluem a vontade de satisfazer todos ou quase todos os seus cidadãos, independentemente, por enquanto, se esse sistema existe hoje, já existiu ou pode existir no futuro” (Dahl, 1989, p. 13). Portanto, para satisfazer a necessidade de chegar a uma definição empírica de democracia, o autor apresenta seu modelo de democracia real: a poliarquia.

Na tarefa de determinar o grau de democratização de um Estado, é necessário levar em consideração duas dimensões teóricas: debate público e capacidade de representação. Portanto, para maximizar a democracia no mundo real (Dahl, 2007), a Poliarquia propõe um conjunto de características básicas para a classificação dos diferen-



tes sistemas políticos como poliárquicos ou não, que são: posições eletivas de controle de decisões políticas; eleições livres, periódicas e justas; sufrágio inclusivo; direito de ocupar cargos públicos no governo; liberdade de expressão; existência e proteção por lei de uma variedade de fontes de informação; e o direito de construir associações ou organizações autônomas, partidos políticos e grupos de interesse (Dahl, 1989, p. 120). Essas são condições necessárias, mas não suficientes, para o estabelecimento de uma democracia. Portanto, a poliarquia é um regime cuja centralidade reside na competição eleitoral para alcançar o poder político. Aqui, o conjunto de instituições que garante eleições livres e competitivas é o que caracteriza a democracia, que tem os direitos políticos em seu cerne (Domingo, 2006).

A Poliarquia de Dahl, de uma maneira ou de outra, baseia-se nos preceitos *schumpeterianos* da democracia processual. Schumpeter (1984, p. 346) também afirma a necessidade de não se tratar a democracia como um contexto ideal, alheia à realidade. Dessa forma, tenta especificar critérios democráticos para poder aplicá-los nas sociedades reais e não se limitar a um conceito ideal de democracia. Assim, o método democrático *schumpeteriano* é definido como “um sistema institucional para chegar a decisões políticas, em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 1984, p. 343).

Somadas à definição processual e, de alguma forma, minimalista da democracia apresentada acima, está a definição proposta por Adam Przeworski (1991) que afirma que a democracia é um sistema definido pela existência de partidos, ou seja, existe uma divisão de interesses, valores e opiniões. Esses partidos perdem as eleições por meio de concorrência regulada, gerando periodicamente vencedores e perdedores.

Indo um pouco além dos autores mencionados acima, Sartori (1992, p. 48) define democracia como um conjunto de mecanismos que geram uma poliarquia competitiva, atribuem poder ao povo e impõem a capacidade dos eleitores de responder aos eleitores. As principais características ineren-

tes ao sistema democrático seriam, portanto, participação, princípio majoritário, igualdade, consenso, competição, pluralismo e constitucionalismo.

Assim, distribuídos em um espectro variado, indo da menos a mais minimalista, para garantir a real dimensão da aplicação dessas definições de democracia, localizam-se as ideias dos autores apresentados até aqui. Embora sejam mais ou menos minimalistas, essas definições de democracia mantêm, além da característica realista, o vínculo direto com os direitos políticos. Em outras palavras, ao definir a inclusão ou exclusão de uma sociedade sob a égide da democracia, os aspectos levados em consideração são os que aludem a garantias políticas em uma sociedade.

No entanto, os autores mencionados definem apenas uma das dimensões da democracia, chamada aqui de democracia política. Porém, “outros autores veem a democracia como um atributo sistêmico, dependente da existência de um importante grau de igualdade socioeconômica e/ou como uma ordem social e política geral orientada para a conquista dessa igualdade” (O’Donnell, 2007, p. 153). Assim, a democracia transcende sua dimensão processual, especificamente, e sua dimensão política, de maneira mais geral, que são condições necessárias para sua existência, mas não esgotam seu significado. A democracia também é a busca por uma realidade político-social caracterizada pelo desfrute progressivamente de maiores liberdades, a partir do ideal universal de igualdade, oportunidades e bens, materiais e ideais (Pinto e Flisfisch, 2011, p. 21). Assim, a classificação democrática da grande maioria dos países latino-americanos pode ser questionada, pois quando se trata de fazer um balanço do desempenho dos regimes democráticos que nasceram no continente, verifica-se a fraca capacidade que eles têm para gerar condições necessárias para oferecer uma vida digna à maioria dos seus cidadãos (Martí, 2009, p. 59).

Na busca por uma “definição máxima” de democracia, Morlino (2009) identifica a igualdade e a liberdade como valores que uma democracia contemporânea deve alcançar. Em outras palavras, “nas democracias que estão acima desse limite mínimo, será necessário ver empiricamente quanto



da jornada foi realizada (...) para a realização mais completa [desses] dois objetivos centrais da democracia” (Morlino, 2007, p. 5). Morlino estabelece seu conceito de “qualidade da democracia” com base nessas duas dimensões, que ele considera essenciais para analisar um sistema democrático. Assim, “uma boa democracia ou uma democracia de qualidade, é esse arranjo institucional estável que, por meio de instituições e mecanismos que funcionam corretamente, realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos” (Morlino, 2007, p. 5).

Entre o regime político e as características socioeconômicas resultantes desse regime, existe uma “dimensão intermediária” fundamental que estabelece esse vínculo. Esse nível intermediário é a eficácia do Estado de Direito ou *rule of law*¹ (O’Donnell, 2002). O Estado de Direito visa, portanto, garantir a proteção de todos os cidadãos igualmente, o que leva ao estabelecimento de um conteúdo normativo da democracia. A consolidação democrática em países com déficits de cidadania social passa pelo desenvolvimento e manutenção do Estado de Direito nessas sociedades. A construção de relações estáveis entre as instituições políticas criadas pelo regime democrático, as estruturas intermediárias – o Estado de Direito – e a própria sociedade também é um papel da consolidação democrática (Morlino, 2009, p. 117).

Lührmann e Lindberg (2019) identificam um padrão segundo o qual democracias já estabelecidas estão sofrendo mudanças autocráticas, uma das principais características da chamada terceira onda de autocratização. As conclusões dos padrões que puderam ser identificados são que o processo de autocratização se tornou mais gradual e não necessariamente rompe com as instituições democráticas (em 68% dos casos tiveram líderes autocráticos eleitos legalmente por eleições democráticas). No mesmo sentido, Levitsky e Ziblatt (2018) entendem que o observado processo de erosão democrática é mais difícil de

se observar porque ocorre sobretudo nas bases informais da democracia institucional.

Do mesmo modo, na América Latina, fala-se de uma institucionalidade democrática fraca, onde a qualidade da democracia e o Estado de Direito constituem variáveis frágeis na equação do processo de democratização na região (Domingo, 2009, p. 35). Assim, argumenta-se que a democracia vai além de um conjunto de condições para escolher e ser eleito (Morlino, 2009; O’Donnell, 2007).

Sob essas premissas, destaca-se a importância de conhecer e analisar os indicadores que permitem o monitoramento e a análise das diversas dimensões que compõem a democracia. Para cada definição de democracia é necessário delimitar um sistema específico de indicadores. Nesse sentido, na próxima seção, apresentaremos diferentes formas de medir, monitorar e analisar a democracia.

3. DIFERENTES FORMAS DE MEDIR A DEMOCRACIA

Um sistema de indicadores deve ter uma conotação normativa, respeitando certos princípios. Existem seis princípios aplicados aos indicadores individuais e três aplicáveis ao conjunto de indicadores. Os princípios dos indicadores individuais são: um indicador deve identificar a essência do problema e ter uma interpretação normativa clara e aceita; deve ser robusto e estatisticamente validado, com base em informações confiáveis e evitando julgamentos arbitrários de valor; deve ser sensível a intervenções políticas eficazes, mas não deve ser facilmente manipulado; deve ser mensurável comparativamente entre diferentes casos; deve ser revisto periodicamente; e, finalmente, existe a importância de que a coleta de dados para a construção de um determinado indicador não implique um ônus muito alto para os organismos envolvidos (Atkinson *et al.*, 2002). Para o conjunto de indicadores, os três princípios

1. O’Donnell (2002, p. 311) afirma que o significado mínimo de “estado de direito” é “qualquer que seja a lei, deve ser aplicada igualmente pelas instituições estatais correspondentes, incluindo o judiciário”. Para uma discussão aprofundada sobre o estado de direito, veja Maravall e Przeworski (2003). E para uma visão geral da questão na América Latina, ver Méndez, O’Donnell e Pinheiro (2002) e Domingo e Sieder (2001).



são: equilibrar as diferentes dimensões, garantir que os indicadores sejam mutuamente consistentes e tenham um peso proporcional e, por fim, ter um sistema de indicadores transparente e acessível a todos os cidadãos.

Sobre a conceptualização, ou seja, a seleção de atributos que definiriam aquilo que se entende por democracia, há o risco de definições excessivamente minimalistas ou, do outro lado, maximalistas. Se num primeiro momento pode parecer interessante incluir muitas variáveis na definição de democracia – incluindo, por exemplo, justiça social –, há duas desvantagens nos conceitos mais amplos. Por um lado, quanto mais se inclui variáveis, menos observáveis elas ficam, criando conceitos sem aplicações empíricas. Por outro lado, mesmo que haja especificação empírica do conceito, o aumento do número de variáveis tende a diminuir os casos estudados por indisponibilidade de dados ou aumento do custo de coleta. Alvarez *et al.* (1996, p. 18) vão alegar que eles excluem da análise questões que são “muito interessantes para serem resolvidas por uma decisão final”.

“

PARA O CONJUNTO DE INDICADORES, OS TRÊS PRINCÍPIOS SÃO: EQUILIBRAR AS DIFERENTES DIMENSÕES, GARANTIR QUE OS INDICADORES SEJAM MUTUAMENTE CONSISTENTES E TENHAM UM PESO PROPORCIONAL E, POR FIM, TER UM SISTEMA DE INDICADORES TRANSPARENTE E ACESSÍVEL A TODOS OS CIDADÃOS.”

Por outro lado, decisões minimalistas correm o evidente risco de diminuir o escopo do que é considerado democrático. A maior parte dos índices tende a enfrentar maiores críticas por seu minimalismo, com a exceção do *Freedom House*, que inclui elementos como “direitos socioeconômicos”, “livres de desigualdade socioeconômica brutas”, “direitos de propriedade” e “livres de guerra” (Gastil, 1991, p. 32-33; Ryan, 1994, p. 10-11).

Ainda com relação à questão da conceptualização, são frequentes as medições que incorrem em redundância. Polity IV identifica dois atributos – competição e regulação de participação – que medem um único aspecto da democracia. Outro par de atributos, competição e abertura para recrutamento para o Executivo, também representam somente um aspecto, qual seja, se os cargos são fruto de processo eleitoral ou por outros meios (Munck e Verkuilen, 2002).

O problema oposto à redundância é ainda mais comum. Isto é, a conceptualização de mais de um aspecto da democracia em um único atributo. Arat (1991) desenvolveu um índice que incorreu nessa questão ao combinar quatro componentes em um único atributo: participação. A participação, segundo o índice do autor, compreende dois atributos: ocupação de cargos e poder de agenda dos políticos eleitos. Sofre o mesmo problema o índice desenvolvido por Bollen (1980), que inclui sob a categoria “soberania popular” tanto a escolha do Legislativo quanto a do Executivo. O que dizer de parlamentarismos onde os primeiros-ministros não são diretamente eleitos?

Faremos agora uma breve exposição de alguns conhecidos índices de medição da democracia: *Freedom House*; *Polity IV*; *Democracy-Dictatorship (DD)*; *The Economist*; e V-DEM.

3.1. Freedom House

O Boletim “*Freedom in the World Report*” é publicado anualmente desde 1972 e mede o grau de direitos políticos e liberdades civis. A medição é feita em 10 indicadores de direitos políticos e 15 indicadores de liberdades civis aos quais são atribuídas notas de 1 a 4, sempre em nível agregado de estados nacionais. Sendo assim, a nota máxima que pode ser obtida na categoria de direitos políticos é 40 e a no quesito liberdades civis 60. As perguntas que compõem os indicadores de direitos políticos são divididas em três subcategorias: 1) Processo Eleitoral; 2) Pluralismo político e participação; e 3) Funcionamento do Governo. A categoria de liberdades civis se divide em quatro subcategorias: 1) Liberdade de Expressão; 2) Direitos à organização



e associação; 3) Igualdade perante a lei (*rule of law*); e 4) Autonomia e direitos Individuais. A partir da nota obtida cada país será classificado em “livre”; “parcialmente livre” ou “não livre”.

O boletim confere ainda o desígnio de “democracias eleitorais” para países que cumpram critérios mínimos de direitos políticos e liberdades civis. Para tanto, o país precisa tirar a nota mínima 7 na subcategoria processo eleitoral; 20 pontos na categoria “direitos políticos” e 30 na categoria “liberdades civis”. “Democracia liberal” é uma categoria que designa Estados mais próximos de ideais democráticos e de liberdades civis mais desenvolvidas. Alguns Estados “parcialmente livres” podem ser considerados democracias eleitorais, mas não liberais.

O índice classifica 210 países, sendo o menos livre a Síria (nota zero) e os mais livres Suécia, Noruega e Finlândia (nota cem). O Brasil apresenta nota 75 (*Freedom House*, 2020), empatado com o Suriname. O país mais bem pontuado da América do Sul é o Uruguai, com nota 98, a frente inclusive de Japão e Reino Unido. Interessa notar que o índice toma o cuidado de optar por medir o nível de liberdade, não de democracia. A opção é louvável porque evita erros conceituais que envolvem o termo democracia, a questão da liberdade e da igualdade.

3.2 Polity IV

Em seu artigo, Lake e Baum (2001) usam como medida de democracia o Polity IV, concebido

originalmente por Gurr e Eckstein (1975). O Polity IV classifica os regimes políticos em uma escala de -10 a +10, sendo -10 uma autocracia completamente fechada e +10 uma democracia altamente desenvolvida. São aplicados vários critérios para a construção desse índice, com base na noção de autoridade política e natureza da participação política².

Cheibub *et al.* (2010) criticam o uso do conceito de democracia substantiva como base teórica para a construção de índices para aplicação em estudos empíricos. Entre as deficiências deste conceito destacam três problemas conceituais: i) As medidas baseadas em conceitos de democracia substantiva não são passíveis de investigação empírica; ii) O uso de muitas dimensões na medida dos regimes implica dificuldades em determinar relações causais entre a medida utilizada e o fenômeno que se pretende explicar; iii) A expansão do conceito de democracia para além da existência de eleições competitivas faz que se misture instituições políticas diferentes³.

Outra crítica feita pelos autores a Lake e Baum (2001) advém da observação de que a concentração dos valores observados nos extremos da classificação demonstra a existência de uma distribuição bimodal dos regimes. Assim, “71% of the cases have scores that are -7 and lower or seven and higher in the 21-point Polity IV scale” (Cheibub *et al.*, 2010, p. 77). Em relação à confiabilidade, os dados utilizados por índices de democracia substantiva não são facilmente obtidos e não há uma definição de que eles são contínuos, categóricos ou ordinais⁴.

2. *O Polity IV baseia-se em variações no valor do índice. São consideradas como mais significativas as mudanças de seis pontos para mais ou menos, que levam aos dois extremos das categorias de transição (major democratic transition e adverse regime change). As categorias utilizadas são: major democratic transition, minor democratic transition, positive regime change, little or no change, negative regime change, adverse regime change, state failure.*
3. *Regimes políticos, por exemplo, são confundidos com sistemas políticos, sobretudo quando se coloca que o controle civil do Exército, a autonomia nacional e a responsividade dos eleitos como elementos de uma democracia.*
4. *Para os críticos da democracia substantiva, há ainda problemas de subjetividade, de agregação e de confiabilidade em medidas como o Polity IV e o Freedom House. A subjetividade está presente tanto nas perguntas que compõem as medidas – “Are people free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful group?” (Cheibub et al., 2010, p. 75) – quanto na atribuição de valores para os parâmetros observados. Para os críticos da democracia substantiva, há ainda problemas de subjetividade, de agregação e de confiabilidade em medidas como o Polity IV e o Freedom House. A subjetividade está presente tanto nas perguntas que compõem as medidas – “Are people free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful group?” (Cheibub et al., 2010, p. 75) – quanto na atribuição de valores para os parâmetros observados.*



Na replicação do modelo de Rodrik e Wacziarg (2005), usando ao invés do Polity IV o índice DD, Cheibub *et al.*, (2010) encontraram resultados diferentes entre a relação de mudanças de regime e crescimento econômico. Para os primeiros, novas democracias apresentam crescimento econômico mais elevado que países que nunca tiveram transições de regime; autocracias (novas e estabelecidas) não têm impacto sobre o crescimento econômico e pequenas mudanças no regime provocam crescimento econômico. Na replicação com os critérios de democracia minimalista, os autores não encontraram relação estatisticamente significativa entre a transição para novas democracias e o crescimento econômico. Só encontraram relação com significância estatística para autocracias estabelecidas, ou seja, autocracias com mais de cinco anos têm efeito positivo no crescimento econômico.

Tanto o Polity IV quanto o DD permitem a análise de transição de regimes políticos. Os bancos de dados tratam de forma diferente a transição. Esse tratamento diferenciado provoca diferenças nos resultados alcançados por estudos empíricos. As críticas de Cheibub *et al.* (2010) à classificação do Polity IV é que como há diversas categorias que o compõem, há muitas questões intervenientes na análise da mudança de regime e é possível que o índice varie muito, e ainda assim não consiga captar as mudanças de regime que devem ser explicadas.

3.3 Democracy-Dictatorship (DD)

A proposta dos autores é a aplicação de critérios minimalistas – procedimentais e institucionais – para estabelecer uma medida para regimes políticos. A democracia é vista como o regime “in which governmental offices are filled as a consequence of contested elections” (Cheibub *et al.*, 2010, p. 69). Há, portanto, duas determinantes principais na classificação de um regime: o *office* e o *contested*. O *office* são os representantes eleitos do Executivo e do Legislativo. O *contested* é caracterizado por eleições em que há incerteza *ex-ante*, irreversibilidade *ex-post* e eleições em intervalos regulares.

A democracia minimalista baseia-se em quatro critérios: i) O Chefe do Executivo deve ser escolhi-

do em eleição popular ou por um grupo de representantes eleito por voto popular; ii) O Legislativo precisa ser escolhido em eleição popular; iii) É necessário mais de um partido competindo nas eleições; iv) A alternância no poder deve acontecer sob normas eleitorais idênticas àquelas que levaram o incumbente ao poder.

Com base nesses quatro critérios os autores classificam os regimes políticos em duas categorias (modelo dicotômico): democracia ou ditadura (DD). Entre as vantagens deste modelo destacam-se a objetividade e a transparência dos critérios adotados para classificar os regimes. Entre os problemas que o modelo apresenta, Cheibub *et al.* (2010) mostram que há alguns regimes que não são facilmente classificáveis, como é o caso de regimes em que por vários anos os incumbentes são reeleitos pelo voto popular, mas não se sabe se as eleições são feitas porque se tem certeza sobre a vitória do incumbente previamente e se o incumbente sairia do poder caso fosse derrotado nas eleições. Estes casos são reportados na base de dados DD por meio da variável Type II, que indica se há ou não possibilidade de haver o erro do tipo II (falso negativo), o que permite que haja controle sobre esse erro.

Com base nesses dois tipos de regime, Cheibub *et al.* (2010) definem seis formas de governo. Os regimes democráticos podem ser presidencialistas, parlamentaristas ou semi-presidencialistas. Os regimes ditatoriais podem ser monarquias, ditaduras civis e ditaduras militares. Os critérios para a classificação estão relacionados ao chefe do poder e como as instituições são usadas por ele.

Przeworski *et al.* (2000) analisam se a democracia estimula o bem-estar material, focando em aspectos do desenvolvimento econômico como variável dependente, e examinam também a relação inversa, isto é, se o desenvolvimento econômico conduz à democracia política. Analisando experiências de 135 países entre 1950 e 1990, deparam-se com achados que afastam a noção de um *trade-off* entre democracia e desenvolvimento, quais sejam: desenvolvimento econômico não tende a gerar democracias, mas democracias têm maior tendência a sobreviver em sociedades ricas;



o tipo de regime político não tem impacto sobre o crescimento do PIB; a instabilidade política afeta o crescimento apenas em ditaduras; o PIB per capita cresce mais rapidamente em democracias porque as populações também aumentam mais rápido nesses regimes; e, em geral, os regimes políticos têm maiores efeitos sobre a demografia que sobre a economia.

Przeworski *et al.* (2000) testam, pois, a relação entre democracia e crescimento econômico, defendida como positiva por aqueles que argumentam que democracias alocam melhor os recursos disponíveis para usos produtivos, o que resultaria do fato de governos ditatoriais não serem responsáveis (*accountables*) para o eleitorado, em razão do que não teriam incentivos para fomentar resultados outros que seus próprios lucros⁵. Para tanto, examinam se é válido assumir-se que regimes não afetam as taxas de crescimento dos recursos produtivos. Estimam separadamente para cada regime um modelo de função de produção, neles incluindo estimativas de progresso técnico e da eficiência com a qual o estoque de capital e a força de trabalho contribuem para o crescimento de modo a testar que a eficiência no uso de fatores de produção é a mesma para ambos os regimes. Finalmente, testam se as diferenças se devem aos regimes ou, meramente, à riqueza.

Realizados os testes, concluem que regimes políticos não têm nenhum impacto na taxa de crescimento da renda total, sendo as diferenças de eficiência resultantes da utilização dos fatores de produção. Tal conclusão é contraintuitiva, uma vez que ditaduras tendem a existir em países pobres. Para testar se os resultados obtidos quantitativamente dependiam da amostra sobre a qual se basearam, Przeworski *et al.* (2000) recorrem a outro instrumento metodológico, um procedimento contrafactual: estimar como um país observado como ditadura teria crescido se fosse uma democracia, mantidas as demais condições constantes.

O procedimento ratifica a conclusão principal: não haveria *trade-off* entre democracia e desenvolvimento econômico, nem sequer em países pobres, não havendo evidências de que democracias e ditaduras sejam inferiores ou superiores uma a outra em gerar crescimento.

3.4 The Economist

A revista inglesa *The Economist* possui seu próprio índice de democracia, formulado pela equipe de dados, a *Intelligence Unit*. Esse índice tem como base uma média ponderada com base em respostas a diversas perguntas feitas a especialistas, e também dados obtidos por pesquisas de opinião pública feitas nos países. Como já observado nesse livro, o Sivis e a *The Economist* mantiveram relações para a construção do IDL e de reflexões sobre o fenômeno da democracia e o desafio de medi-lo de alguma maneira.

No *Democracy Index*, as perguntas são divididas em 5 grandes categorias, quais sejam: 1) processo eleitoral; 2) liberdades civis; 3) funcionamento do governo; 4) participação política; e 5) cultura política. Cada resposta a cada pergunta é convertida em uma pontuação, que pode ser 1 ou 0 para perguntas simples, ou 0, ½ ou 1 para perguntas com três respostas possíveis. Esses pontos são somados, multiplicados por 10 e divididos pelo número total de perguntas em cada categoria.

Há ainda 4 perguntas consideradas muito importantes para as quais uma pontuação baixa gera uma penalidade no score final em cada categoria, cujos tópicos são:

1. Se as eleições nacionais são livres e justas.
2. Se os eleitores podem votar de maneira segura.
3. Se há influência de poderes estrangeiros no governo.
4. Se há capacidade de servidores civis implementarem políticas públicas.

5. Outros achados de Przeworski *et al.* (2000) são, por exemplo, que a taxa de crescimento econômico importa para a estabilidade de democracias e ditaduras, mas menos para democracias; a única inferência que se pode fazer sobre religião é a de que democracias tendem a sobreviver em países onde há mais católicos; democracias presidenciais são menos duráveis que as parlamentares.



Após levar em conta a média das perguntas normais em cada categoria e a penalidade por pontuações baixas nas perguntas acima, é obtido um escore final para cada uma das 5 categorias. É tirada, então, a média simples entre esses escores para um dado país, que é arredondada para duas casas decimais. Essa conta dará o escore final de democracia em cada país. Os países são então classificados entre 4 categorias, do maior para o menor grau de democracia: democracias totais, democracias falhas, regimes híbridos e regimes autoritários. O índice foi publicado pela primeira vez em 2006, tendo sido publicado novamente em 2008, 2010 e para todos os anos seguintes.

As semelhanças entre as categorias do índice da *The Economist* e o IDL saltam aos olhos. O principal elemento que vai diferenciá-los é que os formuladores do IDL rejeitam a premissa de que as categorias são igualmente observáveis ao longo de todo o território nacional. Assim, uma premissa da *The Economist* é que a cultura política seria a mesma no estado de São Paulo e, por exemplo, no Acre. A premissa não decorre de uma formulação teórica senão de uma estratégia para produzir dados comparados e aumentar a validade externa da pesquisa. Isto é, tendo em vista a disponibilidade de recursos de uma pesquisa, analisar a democracia num nível menor do que o de Estado Nacional tornaria a pesquisa inviável.

O ponto que deve ser observado e que decorre dessa alternativa é que, não somente a opção pelo nível nacional ignora nuances regionais como também as inconsistências não são constantes entre as unidades analisadas. Seria razoável supor que quanto maiores as desigualdades de todos os níveis, regionais, econômicas e de desenvolvimento humano, menos validade interna será conferida à pesquisa.

3.5 V-DEM

O índice *Varieties of Democracy* (V-DEM) é caracterizado por 5 aspectos importantes: (i) abordagem multidimensional a respeito do que é democracia; (ii) alta desagregação de indicadores relevantes para a definição de quão democrático

um país é; (iii) recrutamento de um extenso painel de estudiosos de cada país que são utilizados para validar indicadores subjetivos; (iv) longa extensão temporal dos indicadores, indo até o começo do século XX (quando possível), e; (v) indicação não somente de estimativas pontuais de cada um dos indicadores, mas também seus intervalos de confiança, incorporando assim algum grau de incerteza sobre as informações.

Os formuladores do índice, o *Varieties of Democracy Project*, dão especial destaque ao caráter multidimensional da democracia. Segundo os autores, existem cinco dimensões importantes para caracterizar um país como mais ou menos democrático: (i) a dimensão eleitoral, que trata de aspectos relacionados à competição por votos e responsividade dos representantes; (ii) a dimensão liberal, que trata de valores intrínsecos à proteção de direitos individuais e de minorias políticas; (iii) a dimensão participativa, que diz respeito à participação dos cidadãos em processos políticos, com ênfase em formas de participação não ligadas a eleições; (iv) a dimensão deliberativa, que diz respeito ao quão informadas pelo debate público e ao diálogo entre partes discordantes são as políticas públicas de um país e, finalmente; (v) a dimensão igualitária, que mede como se dá a distribuição de recursos, acesso à educação e saúde entre grupos socioeconômicos, com base na premissa de que desigualdades afetam o exercício de direitos e liberdades civis.

O índice cobre 80 países, com mais de 200 indicadores para cada um, sendo 130 desses codificados por especialistas recrutados pela organização. O indicador possui informações desde 1789 até os anos mais recentes.

Sobre o V-DEM, cabe observar a inclusão da dimensão igualitária, entendendo a democracia como um conjunto mais amplo de instituições. Assim, se a democracia é entendida do ponto de vista mais amplo e orgânico, com foco na igualdade (Bobbio, 1996), irá também incluir variáveis sociais. Isto é, se é papel da democracia estabelecer um mínimo de igualdade que permita se falar em liberdade, esse elemento não pode prescindir da análise. Por outro lado, a inclusão de mais va-



riáveis na análise esbarra na questão pragmática de disponibilidade de dados e recursos disponíveis para coleta dos dados.

4. A INTERFACE ENTRE O IDL E OS DIFERENTES ÍNDICES

É possível, portanto, dividir as iniciativas de classificação entre minimalistas e maximalistas. Uma perspectiva mais ampla do que representaria a democracia implicaria também em aumentar o número de variáveis a serem consideradas para estabelecer uma classificação.

Assim, ao se adotar uma definição mais ampla de democracia e, conseqüentemente, incluir muitas variáveis no índice, naturalmente diminui-se o número de unidades incluídas na análise – dada a mesma quantidade de recursos disponíveis para pesquisa. Desse modo, o *trade-off* que se coloca é da validade externa versus a validade interna. Dentre os índices que escolhemos avaliar (DD, *Polity*, *The Economist*, V-DEM e *Freedom House*) os dois primeiros optam por diminuir as variáveis consideradas para incluir mais unidades.

Ainda que siga uma proposta metodológica maximalista de democracia, a *Freedom House* adota do ponto de vista teórico uma definição de democracia menos comunitarista e mais liberal. Assim, por exemplo, enquanto a *Freedom House* mede a liberdade de participação, isto é, se o Estado nacional invade o direito de participação dos indivíduos, o IDL mede a participação de fato, isto é, o quão engajados estão os indivíduos em diferentes esferas da participação.

Optamos por comparar as variáveis medidas pelo IDL com as demais iniciativas e suas diferenças metodológicas (se *survey* populacional ou de especialistas). A escolha dos índices de comparação, DD, *Polity IV* e *Freedom House* se deu em função da ampla literatura acadêmica que expôs características metodológicas de cada um deles. O *The Economist* é tão semelhante ao IDL que a comparação não traria ganhos analíticos e o V-DEM, o mais maximalista deles, propõe uma classificação tão ampla que seria difícil colocá-lo em paralelo

com os demais. A comparação do IDL com o DD, o *Polity IV* e o *Freedom House* está exposta na Tabela 1 (página 212).

Duas questões se apresentam como centrais na comparação dos índices: 1) A evidente questão subnacional apresentada no IDL e que não está presente nos demais; e 2) A consideração de outras variáveis que não as instituições formais.

Para a análise de países de dimensões continentais e com características internas diversas, a incorporação da perspectiva micro é fundamental para conclusões mais acuradas sobre o cenário democrático. A incorporação da perspectiva local vem sendo considerada na medição de dimensões da democracia. O'Donnell (2007) e Pinto e Flisfisch (2011), ao afirmarem que a democracia é a busca por uma realidade político-social caracterizada pelo desfrute progressivamente de maiores liberdades, oportunidades e bens, abre espaço para a leitura do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como uma medida que também está relacionada com a democracia.

O IDH, desenvolvido pelo PNUD, é uma medida sintética de desenvolvimento publicada anualmente para praticamente todos os países. Por meio do IDH, busca-se quantificar em um índice agregado três dimensões fundamentais: saúde, educação e qualidade de vida. Elaborado desde 1990, esse índice mede os ganhos médios no desenvolvimento humano básico, gerando um ranking de países. Essa medida tenta refletir a ampliação das oportunidades que as pessoas têm de acesso a uma vida mais longa, saudável e plena (Bitoun, 2005). O progresso alcançado na dimensão “saúde” é medido pela esperança de vida ao nascer; para a educação, somam-se as variáveis taxa de analfabetismo de adultos e taxa de matrícula no ensino fundamental, médio e superior, ou seja, o percentual de crianças e jovens em idade escolar devidamente matriculados; e, finalmente, para medir a qualidade de vida, é usado o produto interno bruto (PIB) do país ajustado para o poder de compra (Fernandez, 2015).

Desde 1998, o Brasil dispõe de um Atlas do Desenvolvimento Humano. Essa ferramenta torna


Tabela 1 | Comparação do IDL com DD, *Polity IV* e *Freedom House*

	IDL	DD	Polity IV ⁶	Freedom House ⁷
Processo Eleitoral				
Competição Democrática	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas
Integridade Eleitoral	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas
Inclusão Eleitoral	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas	Survey de especialistas
Liberdades e Direitos				
Liberdade e Direitos Civis	Survey de especialistas	Não mede	Não mede	Survey de especialistas
Liberdade e Direitos Políticos	Survey de especialistas	Não mede	Survey de especialistas	Survey de especialistas
Igualdade e Justiça	Survey de especialistas	Não mede	Não mede	Survey de especialistas
Funcionamento do Governo Local				
Autonomia dos Poderes	Survey de especialistas	Não mede	Não mede	Survey de especialistas
Transparência e Accountability	Survey de especialistas	Não mede	Não mede	Não mede
Efetividade e Responsividade	Survey de especialistas	Não mede	Não mede	Não mede
Participação Política				
Sentido Amplo	Survey populacional	Não mede	Não mede	Survey de especialistas (medida institucional)
Sentido Estrito	Survey populacional	Não mede	Não mede	Survey de especialistas (medida institucional)
Cultura Democrática				
Dimensão Cognitiva	Survey populacional	Não mede	Não mede	Não mede
Vida Comunitária	Survey populacional	Não mede	Não mede	Não mede
Normas e Valores	Survey populacional	Não mede	Não mede	Não mede

Fonte: Elaboração das autoras.

6. Conforme disponível em (<https://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2016.pdf>), consultado em 01/07/2020.

7. Conforme disponível em (<https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>), consultado em 01/07/2020.



público os IDHs alcançados pelas Grandes Regiões, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios – o IDH-M ou IDH municipal (Bitoun, 2005). O IDH-M revela as desigualdades em escala intramunicipal, permitindo uma aproximação à realidade dos habitantes da cidade. Nesse sentido, é importante ressaltar o esforço realizado pelo IDH na medição das realidades locais. Assim, fazendo um paralelo entre a dimensão municipal do IDH e o IDL, devemos chamar a atenção para a perspectiva local quando comparamos os índices apresentados na seção anterior e o IDL. A incorporação da análise micro, fomentada pelo IDH-M, é assumida acertadamente pelo IDL.

Observando o arranjo institucional brasileiro pós Constituição de 1988, notamos a ênfase no contexto local advinda com a nova estrutura (Souza e Carvalho, 1999). Portanto, podemos afirmar que, no início dos anos 1990, tivemos no Brasil uma nova cultura institucional vinculada à dimensão municipal da política. Esse novo papel exercido pelo poder público municipal exige a reconfiguração dos processos de tomada de decisão e de atuação política. Nesse sentido, a partir do estabelecimento dos municípios como entes federados, análises dos processos que acontecem no âmbito local passaram a ser importante para a mensuração da democracia no Brasil.

Na análise das democracias, incluir a perspectiva local traz novas variáveis para a equação democrática, como comportamentos, cultura e instituições informais (Levitsky e Ziblatt, 2018; Lührmann e Lindberg, 2019; Putnam, 1994). O monitoramento da democracia requer a definição de dimensões relevantes que expressem a situação de uma dada região. Para isso, é necessária a definição de um sistema específico de indicadores (Fernandez, 2015). Nesse sentido, o IDL tem a capacidade de observar variáveis que não poderiam ser contempladas em estudos que analisam os dados de um país de forma agregada.

É fundamental analisar instituições de diversas naturezas para entender uma democracia. O estudo das instituições informais se mostrou especialmente importante para entender a construção de governabilidade e consequente estabilidade

democrática nas relações entre Executivo e Legislativo no âmbito federal (Testa, 2017). No entanto, permanecem raros os trabalhos que consideram as nuances institucionais locais. A iniciativa do IDL permitirá não somente considerar variáveis locais como também incluir na análise variáveis de cultura política e instituições informais impossíveis de serem incluídas em análises que proponham agregação mais ampla. A realização de medições focadas no âmbito local permite conhecer as diferentes realidades de um país e, assim, possibilita um enfrentamento focalizado das questões que dificultam a consolidação democrática.

“

A INICIATIVA DO IDL PERMITIRÁ NÃO SOMENTE CONSIDERAR VARIÁVEIS LOCAIS COMO TAMBÉM INCLUIR NA ANÁLISE VARIÁVEIS DE CULTURA POLÍTICA E INSTITUIÇÕES INFORMAIS IMPOSSÍVEIS DE SEREM INCLUÍDAS EM ANÁLISES QUE PROPONHAM AGREGAÇÃO MAIS AMPLA. A REALIZAÇÃO DE MEDIÇÕES FOCADAS NO ÂMBITO LOCAL PERMITE CONHECER AS DIFERENTES REALIDADES DE UM PAÍS E, ASSIM, POSSIBILITA UM ENFRENTAMENTO FOCALIZADO DAS QUESTÕES QUE DIFICULTAM A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA.”

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os métodos de medição de graus democráticos podem ser tão diversos quanto a própria definição de democracia. Em países com dimensões continentais, além de observar um conceito amplo de democracia para entender o cenário nacional, é fundamental considerar as diferentes realidades locais para uma análise mais fidedigna das múltiplas realidades que podem ser contempladas. A essência de países que possuem grandes dimensões e são descentralizados está na criação de instituições e processos que permitam alcançar uma unidade política que acomode e aumente a diversidade durante a solução dos problemas



da vida cotidiana. Essa diversidade precisa estar refletida nas análises realizadas pelos índices propostos.

É fundamental que haja instrumentos para classificar as instituições formais de estados nacionais, mas a literatura recente tem observado que as principais ameaças à democracia são de caráter menos formal (Levitsky e Ziblatt, 2018; Lührmann e Lindberg, 2019). Desse modo, cabe estabelecer novas formas de observar comportamentos, cultura e instituições informais que possam contribuir para o processo de deterioração democrática.

Assim, o mérito de estudos de nível local e que se destaca ao compararmos o IDL com os outros índices que apontamos é o de medir não a semente, mas também o terreno onde serão plantadas as instituições (Putnam, 1994). Depois de quase vinte anos da publicação da obra de Putnam, os trabalhos que se propõem a comparar democracias em âmbitos menores que Estados nacionais permanecem escassos. Nesse sentido é importante destacar a vantagem do IDL frente aos outros índices, quando se propõe a medir a democracia no âmbito local. Pensando no caso do Brasil, um país de dimensões continentais e com um arranjo institucional que atribui importância ao âmbito local, é fundamental medir a democracia sob uma perspectiva subnacional. Além disso, ainda que a maior parte dos pesquisadores não defina instituições como sendo compostas apenas de elementos formais, permanecem poucos os trabalhos que se proponham a efetivamente medir empiricamente elementos como comportamento, cultura e instituições informais.

“

ASSIM, O MÉRITO DE ESTUDOS DE NÍVEL LOCAL E QUE SE DESTACA AO COMPARARMOS O IDL COM OS OUTROS ÍNDICES QUE APONTAMOS É O DE MEDIR NÃO A SEMENTE, MAS TAMBÉM O TERRENO ONDE SERÃO PLANTADAS AS INSTITUIÇÕES.”

Reza a fábula que o sapo colocado na água fervente pula e se salva, ao contrário do sapo colocado em água fria, que se ajusta à temperatura que aumenta lentamente até morrer cozido. A vantagem de uma medição mais desagregada da democracia repousa na possibilidade de se registrar mudanças paulatinas que podem resultar em diminuição de direitos e erosão democrática.



6. REFERÊNCIAS

- ACHEN, C. H. Measuring representation: perils of the correlation coefficient. **American Journal of Political Science**, n. 21, p. 805-815, 1977.
- ALVAREZ, M. *et al.* Classifying political regimes. **Studies in comparative international development**, v. 31, n. 2, p. 1-37 1996.
- ARAT, Z. F. **Democracy and human rights in developing countries**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1991.
- ADCOCK, R.; COLLIER, D. Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. **American Political Science Review**, v. 95, n. 3, p. 529-546, 2001.
- ATKINSON. *et al.* **Multi-agency working: A detailed study**. London, UK: National Foundation for Educational Research, 2002
- BITOUN, J. O que revelam os índices de desenvolvimento humano. In **Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife**. Recife: PNUD, 2005.
- BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- BOLLEN, K. A. Issues in the comparative measurement of political democracy. **American Sociological Review**, v. 45, n. 3, 1990.
- CHEIBUB, A. *et al.* Democracy and dictatorship revisited. **Public Choice**, n. 143, p. 67-101, 2010.
- COLLIER, D.; LEVITSKI, S. Democracy with adjectives: conceptual innovations in comparative research. **World Politics**, v. 49, n. 3, p. 430-451, 1997.
- DAHL, R. La poliarquía. In: RUBIO, Albert Battle (Coord.). **Diez textos básicos de Ciencia Política**. Barcelona: Ariel, 2007.
- DAHL, R. **La democracia y sus críticos**. Barcelona: Paidós, 1992.
- DAHL, R. **La poliarquía**. Madrid: Tecnos, 1989.
- DAHL, R. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- DOMINGO, P. Estado de derecho: ciudadanía, derechos y justicia en América Latina. Ciudadanización y judicialización de la política. **Revista CIDOB d’Affers Internacionals**, n. 85-86, p. 33-52, 2009.
- DOMINGO, P.; SIEDER, R. (eds.). **Rule of law in Latin America: The International promotion of judicial reform**. Institute of Latin American Studies, 2001.
- DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Brothers, 1957.
- FERNANDEZ, M. El panorama de los Derechos económicos y sociales en la periferia urbana Brasileña. **Revista Política Hoje**, vol. 23, p. 9-41, 2015.
- FREEDOM HOUSE. **Democracy’s century**. A survey of global political change in 20th century. New York, 1999.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world**. Press freedom’s dark horizon. 2020. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/202002/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf .
- GASTIL, R. D. (Ed.). **Freedom in the world: political rights and civil liberties**. Boston: G. K. Hall, 1978.
- GURR, R.; ECKSTEIN, H. **Patterns of authority: a structural basis for political inquiry**. New York: J. Wiley, 1975.
- HUNTINGTON, S. **La tercera ola**. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- LAKE, D. A.; BAUM, M. A. The invisible hand of democracy: political control and the provision of public services. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 6, p. 587-621, 2001.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. London: Penguin Books, 2018.



- LUHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it?, **Democratization**, v. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2009.
- MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. (eds). **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MARTÍ, S. Cambio político: los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 85-86, p. 53-74, 2009.
- MÉNDEZ, J.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, S. (org.). **La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- MONTY G.; MARSHALL, K. **Polity IV Project**. Center for Systemic Peace, 2007.
- MORLINO, L. **Democracias y democratizaciones**. Madrid: CIS, 2009.
- MORLINO, L. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? **Revista de Ciencia Política**, v. 27, n. 2, p. 3-22, 2007.
- MUNCK, G. L.; VERKUILEN, J. Conceptualizing and measuring democracy. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 1, p. 5-34, 2002.
- NILS, D. Comparing Freedom House democracy scores to alternative indices and testing for political bias: Are US Allies rated as more democratic by Freedom House?, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 18, n. 4, p. 329-349, 2016.
- O'DONNELL, G. **Disonancias: críticas democráticas a la democracia**. Buenos Aires: Prometeo libros, 2007.
- O'DONNELL, G. Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. In MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (org.). **La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- O'DONNELL, G. On the state, democratization and some conceptual problems (A Latin American view with glances at some post-communist countries). **World Development**, v. 21, n. 8, p. 1355-1370, 1993.
- PINTO, Á.; FISFLISCH, Á. (Coords.). **El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI**. Buenos Aires: PNUD, 2011.
- PRZEWORSKI, A. Minimalist conception of democracy: a defense. In SHAPIRO, I.; HAACKER-CORDON, C. **Democracy's value**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, A. *et al.* **Democracy and development: political institutions and well-being in the World, 1950-1990**. New York: Cambridge University Press, 2000.
- PUTNAM, R. D. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press, 1994.
- RODRIK, D.; WACZIARG, R. Do Democratic transitions produce bad economic outcomes? **American Economic Review**, v. 95, n. 2, p. 50-55, 2005.
- RYAN, J. E. Survey methodology. **Freedom Review**, v. 25, n. 1, p. 9-13, 1994.
- SARTORI, G. **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza, 1992.
- SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, v. 48, p. 187-213, 1999.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Barcelona: Folio, 1984.
- SCHWEINITZ, K. **Industrialization and democracy**. Glencoe: Free Press, 1964.
- TESTA, G. **Informal institutions and coalitional presidentialism in Brazil**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.



Capítulo 11

DEMOCRATIZAÇÃO E DEMOCRACIA ELEITORAL EM SÃO PAULO: OS RESULTADOS DO IDL

MARIA TERESA MICELI KERBAUY

— *Universidade Estadual Paulista - Unesp*

THAÍS CAVALCANTE MARTINS

— *Universidade Federal de São Carlos - UFSCar*

1. INTRODUÇÃO

A ciência política contemporânea, em boa medida, é a ciência da democracia. Os mais variados temas, que ocupam as agendas de pesquisas, são objeto de reflexão da teoria democrática em alguma de suas variantes. As análises que tratam do Estado, governo, instituições, movimentos políticos e sociais, entre outras, estão inseridas nesta seara; podendo focar questões relativas à participação, representação ou deliberação.

A amplitude nos objetos de investigação se deve à pluralidade teórica que envolve a compreensão sobre a democracia; e, em decorrência disso, do alcance das expectativas que se tem sobre o

regime (Lessa, 2002). Não é à toa que, no campo da ciência política, o debate sobre o que se pode esperar do regime democrático (Przeworski, 2016; 2019) é um dos mais amplos e, talvez, dos mais acalorados da disciplina.

De toda forma, a despeito da multiplicidade de interpretações que envolvem essas teorias¹, o que há em comum entre essas investigações é que, tradicionalmente, elas estão voltadas para o funcionamento dos regimes nos países. Mesmo em nações federalistas, com distintos níveis de governo, são poucos os estudos que se debruçaram sob aspectos ou variantes da democracia a nível subnacional, dedicando-se aos estados ou províncias². Ainda menos numerosas são as

1. Ver o primeiro capítulo deste livro.

2. Os estudos subnacionais são pouco numerosos em termos comparativos. Essa é uma agenda de estudos que se encontra em expansão.



investigações que vão mais fundo, se ocupando da democracia nos municípios.

Neste capítulo buscamos refletir sobre um problema central para a ciência política: qual democracia tem sido pensada nas pesquisas sobre a política local? Ou ainda, como a literatura tem compreendido o processo de democratização subnacional? Primeiramente, é preciso esclarecer que embora o conceito *subnacional* faça referência às unidades intermediárias e às localidades propriamente ditas, o nosso interesse é na menor unidade de análise – o município. Em seguida, é preciso compreender que essas perguntas estão relacionadas e devem ser pensadas em um escopo mais amplo.

Embora nos últimos 30 anos os pesquisadores subnacionais tenham logrado significativas contribuições à ciência política, produzindo insights sobre os fatores que fortalecem e, alternativamente, desafiam nosso conhecimento sobre o funcionamento dos regimes (Moncada e Snyder, 2012), no Brasil, em regra, e com algumas exceções, os acadêmicos ainda não se ocuparam de maneira direta e sistemática sobre as dimensões da democracia e da democratização nos entes federativos. Investigando além da governança democrática, os atributos da competição e das liberdades políticas.

Com efeito, se por um lado houve grande avanço no conhecimento sobre os aspectos que depreciam o regime a nível local, como o clientelismo, mandonismo e patrimonialismo; e, por outro, após a Constituição de 1988, a literatura destacou o papel dos municípios para o fortalecimento dos governos democráticos, enfatizando sobretudo as inovações para a participação da sociedade civil nas decisões do governo³; de maneira geral, pouco se discutiu sobre o funcionamento da democracia nas cidades nas suas variadas dimensões.

Este capítulo procura oferecer uma explicação para a existência desta lacuna. As questões delineadas aqui são um esforço para integrar agendas que têm seguido por caminhos separados. O estudo tem dois objetivos. Primeiro, almejamos situar o debate da política local na literatura, apresentando abordagens que têm contribuído para ampliar o entendimento sobre a democracia local. Segundo, buscamos avaliar o caso da democracia eleitoral em São Paulo, a maior cidade do país.

Argumentamos que uma análise focada na democratização subnacional, voltada para os atributos da democracia eleitoral, pode vir a identificar a ocorrência de práticas iliberais, mesmo em contextos altamente institucionalizados como é o caso dos grandes centros urbanos. A premissa é que mesmo em países considerados democráticos pode haver dessemelhanças para o acesso ou exercício do poder nos territórios subnacionais – sobretudo, em contextos marcados por desigualdades e heterogeneidades entre os diferentes municípios e regiões, como é o caso brasileiro.

Para executar o segundo objetivo, nos debruçamos sobre os dados produzidos pelo Instituto Síviv na construção do Índice de Democracia Local (IDL). O índice consiste em uma medida original⁴ que busca avaliar alguns dos principais atributos do regime democrático. Ao longo dos anos, diversos estudos buscaram mensurar o conceito de democracia liberal por meio da construção de índices⁵, avaliando as distintas esferas de poder, incluindo o nível local (Ventura e Ortiz 2011; Giraudy, 2012; Gervasoni, 2018; Martins e Kerbauy, 2019; Cervi e Neves, 2019; McMann *et al.*, 2020).

O IDL insere-se nesta esteira. O índice permite medir e avaliar a democracia nos territórios subnacionais e se configura como um poderoso

3. São exemplos: orçamento participativo, conselhos municipais, associativismo e audiências públicas. Para mais informações, ver: Avritzer (2004).
4. Para mais informações sobre os procedimentos metodológico utilizados na construção do índice, ver o segundo capítulo deste livro.
5. Destacamos as importantes contribuições da Freedom House e do Varieties of Democracy (V-Dem). Embora a primeira organização tenha se centrado exclusivamente nas medições em âmbito nacional – para um grupo de países –, alguns dos pesquisadores associados ao V-Dem, têm se ocupado também da democracia a nível subnacional. Ver: McMann *et al* (2020); McMann e Maguire (2018).



instrumento para identificar não só a qualidade do regime⁶, mas também o grau de democratização. É nesse último ponto que reside a nossa contribuição. Aqui, avaliamos o IDL à luz dessas interpretações.

“

ARGUMENTAMOS QUE UMA ANÁLISE FOCADA NA DEMOCRATIZAÇÃO SUBNACIONAL, VOLTADA PARA OS ATRIBUTOS DA DEMOCRACIA ELEITORAL, PODE VIR A IDENTIFICAR A OCORRÊNCIA DE PRÁTICAS ILIBERAIS, MESMO EM CONTEXTOS ALTAMENTE INSTITUCIONALIZADOS COMO É O CASO DOS GRANDES CENTROS URBANOS. A PREMISSA É QUE MESMO EM PAÍSES CONSIDERADOS DEMOCRÁTICOS PODE HAVER DESSEMELHANÇAS PARA O ACESSO OU EXERCÍCIO DO PODER NOS TERRITÓRIOS SUBNACIONAIS – SOBRETUDO, EM CONTEXTOS MARCADOS POR DESIGUALDADES E HETEROGENEIDADES ENTRE OS DIFERENTES MUNICÍPIOS E REGIÕES, COMO É O CASO BRASILEIRO.”

Além dessa introdução, o capítulo conta com cinco partes. Na seção seguinte, retomamos de maneira breve algumas interpretações sobre a política local. Na terceira seção, apresentamos algumas das principais linhas de investigação do campo de pesquisa dedicado ao tema da democracia local e da democratização subnacional. Na quarta seção, avaliamos o caso da cidade de São Paulo a partir da descrição e análise dos dados do *survey* realizado com especialistas para a construção do IDL. Na seção nos concentramos

nos componentes do processo eleitoral, discutindo os atributos da competição, integridade e inclusão eleitoral. Por fim, são traçadas as considerações finais.

2. A POLÍTICA SUBNACIONAL NA LITERATURA

2.1. Um panorama: entre o poder local e o déficit democrático

Algumas interpretações costumam relacionar os estudos da política local ao “atraso”, entendendo o município como o *locus* de desmandos autoritários e de déficits democráticos (Dombrowski, 2008), vinculando essa esfera política ao território da ineficiência, corrupção, má-prática eleitoral⁷, clientelismo e patrimonialismo.

No caso brasileiro, esse entendimento guarda relação com a literatura que investigou as práticas da política local em relações verticais até pelo menos a década de 1960 (Kerbauy, 2000; Noll e Marengo, 2018). Tais estudos privilegiaram questões relativas à formação nacional de caráter agrário, oligárquico e conservador; o que, no limite, teria favorecido o aparecimento de fenômenos como o mandonismo e o clientelismo, responsáveis por dominar e determinar as relações sociais, econômicas e políticas durante boa parte do século XX.

Essa literatura destacou tanto a autonomia dos núcleos privados e as consequências advindas de uma sociedade estruturada sem a presença do poder público (Oliveira Vianna, 1949; Queiroz, 1976; Leal, 1997), quanto a fragilidade do poder local e sua inexpressividade diante de um Estado patrimonial de formação secular (Faoro, 1958).

6. *Em princípio, parece razoável restringir as diferenças entre regimes subnacionais em termos de qualidade da democracia. Visto que as unidades subnacionais devem atender a padrões formais mínimos de liberalização política em regimes nacionais democráticos (Gervasoni, 2005; 2018). No entanto, uma análise ampliada e comparada do IDL pode revelar que características essenciais da democracia não tenham atingido um padrão mínimo nos territórios em que o índice venha a ser replicado, o que sugere que a conceitualização a partir do grau da democratização pode ser mais adequada.*
7. *Birch (2011) define como má-prática eleitoral qualquer desvio significativo da integridade das eleições. Seja no que se refere à manipulação ilícita das regras e procedimentos eleitorais ou no que tange o comportamento dos eleitores. São exemplos: corrupção, fraude e clientelismo.*



Grosso modo, o argumento predominante ressaltava que o modelo político brasileiro, marcado por uma matriz histórico-estrutural de caráter autoritário e conservador (Amorim, 2007), teria favorecido o esvaziamento da vida pública e dificultado a sedimentação de um projeto democrático no país.

Nessa esteira, mesmo os processos de urbanização ocorridos na segunda metade do século XX, responsáveis por romper com o isolamento de boa parte das cidades e transformar as estruturas socioeconômicas e políticas municipais, não teriam logrado eliminar as relações tradicionais nas localidades (Kerbaudy, 2000). O clientelismo, fenômeno presente também em contextos urbanos com alta diferenciação social, teria se adaptado e se modificado; permanecendo como uma forma de controle político⁸.

Somado a esses elementos o regime instaurado em 1964 acabou por impedir outras formas de atuação política, reduzindo ainda mais a participação popular no que se refere à vida pública. Diferentemente do autoritarismo modal, em que não ocorrem eleições para nenhum cargo, no Brasil, durante a ditadura militar (1964-1985) os pleitos municipais não foram suspensos. As eleições municipais foram mantidas, com exceção da capital dos estados, as cidades de segurança nacional e as instâncias hidrominerais. Justapondo autoritarismo e competição política.

Durante este período, o voto direto para a representação local veio acompanhado do dispositivo de sublegenda⁹, que tinha um duplo objetivo. Por um lado, buscava regular as consequências da participação popular no processo eleitoral. Por outro lado, serviu para acomodar na nova lógica eleitoral as lideranças locais e estaduais oriundas dos diversos partidos recém-extintos (Nicolau, 2012).

Nessa perspectiva, nem mesmo a redemocratização, iniciada na década de 1980, teria rompido completamente com o modelo político tradicional no município. Uma explicação para isso, segundo Hagopian (1996), estaria no fato de que a transição brasileira teria sido caracterizada pela habilidade das elites políticas tradicionais em se manterem no poder. Essas elites, que teriam sobrevivido à ditadura civil-militar e se beneficiado dela, tornaram-se “fortes defensoras da liberalização controlada” depois que a democratização ganhou impulso – acomodando-se ao novo regime (Hagopian, 1996, p.357).

“

O CLIENTELISMO, FENÔMENO PRESENTE TAMBÉM EM CONTEXTOS URBANOS COM ALTA DIFERENCIAÇÃO SOCIAL, TERIA SE ADAPTADO E SE MODIFICADO; PERMANECENDO COMO UMA FORMA DE CONTROLE POLÍTICO⁸.”

Embora esse argumento seja influente, sobretudo no que se refere ao papel exercido pelas elites no desenho das instituições (Abrucio e Samuels, 1997), os estudos focados em um modelo tradicional da política local tendem a não considerar que desde a década de 1990 os municípios passaram a exercer um papel central na provisão de políticas sociais¹⁰; e que, a partir desse período, ocorreram rápidas e importantes modificações no cenário da política territorial, resultando em eleições mais contestadas, com a emergência de novos atores políticos, “paralelamente, à perda gradual do controle dos eleitores e candidatos pelos chefes locais” (Borges, 2016, p.163), resultando em práticas diferenciadas no jogo político.

8. *Com o estabelecimento de novas relações políticas, que passaram a organizar a interação entre o Estado e a sociedade, outras práticas surgiram, como burocratismo, o corporativismo e o clientelismo de massa (Nunes, 2003).*
9. *O mecanismo das sublegendas permitiu que as agremiações apresentassem mais de um candidato ao cargo majoritário por partido, de modo que o candidato com maior número de votos – dentro da legenda mais votada – seria o eleito. O arranjo permitiu atender aos interesses militares seguindo-se com o processo eleitoral.*
10. *Com o novo marco institucional, o município tornou-se o principal provedor de políticas de atenção básica à saúde, ensino básico e de parte da assistência social. Atuando também na regulação urbana nos municípios maiores.*



2.2. O município e a democratização

No Brasil, assim como em muitos países da América Latina, a década de 1980 foi caracterizada por um processo de redemocratização, após experiência autoritária marcada – entre outras coisas – pela centralização política (Noll e Marengo, 2018). A liberalização gradual do sistema partidário, coincidiu com o novo pacto federativo.

O marco institucional trouxe vantagens e prerrogativas aos estados e municípios. Esses últimos foram transformados em entes federativos, sendo dotados de autonomia política, jurídica e financeira. O novo pacto reverteu a lógica centralizadora do período anterior, e a Constituição de 1988 trouxe como uma de suas principais bandeiras a descentralização – que foi tomada como um sinônimo de democracia.

Nesse contexto a cidade emergiu como o território para o efetivo exercício da cidadania, a partir da alegação de que nessa esfera de poder a participação, contestação e *accountability* poderiam ser mais facilmente exercidos (Diamond e Tasalik, 1999; Noll e Marengo, 2018). O reconhecimento da centralidade das estruturas locais no processo de (re)democratização foi ocasionado, sobretudo, pelo incremento do papel dos governos locais na execução de políticas, provocada pelo aumento na transferência de recursos e de responsabilidades para essa esfera.

O modelo cooperativo adotado na federação brasileira combinou a manutenção de arenas de decisão autônoma das instancias subnacionais, com a descentralização na transferência de recursos e a responsabilidade pela implementação e gestão de políticas públicas. Diante disso, houve uma associação positiva entre descentralização e democracia, visto que o fortalecimento dos governos municipais possibilitaria a melhor alocação de recursos e a responsabilização pela implementação de políticas sociais (Falletti, 2006).

Do ponto de vista político, a combinação desses

elementos teria impactado de forma substancial as estruturas do poder local, visto que federalismo descentralizado permitiria a atuação dos atores subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas (Kerbaudy, 2001a; Borges, 2010).

A despeito do argumento de que a descentralização poderia contribuir para a consolidação da democracia (Diamond e Tasalik, 1999), o entendimento sobre os efeitos provocados pelo federalismo descentralizado não reuniu consenso (Borges, 2016). Alguns analistas indicaram que a transição do Brasil para a democracia seria um exemplo dos efeitos não intencionais do federalismo descentralizado¹¹. Com as máquinas políticas fortalecidas, os chefes políticos locais buscariam controlar o poder em seus territórios e ampliar a sua influência em relação a atores políticos de outras esferas (Borges, 2016).

Além disso, as desigualdades econômicas, regionais e a heterogeneidade dos municípios seriam balizadores desses efeitos (Kerbaudy, 2001b), visto que o escopo e a abrangência das políticas são produtos das diferenças de escala e das desigualdades entre os municípios (Oliver *et al*, 2012; McDonnell, 2020). Essa heterogeneidade percebida na variação subnacional teria efeitos na provisão de bens e na proteção de direitos ofertados, reverberando na natureza da democracia local (O'Donnell, 1993).

3. AS ALTERNATIVAS TEÓRICAS PARA A INVESTIGAÇÃO: UM QUADRO CONCEITUAL DA DEMOCRACIA LOCAL

Conforme observado pela literatura, os processos políticos e sociais se desenvolvem de maneira muito distinta, de forma que é possível observar padrões desiguais que produzem variação dentro de um mesmo território (Snyder, 2001; Putnam, 2006). Com a democracia e com os processos de democratização não é diferente. Eles variam no tempo, entre as regiões e no interior dos estados

11. Para uma abordagem crítica dessa interpretação, ver: Borges (2010; 2016).



(Linz e Stepan, 1999; O'Donnell, 1993; Kerbauy, 2001b; Dahl 2012; Gervasoni, 2010).

Partindo da premissa de que mesmo em democracias nacionais bem estabelecidas os regimes locais podem sofrer variação, tanto no que se refere ao funcionamento de suas instituições, como no que tange aos processos políticos (Gervasoni, Loza e Méndez, 2016), um importante conjunto de investigações buscou compreender as razões para tais diferenças.

No primeiro momento, no curso da década de 1990, os estudos sobre o tema se caracterizaram, sobretudo, por seu caráter normativo (Fox, 1994; Phillips, 1996; Rallings, *et al.*, 1996; Hagopian, 1996; Cornelius, 1999), destacando a importância da democracia a nível local para a democratização nacional (Phillips, 1996; Valdez, 2000). No segundo momento, apoiada em um amplo conjunto de dados empíricos, a literatura passou a demonstrar que os regimes políticos não-democráticos subnacionais poderiam perdurar mesmo após a transição democrática (Gervasoni, 2010; Gibson, 2005; 2013; Giraudy, 2015; McMann *et al.*, 2020).

Para uma parcela desses estudos, as regiões deveriam ser pensadas a partir das estratégias assumidas pelas elites subnacionais no processo político local. Nessa esteira, o estudo seminal de Gibson (2005; 2013) sinalizou que os governantes locais seriam capazes de privar os oponentes dos mecanismos de contestação, utilizando-se de instrumentos como repressão, intimidação, obstrução de justiça ou abuso do aparato estatal. Essa estratégia é denominada pelo autor de *controle de fronteiras*. A sua contribuição está no entendimento de que a variação dos regimes nos territórios ocorre em contextos altamente institucionalizados e não, necessariamente, em regiões remotas no qual o Estado não está presente (O'Donnell, 1993).

Além das estratégias dos atores, outros estudos buscaram compreender como características exógenas ao governo impactam na democracia local. Dito de outra forma, como as desigualdades condicionam o comportamento das elites de maneira direta ou indireta. Tomando como referência variáveis de ordem demográfica e geográfica, um conjunto de estudiosos argumentou que a democracia subnacional está relacionada com a diversidade e tamanho das localidades (McMann *et al.*, 2020). Essas variáveis poderiam, por exemplo, determinar a disponibilidade de oposição na competição política e os incentivos para a participação eleitoral (Oliver *et al.*, 2012; McDonnell, 2020).

Enquanto as pequenas regiões tenderiam a ter estruturas de poder mais concentradas e sociedades mais homogêneas, as regiões maiores e economicamente mais bem desenvolvidas tenderiam a ter múltiplos centros de poder, facilitando o desenvolvimento das oposições (Montero, 2007; McDonnell, 2020).

Para essa matriz analítica, as políticas de *controle de fronteiras* têm relação com as diferenças nos níveis relativos de desenvolvimento econômico entre unidades subnacionais. Essas investigações se debruçaram sobre os mecanismos e práticas iliberais utilizadas pelos governantes locais para a construção e sustentação do poder¹².

Em que pese essas diferenças, quando o sistema político nacional é governado por um regime democrático, há limites para as formas institucionais que os governos locais iliberais podem assumir¹³. Mesmo no caso de países federalistas¹⁴ com governos descentralizados, onde as autoridades locais dispõem de maior autonomia política e administrativa, os regimes locais estão submetidos a outras esferas de poder (Gervasoni, 2005; Gibson, 2013). Assim, ainda que os governantes locais façam uso de algum tipo de controle

12. Borges (2007) e Montero (2007) indicaram que no Brasil, em contextos de privação econômica, a concorrência é menor quando os recursos – públicos e privados – são controlados pelas máquinas partidárias que estão no governo.

13. Ver: Gervasoni (2005).

14. Em países unitários também é possível identificar variação na democratização do território. A exemplo disso, Behrend e Whitehead (2017) indicam que há diferenças na extensão dos direitos democráticos na Colômbia, Indonésia e Filipinas.



nos territórios, não podem modificar as regras que formalmente vigoram em âmbito nacional, como aquelas instituídas pela Constituição ou leis infraconstitucionais¹⁵.

Nesse sentido, Behrend e Whitehead (2016a; 2016b) argumentam que apenas excepcionalmente pode haver um regime autoritário no marco de uma democracia nacional (Behrend, 2001). Nas regiões menos democráticas o que existe são práticas iliberais.

Diante disso, o que parcela da literatura vem destacando é a possibilidade de um governo nacional democrático coexistir com governos subnacionais antidemocráticos com estruturas ou práticas iliberais (Giraudy, 2015; Behrend e Whitehead, 2017). Em linhas gerais, o que os autores filiados a essa corrente defendem é que mesmo em países considerados democráticos pode haver dessemelhanças para o acesso e/ou exercício do poder nos territórios subnacionais¹⁶.

No que tange a dimensão do acesso ao poder, o argumento é que a ocorrência de eleições multipartidárias, com voto universal e sem fraudes poderiam coincidir com o acesso desproporcional aos meios de comunicação e aos recursos de campanha (Norris, 2014, 2015). No que tange ao exercício do poder não haveria restrições abertas aos opositores, mas sim a aplicação de medidas de repressão sutis (Simpser, 2013), ou a subordinação do legislativo e judiciário ao poder executivo (Gervasoni, 2011).

Nesse tipo de sistema os grupos de oposição e partidos não são legalmente impedidos de disputar as eleições subnacionais, mas “a capacidade real da oposição de derrotar os autocratas subnacionais (e/ou seus partidos) nas eleições é significativamente prejudicada” (Giraudy, 2015, p. 07).

As razões para isso são diversas e podem estar relacionada às restrições de direitos e liberdades.

Uma das principais contribuições feitas por essas investigações refere-se à ampliação e ao deslocamento do campo de discussão do conceito de democracia local para outro terreno; que não apenas aquele que entende a democracia subnacional com base no desenvolvimento de arranjos institucionais que visam a participação dos cidadãos nos assuntos locais, fomentando sociedades politicamente vibrantes.

Esse conjunto de investigações que tem como foco o regime e não as sociedades democráticas recoloca o tema da democracia liberal, permitindo identificar a ocorrência de práticas iliberais nos diferentes territórios, incluindo os grandes centros urbanos com alta diferenciação social. Essa literatura tem tratado tanto do papel dos atores políticos e das instituições, como tem destacado os temas relativos às eleições e às liberdades políticas. Outro esclarecimento é que esses estudos não devem ser compreendidos apenas como uma derivação teórica das análises a nível nacional. O seu desafio não está em identificar quais teorias desenvolvidas para o estudo dos países podem ser transferidas para as localidades. Ainda que compartilhe das mesmas motivações, este é um campo que conta com desafios teóricos e empíricos próprios (Gibson, 2013).

4. SÃO PAULO E OS RESULTADOS DO IDL

Com pouco mais de 12 milhões de habitantes e 9 milhões de eleitores, o município de São Paulo configura-se como o maior colégio eleitoral do Brasil. Em função da sua posição, o município supera todas as marcas, sendo a cidade mais populosa, mais rica e mais desigual da nação¹⁷.

15. Para o caso brasileiro, são exemplos: o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos. Ademais, outros mecanismos, como o *accountability horizontal*, podem exercer influência no controle da ação dos atores. Para mais informações, ver: O'Donnell (1998).

16. Também pode haver dessemelhança na adoção e implementação das políticas sociais nos diferentes territórios. Para uma discussão com foco nas políticas públicas, ver: Sugiyama, 2012; Fenwick, 2016.

17. Ver: Mapa da Desigualdade. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf>. Acesso em junho de 2020.



Diante de um objeto tão complexo e heterogêneo quanto a cidade de São Paulo, como avaliar a democracia a nível local a partir de seus múltiplos aspectos? Como mensurar os seus diferentes atributos considerando-se a sua diversidade interna? Ou ainda, como avaliar o grau de democratização da maior metrópole do país? Sem dúvidas, responder a essas perguntas não é uma tarefa trivial.

Uma estratégia operacional viável para lidar com a dificuldade de mensurar os regimes subnacionais é avaliar a democracia com base nas informações fornecidas por acadêmicos¹⁸ e outros profissionais com profundo conhecimento da política de cada território. Essa estratégia já foi utilizada em importantes estudos da área, como aquele realizado por McMann e Petrov (2000), McMann (2006) e Gervasoni (2011; 2016; 2018). No Brasil, o método foi utilizado de maneira inédita pelo Instituto Sivos para a construção do IDL.

A vantagem na realização de *surveys* com especialistas em detrimento da utilização de dados secundários é que os primeiros são considerados fontes mais confiáveis. Pois além de deterem um conhecimento mais bem acabado do assunto, os especialistas são capazes de identificar práticas informais em desacordo com a democracia, o que por vezes é difícil captar na utilização de outros métodos (Gervasoni, 2018).

A utilidade do *survey* também pode ser atribuída ao fato de que os especialistas conhecem as diversas características do regime. Assim, os variados aspectos da democracia podem ser avaliados. Nessa seção, serão exploradas algumas das características da democracia eleitoral na cidade de São

Paulo a partir dos resultados do *survey* realizado para a construção do IDL.

4.1. Democracia eleitoral em São Paulo

Embora o conceito de democracia transcenda o marco eleitoral, uma de suas principais manifestações continua sendo a realização de eleições periódicas, livres e justas. O que não significa, evidentemente, que a celebração de eleições, por si só, é condição suficiente para a ocorrência de regimes democráticos (Kinzo, 2004; Freidenberg, 2017; Przeworski, 2018). Sobretudo, porque há inúmeras formas em que as eleições podem falhar.

Em alguns casos, o jogo político é desequilibrado; em outros, a mídia independente é limitada; os partidos da oposição não participam da disputa; os registros eleitorais podem estar desatualizados ou alterados, pode haver compra de votos¹⁹; ou as minorias étnicas e de gênero são marginalizadas na competição eleitoral (Norris, 2014). Esses são alguns exemplos sobre formas disponíveis de manipulação eleitoral²⁰ (Przeworski, 2018).

A literatura destacou as diversas maneiras pelas quais as eleições podem ser consideradas “defeituosas” (Schedler, 2002; Birch, 2011; Simpser, 2013; Norris, 2015; Przeworski, 2018). Geralmente, a negligência ou má prática eleitoral²¹ é contrastada com a integridade das eleições. Essa última é designada pela conformidade com os padrões democráticos de inclusão, transparência e imparcialidade. *Grosso modo*, a má prática eleitoral é considerada como qualquer desvio significativo da integridade eleitoral. Ela pode incidir sobre as leis

18. O V-Dem também utiliza avaliações realizadas com experts.

19. No Brasil, o principal motivo para a deposição de prefeitos em decorrência de irregularidades no processo eleitoral municipal é a compra de votos. Para mais informações ver: Nogueira (2019).

20. As manipulações consistem no estabelecimento de regras que são capazes de desequilibrar a competição. Nesse sentido, as manipulações se distinguem de fraude, que também são um instrumento para a alteração dos resultados eleitorais, todavia “a fraude é uma violação das regras formais em vigência, por mais tendenciosas que estas possam ser” (Przeworski, 2018, p.59).

21. O conceito de negligência é desenvolvido por Norris (2014), enquanto o de má-prática é desenvolvido por Birch (2011). O termo manipulação é extensamente utilizado no estudo seminal de Schedler (2002).

eleitorais, o comportamento eleitoral ou os procedimentos adotados nas eleições²² (Birch, 2011).

Literatura recente serviu para esclarecer as circunstâncias em que as eleições estão sujeitas à imperícia (Nybade e Reed; 2008, Birch, 2011, Simpson, 2013; Norris, 2014, 2015). Territórios com altos níveis de má conduta eleitoral são frequentemente considerados como *electoral authoritarianism*. Nesse cenário as eleições são realizadas, os partidos políticos são entendidos enquanto meios para o acesso e o exercício do poder, porém a competição não ocorre em um campo nivelado, sendo, portanto, prejudicada (Schedler, 2002; Levitsky e Way, 2010). Nesses regimes a legitimidade das eleições está em questão. Pois elas podem conviver com regras, comportamentos e práticas que não são democráticas (Schedler, 2002; Levitsky e Way, 2010).

Formas de negligência e má conduta, mesmo em menor frequência, e sob feições sutis, também podem ocorrer em contextos altamente institucionalizados – nas democracias eleitorais – e não, apenas, em regiões com autocracia eleitoral. Em face desse cenário, a avaliação dos atributos do processo eleitoral torna-se basilar para a compreensão da democratização dos regimes subnacionais.

4.1.1. Competição democrática

Em um modelo clássico, a competição eleitoral – ou competição democrática – é traduzida como a disputa entre partidos políticos concorrentes com extensa inclusão do eleitorado (Dahl, 2012). No entanto, em muitos contextos, sobretudo naqueles com menor nível de democratização, este modelo pode parecer limitado. É possível compatibilizar extensa participação dos eleitores, competição institucionalizada e aceitação dos resultados, com um número reduzido de candidatos em função de regras previamente acordadas (Santos, 2007).

No *survey* realizado na cidade de São Paulo, os atributos da dimensão processo eleitoral foram aqueles mais bem avaliados, sugerindo o bom funcionamento da democracia eleitoral paulistana na percepção dos especialistas. A dimensão inclui, além da competição democrática, a integridade e a inclusão eleitoral. Dentre esses componentes, a competição recebeu a avaliação mais baixa, a inclusão eleitoral recebeu a avaliação mais alta, ficando com pontuação superior àquela obtida pela integridade do processo eleitoral. No índice, que avalia os componentes em uma escala de 0 a 10, a competição democrática recebeu a pontuação de 5,76, a integridade eleitoral foi avaliada como 8,48 e a inclusão como 9,49. No agregado, a dimensão Processo Eleitoral foi avaliada com 7,91.

Gráfico 1

Notas dos atributos de Processo Eleitoral no IDL-SP



Fonte: Instituto Sívís (2019). Índice de Democracia Local.

22. A desinformação e a propagação de notícias falsas, com impacto na legislação e no comportamento eleitoral, têm sido objeto de intenso debate. Em junho de 2020 o Senado aprovou o projeto para inibir as Fake News na internet (PL 2.630/2020). A proposta que estabelece normas, visa combater as manipulações e os abusos que podem ter impacto na competição eleitoral.

Para ter uma correta dimensão da pontuação é preciso compreender o que foi medido. O *survey* tratou da competição como a dinâmica intrapartidária e interpartidária ocorrida antes e depois do pleito; a integridade foi avaliada levando em conta os processos de fiscalização e transparência; a inclusão investigou o direito político de votar e ser votado. No que tange à competição, o *survey* buscou investigar: i) a avaliação das eleições para os diretórios locais; ii) o processo de seleção dos candidatos; iii) a abrangência da oferta de candidatos; iv) a disciplina partidária; v) o equilíbrio na competição entre os partidos da situação e da oposição; e, vi) a orientação por políticas programáticas dos principais partidos na competição eleitoral municipal. A avaliação dos especialistas no que se refere a competição democrática é sumarizada no Gráfico 2.

leção dos candidatos para as eleições municipais. Em certo sentido, essa avaliação é derivada do reconhecimento das tratativas e negociações intrapartidárias que limitam a oferta de candidatos ao escrutínio popular, decorrentes das estratégias eleitorais que envolvem o processo de seleção de candidaturas e da condução centralizada e pouco transparente nos partidos políticos.

Em um jogo político competitivo como as eleições, as diferenciações ex ante feitas pelos partidos podem estar relacionadas tanto às chances de sucesso de seus candidatos, que preferem apostar os seus recursos financeiros e organizativos nas candidaturas com maiores chances de vitória (Silotto, 2019); como podem obedecer a uma dimensão da política multinível, com vistas a facilitação ou criação de arenas institucionais de

Gráfico 2 | Avaliação da Competição Democrática



Fonte: Instituto Sívís (2019). *Índice de Democracia Local*.

Note-se que para todos os indicadores do atributo competição democrática, a avaliação dos especialistas é regular. Ou seja, em nenhum dos indicadores o número de avaliações negativas foi superior ao número de avaliações médias ou positivas²³. O indicador com pior avaliação foi o processo de se-

negociação em outras esferas (Carneiro e Almeida, 2008).

Outro mecanismo que garante o controle das lideranças políticas sobre as candidaturas é o dispositivo da comissão provisória. Conforme

23. As etiquetas negativo, médio e positivo foram utilizadas na aplicação do *survey*. Aqui, optamos por manter na descrição a maneira pela qual as opções foram apresentadas aos entrevistados.



observado por Guarnieri (2015), se elas estiverem em vigência durante o processo de escolha de candidatos, elas têm a prerrogativa da seleção sem a necessidade das convenções. Dessa forma, “se isso se der durante o período eleitoral, são os dirigentes nomeados pelo Diretório Estadual que irão escolher os candidatos a prefeito e vereador” (Guarnieri, 2015, p.97).

Assim como o processo de seleção de candidatos, as eleições para os diretórios municipais também encontram limitações que podem estar associadas às estratégias das elites partidárias locais, que, em média, tendem a não tomar decisões de base, controladas por seus filiados ou com referência na população.

Em que pese o fato de os partidos políticos não contarem com diretórios para a maior parte dos municípios do país (Cervi e Borba, 2019), visto que o tamanho das localidades é um fator importante para a decisão sobre o tipo de estrutura a ser adotada (Braga e Pimentel, 2013); no caso da cidade de São Paulo, a maior metrópole da nação, 45% das agremiações com presença local dispõem de órgão definitivo²⁴.

No *survey*, cerca de 55% dos entrevistados avaliaram que as eleições para os diretórios locais é regular, 18% consideram negativo e 27% positivo. Essa interpretação pode ser compreendida como um reflexo da heterogeneidade dos processos eleitorais dos órgãos partidários. Pois além das diferenças nas formas de organização – comissões ou diretórios –, os partidos dispõem de regras muito diferentes para a realização de suas eleições para a composição de sua estrutura. Alguns podem ser mais abertos para a participação de seus filiados, enquanto outros podem ter estruturas mais fechadas/oligarquizadas limitando as decisões a uma reduzida aristocracia partidária – nos termos de Michels (1978).

Embora os especialistas tenham identificado falhas na democracia interna dos partidos, apontan-

do para dispositivos que garantem o controle das lideranças políticas, o indicador oferta de candidatos foi aquele mais bem avaliado do atributo competição democrática. Cerca de 74% dos respondentes consideraram positiva a abrangência da oferta de candidatos e partidos políticos nas eleições municipais. A “abrangência”, no contexto do *survey*, se refere a amplitude no espectro ideológico representado pelos partidos e candidatos nas eleições.

“

NO SURVEY, CERCA DE 55% DOS ENTREVISTADOS AVALIARAM QUE AS ELEIÇÕES PARA OS DIRETÓRIOS LOCAIS É REGULAR, 18% CONSIDERAM NEGATIVO E 27% POSITIVO. ESSA INTERPRETAÇÃO PODE SER COMPREENDIDA COMO UM REFLEXO DA HETEROGENEIDADE DOS PROCESSOS ELEITORAIS DOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS. POIS ALÉM DAS DIFERENÇAS NAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO – COMISSÕES OU DIRETÓRIOS –, OS PARTIDOS DISPÕEM DE REGRAS MUITOS DIFERENTES PARA A REALIZAÇÃO DE SUAS ELEIÇÕES PARA A COMPOSIÇÃO DE SUA ESTRUTURA.”

Conforme já observado por Santos (2007), outro recurso igualmente eficaz na redução da competitividade nas democracias trata justamente da limitação da oferta de candidatos. O mecanismo consiste no oferecimento ao eleitorado de “um número de candidatos de rala diferença quanto à inclinação ideológica, atributos pessoais ou ambos” (Santos, 2007, p. 42). Tal limitação representaria “vestígios ou florações recentes de espécies oligarquizantes da vida política” em relação aos “postos eletivos em disponibilidade” (Santos, 2007, p. 43). No caso de São Paulo, tal limitação não foi identificada. Embora os entrevistados tenham

24. Os partidos políticos com diretórios em São Paulo são: Cidadania, DEM, NOVO, PATRIOTA, PCB, PCD do B, PSB, PSD, PSDB, PSOL, PSTU, PT e REDE. Os partidos com órgão provisório são: AVANTE, DC, MDB, PCO, PL, PMB, PMN, PODE, PP, PROS, PRTB, PSC, PSL, PTB, PTC, REPUBLICANOS, SOLIDARIEDADE, UP. Os dados foram extraídos da plataforma de Repositório de Dados Eleitorais do TSE em junho de 2020.



reconhecido que determinados grupos ainda sejam marginalizados na competição eleitoral, não há, necessariamente, restrições quanto à oferta diferenciada de inclinação ideológica.

Outro componente relativamente bem avaliado em São Paulo foi o grau de equilíbrio da disputa entre os principais partidos da oposição e da situação na competição eleitoral. O equilíbrio refere-se ao acesso à mídia, a recursos financeiros, à justiça e aos espaços públicos de campanha nas eleições municipais. Para esse indicador não houve nenhuma avaliação negativa, 45% dos entrevistados consideraram o equilíbrio regular e 55% avaliaram o componente como positivo. Essa interpretação sugere que, em razão da sua dimensão eleitoral e de sua importância política e econômica, o município atrai a atenção particular dos partidos que tendem a investir as suas fichas – entenda-se: recursos financeiros e de campanha – para angariar votos e, portanto, uma posição de representação no maior colégio eleitoral do país.

“

OUTRO COMPONENTE RELATIVAMENTE BEM AVALIADO EM SÃO PAULO FOI O GRAU DE EQUILÍBRIO DA DISPUTA ENTRE OS PRINCIPAIS PARTIDOS DA OPOSIÇÃO E DA SITUAÇÃO NA COMPETIÇÃO ELEITORAL. O EQUILÍBRIO REFERE-SE AO ACESSO À MÍDIA, A RECURSOS FINANCEIROS, À JUSTIÇA E AOS ESPAÇOS PÚBLICOS DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.”

São Paulo possui um vasto campo político e conta com a presença massiva das mais variadas agremiações. Em função disso o sistema partidário paulistano, desde a década de 2000, tem registrado um progressivo aumento da fragmentação na Câmara Municipal, o que tem impactado diretamente no tamanho das bancadas. Diante disso, torna-se difícil avaliar o grau de disciplina partidária. Na legislatura de 2017 a 2020, por exemplo, dos 18 partidos eleitos, 11 deles ocupavam entre 01 ou 02 cadeiras no parlamento local.

O que o caso nos mostra é que, mesmo em São Paulo, que possui o sétimo maior parlamento do Brasil em número de parlamentares, um município de grande porte e com alta magnitude eleitoral, por vezes, o vereador é o único representante de seu partido, de modo que a sigla pode não exercer efetiva coordenação legislativa. Essas ponderações parecem ser conhecidas pelos entrevistados que, em grande medida, avaliaram a disciplina partidária como regular (55%).

4.1.2. Integridade eleitoral

Norris (2014) sugere que o conceito de integridade envolve um ciclo eleitoral. Nele “uma série de más práticas podem surgir em qualquer estágio de um processo sequencial, desde os arranjos constitucionais e legais até a nomeação das autoridades eleitorais, a condução da campanha, o processo de votação e os resultados finais” (Norris, 2014, p.18). Nesse sentido, as más práticas não estão restritas a possíveis fraudes no dia da votação e às suas consequências imediatas. Mais frequentemente, elas podem ser encontradas na relação entre a política e o dinheiro, ou algum tipo de restrição dos eleitores ao acesso às urnas (Norris, 2014, p.18).

A noção cíclica, proposta por Norris (2014), enfatiza que múltiplos atores têm relação com a integridade eleitoral. Assim, as falhas não se limitam à manipulação ou às práticas fraudulentas cometidas por líderes autocráticos ou por elites dominantes. Tampouco se limitam a regiões remotas e pouco institucionalizadas. Elas podem ocorrer em contextos altamente competitivos (Simpser, 2013) e com frequência assumem feições que podem ser pouco visíveis (Gervasoni, 2016) na relação com as outras instituições. Segundo esse entendimento, quando pensamos que são as eleições que legitimam as democracias eleitorais, o rompimento de qualquer uma das etapas do ciclo comprometeria a sua legitimidade (Schedler, 2002; Norris, 2014).

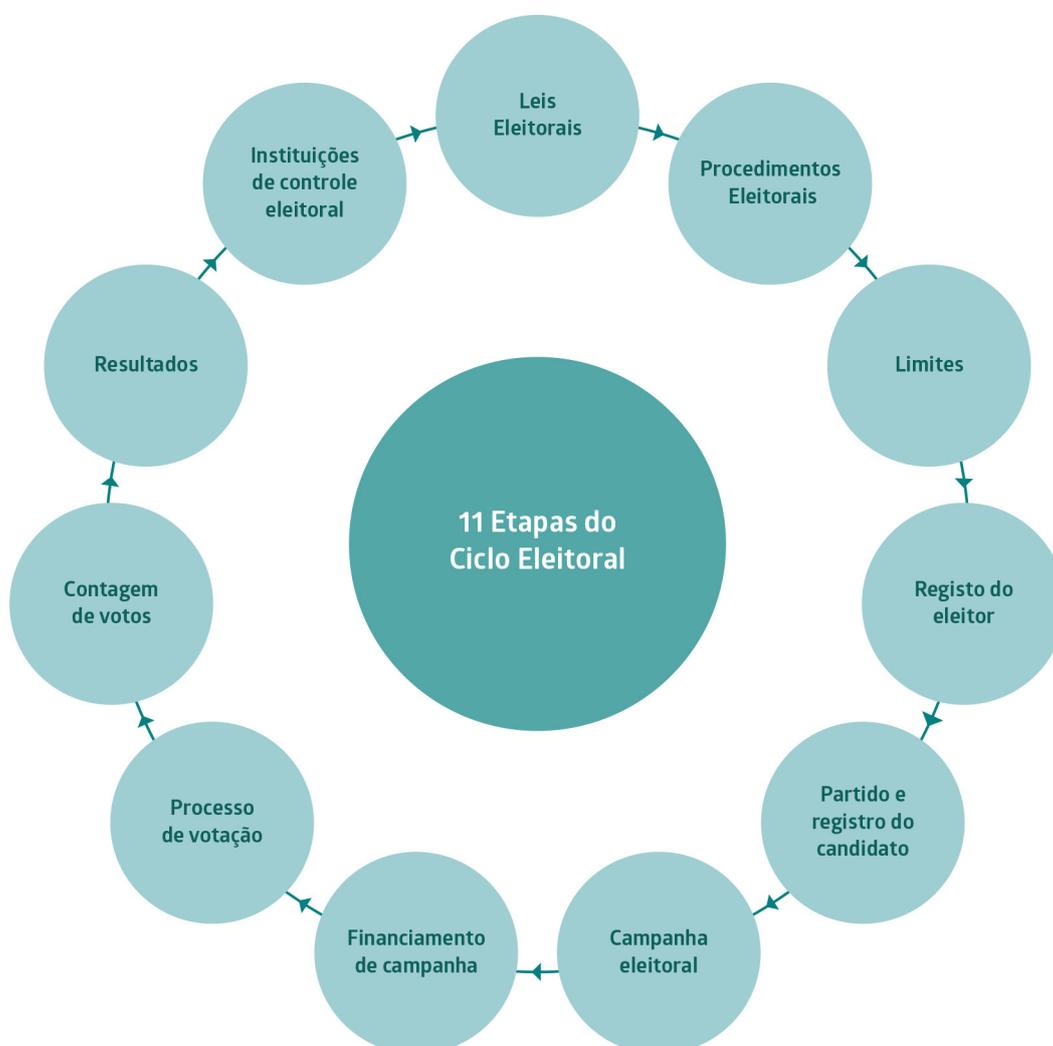
No *survey*, as diversas fases do processo eleitoral foram consideradas. Os entrevistados foram questionados sobre: i) a eficácia da fiscalização e aplicação da lei eleitoral; ii) independência dos

órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei; iii) qualidade da legislação sobre financiamento político; iv) justiça e integridade nas campanhas políticas; v) possibilidade de contestação dos resultados eleitorais; vi) segurança no processo de registro dos eleitores; vii) qualidade do processo de agregação e de contagem de votos.

No caso de São Paulo, para quase todos os indicadores da integridade eleitoral a avaliação dos especialistas é positiva. Apenas o indicador qualidade do financiamento político, que trata da transparência das contas de candidatos e partidos, foi considerado pela maior parcela dos entrevistados como regular (60%). Em razão

Figura 1

Ciclo eleitoral

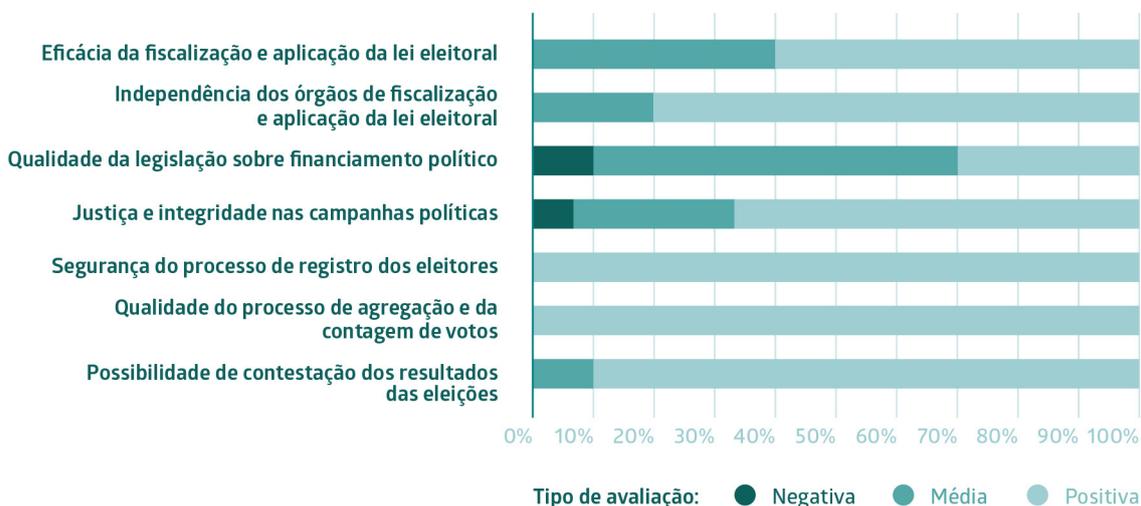


Fonte: Norris (2014, p.12). Tradução das autoras.

A avaliação dos especialistas no que se refere a integridade eleitoral é apresentada no Gráfico 3 (página 231).

da importância do dinheiro na política e de sua relação com os padrões de integridade eleitoral, a questão sobre as finanças políticas tem gerado

Gráfico 3 | Avaliação da Integridade Eleitoral



Fonte: Instituto Sívius (2019). *Índice de Democracia Local*.

considerável interesse acadêmico nos últimos anos. O debate se debruça sob a necessidade de evitar a corrupção em geral, incluindo o caixa dois, o suborno eleitoral e outras irregularidades²⁵ (Mancuso, 2015).

Em São Paulo, e nos municípios brasileiros em geral, há uma intensa preocupação com o crime eleitoral de caixa dois, abuso do poder econômico e político nas campanhas e com a arrecadação e gastos declarados à Justiça Eleitoral. Porém, como ressaltado pelos entrevistados, a problemática não gira em torno da *qualidade* da legislação de regulamentação – que é definida em âmbito nacional –, mas sim do controle feito por ela.

A qualidade da legislação e a justiça e integridade nas campanhas políticas foram os únicos indicadores que receberam menções negativas (10%). Esse último indicador, no contexto do *survey*, buscou identificar se na avaliação dos respondentes há intimidação, assédio ou violência contra partidos de oposição, candidatos, equipes de campanha ou apoiadores.

Em tese, as eleições são o meio democrático para resolver conflitos a partir da tomada de decisão coletiva (Przeworski, 2016; 2018). Contudo, por vezes, a força pode ser empregada para distorcer o processo eleitoral, provocando uma série de efeitos deletérios, desencorajando candidaturas e proporcionando vantagem eleitoral àqueles que já estão no poder (Birch e Muchlinski, 2018).

Embora a violência eleitoral – contra partidos e candidatos – seja um fenômeno global e registrado no Brasil afora com maior frequência do que se costuma atribuir a casos isolados; no município de São Paulo, em grande medida, os respondentes entendem que esse não é um risco para a democracia local. Enquanto 50% dos entrevistados avaliaram esse componente positivamente, 40% avaliaram como regular. Conforme destacado pelos respondentes, a violência eleitoral pode ter relação com fatores exógenos como o tamanho dos municípios ou com as características da elite local; e, embora isso possa ser mais comum em outras localidades, é pouco frequente na cidade de São Paulo.

25. Nas eleições de 2016, o Repositório de dados do TSE passou a registrar as irregularidades e os motivos que levaram à rejeição de candidatura. Na cidade de São Paulo as 67 candidaturas rejeitadas nas eleições municipais tiveram como motivo “ausência de requisito de registro” e não outras práticas que poderiam ser consideradas fraudulentas.



Outro componente da integridade eleitoral bem avaliado na cidade de São Paulo, mas que pode encontrar variações importantes em outros territórios, sobretudo nos pequenos municípios, é a segurança no processo de registro de eleitores. Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) realizam correções e revisões do eleitorado em caso de denúncia de fraude no alistamento ou quando houver inconsistências baseadas em dados estatísticos²⁶. O segundo caso, refere-se a um número maior de eleitores registrados do que o de residentes por município²⁷. Na capital paulista apenas uma revisão foi realizada no ano de 2003 – por determinação do TSE – para a verificação estatística e não por denúncia²⁸. No *survey* 100% dos respondentes avaliaram o registro de eleitores positivamente.

A unanimidade nas avaliações positivas também foi registrada para os atributos sobre a qualidade do processo de agregação e contagem de votos. Embora não seja incomum questionamentos sobre a segurança da votação eletrônica no Brasil, o fato é que, em mais de duas décadas de funcionamento a Justiça Eleitoral não identificou nenhuma fraude no processo de votação. Ao contrário, o mecanismo é reconhecido pela população, pelos especialistas e pelos observadores internacionais como seguro e transparente.

Outros dois indicadores bem avaliados são a possibilidade de contestação dos resultados eleitorais por candidatos ou partidos políticos, e a independência dos órgãos de monitoramento, fiscalização e aplicação da lei eleitoral. No caso da contestação, o *survey* buscou captar possíveis dificuldades, como a falta de imparcialidade no processo judicial.

Uma literatura recente tem se debruçado sobre a judicialização das eleições (Marchetti, 2015)

sinalizando que a judicialização da competição eleitoral tem se tornado uma estratégia adicional de campanha entre partidos e candidatos (Nogueira, 2019). Embora o jogo na arena judicial se inicie por incentivo dos atores políticos, na avaliação da maior parte dos entrevistados (80%), as instâncias judiciais de fiscalização e controle eleitoral são independentes dos interesses políticos locais²⁹, de modo que não haveria problemas latentes de imparcialidade com comprometimento à integridade eleitoral.

4.1.3. Inclusão eleitoral

Com a redemocratização e a Constituição de 1988, os direitos individuais e políticos foram retomados e estendidos. O sufrágio tornou-se universal, com votação compulsória para a extensa maioria do eleitorado. Por determinação constitucional, o voto tornou-se obrigatório para maiores de dezoito anos, e facultativo para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesesseis e menores de dezoito anos (CF, Art. 14). Com isso, as eleições ganharam as condições para que se convertessem em inclusivas e competitivas.

Dentre os componentes do processo eleitoral, o indicador de inclusão foi aquele mais bem avaliado. Com ele buscou-se investigar a possibilidade efetiva do exercício do direito ao voto e a extensão desse direito; além da possibilidade de os cidadãos concorrerem a cargos eletivos nas eleições municipais e a sua real possibilidade legal. Com isso, o objetivo foi investigar a existência de obstáculos ao sufrágio e às candidaturas em âmbito municipal.

Sobre a possibilidade efetiva do sufrágio e a extensão do direito ao voto, 100% dos respondentes avaliaram ambas as dimensões como positivas.

26. Art. 71, § 4º, do Código Eleitoral; Art. 92 da Lei nº 9.504/1997 e Art. 58, § 1º, da Resolução TSE nº 21.538/2003.

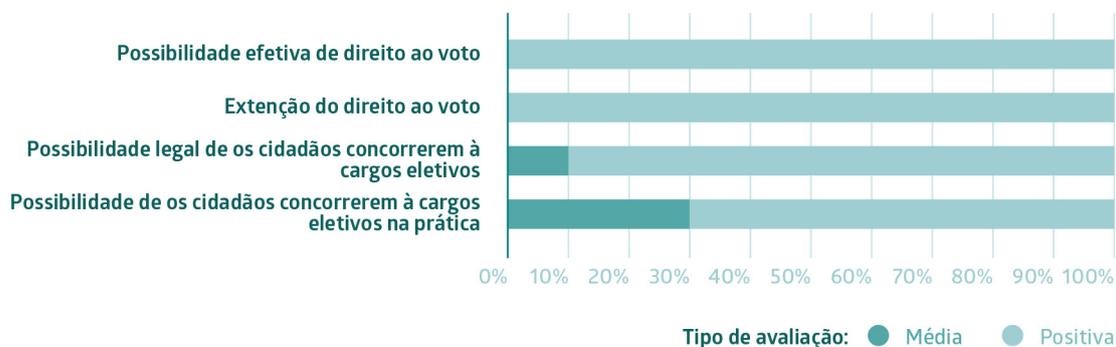
27. Em 2018, mais de três centenas de municípios registraram inconsistências estatísticas.

28. No estado de São Paulo, entre os anos de 2002 a 2012, foram realizadas pelo TRE/SP 193 correções e/ou revisões para verificar inconsistências estatísticas ou para apurar denúncias de fraude.

29. A Justiça Eleitoral do Brasil surge como uma crítica às oligarquias competitivas da primeira República e ao descrédito do processo eleitoral, marcado pelo coronelismo (Marchetti, 2015; Nogueira, 2019).

Gráfico 4

Avaliação da Inclusão Eleitoral



Fonte: Instituto Sívivis (2019). *Índice de Democracia Local*.

O indicador que buscou captar a existência de dificuldades associadas à insuficiência de locais de votação ou falta de segurança e violência como entraves para o exercício do direito não encontrou incidência na avaliação feita na cidade de São Paulo. Embora a segurança possa ser considerada por muitos analistas como um fator implícito às eleições, ela pode encontrar variação em uma análise subnacional. Nas eleições municipais de 2016, por exemplo, em 08 estados brasileiros³⁰ os Tribunais Regionais solicitam ao TSE o envio de forças federais para garantir a segurança na votação nas localidades.

Quanto à possibilidade legal de os cidadãos concorrerem aos cargos eletivos, 90% dos respondentes avaliaram o componente como positivo e 10% como regular. Os entrevistados indicaram que os entraves estão relacionados às estratégias dos partidos no jogo eleitoral, mas que, no entanto, não haveria obstáculos legais para o exercício desse direito. Ao contrário, as eleições municipais seriam aquelas mais inclusivas também de uma perspectiva legal, visto que as condições para a elegibilidade no tocante à idade para os cargos municipais são as mais abrangentes do sistema eleitoral: a idade mínima para se candidatar a vereador é 18 anos enquanto para prefeito é 21. Para os cargos executivos e legislativos das outras

esferas políticas as exigências são, na maior parte das vezes, maiores.

“

OS ENTREVISTADOS INDICARAM QUE OS ENTRAVES ESTÃO RELACIONADOS ÀS ESTRATÉGIAS DOS PARTIDOS NO JOGO ELEITORAL, MAS QUE, NO ENTANTO, NÃO HAVERIA OBSTÁCULOS LEGAIS PARA O EXERCÍCIO DESSE DIREITO.”

Quando considerada a possibilidade de os cidadãos *na prática* se tornarem candidatos, outras questões merecem atenção. Para se tornar candidato é necessário mobilizar não só recursos cognitivos e materiais, mas institucionais. É preciso submeter-se a um processo de seleção de candidaturas que pode ser mais ou menos complexo a depender dos partidos, dos municípios e do cargo pretendido. De qualquer forma, requer maior nível de engajamento na atividade político-partidária.

Ademais, outras desigualdades podem influenciar e dificultar a participação dos filiados políticos no processo de seleção de candidatos para a disputa

30. Esses estados são: Rio de Janeiro, Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Norte, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Acre e Pará. A região da baixada fluminense no RJ apresenta um dos maiores índices de violência eleitoral.



eleitoral. Apesar das mudanças na legislação e das ações afirmativas para as mulheres na política, ainda há sub-representação. Outros grupos marginalizados, como os não-brancos, também encontram dificuldades para *na prática*³¹ participar da competição eleitoral. Diante dessas limitações, 30% dos especialistas avaliaram como regular a possibilidade dos cidadãos paulistanos se tornarem candidatos, 70% avaliaram esse componente como positivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns dos textos canônicos e fundadores da Ciência Política são estudos sobre as cidades (Tocqueville, 2005 [1835]; Hunter, 1953; Dahl, 1961). Embora a relação entre democracia e política local tenha ocupado as páginas de alguns dos mais importantes estudos sobre democratização, ainda hoje parece ser necessário reafirmar a relevância dos entes subnacionais para a investigação da temática.

Neste capítulo, buscamos avaliar as interpretações sobre a política subnacional e as suas interfaces com os estudos sobre a democratização. A análise procurou evidenciar como a democracia local foi representada nas pesquisas sobre a política nos municípios. Destacamos que os estudos que tratam da política municipal, convencionalmente, apresentam faces antagônicas (Noll e Marengo, 2018). Por um lado, essas análises se debruçaram sobre os aspectos que depreciam a democracia, e, por outro, a literatura enfatizou o papel dos municípios para o fortalecimento dos governos democráticos, recolocando a cidade como o lócus da vida pública.

Essas abordagens que tendem a atribuir dupla identidade à política praticada em nível local são parte integrante dos estudos da democracia subnacional, podendo ser avaliadas a partir deste

prisma. Aqui, buscamos apresentar um panorama da literatura de referência do campo, destacando os estudos sobre a democracia local como uma inflexão na agenda. A contribuição desses estudos está na ampliação do entendimento sobre fenômenos como a liberalização e democratização, apontando para processos territorialmente desiguais nas unidades subnacionais, que podem levar a um desenvolvimento institucional desigual.

“

EMBORA A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E POLÍTICA LOCAL TENHA OCUPADO AS PÁGINAS DE ALGUNS DOS MAIS IMPORTANTES ESTUDOS SOBRE DEMOCRATIZAÇÃO, AINDA HOJE PARECE SER NECESSÁRIO REAFIRMAR A RELEVÂNCIA DOS ENTES SUBNACIONAIS PARA A INVESTIGAÇÃO DA TEMÁTICA.”

Da forma como foi estruturado, o IDL tem grandes potencialidades de captar as diferenças na democratização em análises comparadas, o que aumentaria fortemente o seu poder explicativo. No que tange aos componentes do IDL em São Paulo, o estudo revelou o bom funcionamento da democracia eleitoral paulistana.

Evidentemente, em razão da sua dimensão eleitoral e de sua importância política e econômica para o cenário nacional, o município atrai a atenção particular dos partidos e candidatos. Qualquer fraude eleitoral *clássica* ou modelo *tradicional* de política local dificilmente seria encontrado em uma análise da democracia eleitoral em São Paulo. Contudo, outras variáveis mobilizadas nos estudos da democratização poderiam vir a identificar a ocorrência de práticas iliberais na maior cidade do país, visto que mesmo nos grandes centros urba-

31. Como ilustração da referida desigualdade, destacamos as taxas de candidaturas ao cargo legislativo municipal por gênero e raça em São Paulo para as eleições de 2016. Consideramos que a complexidade no processo de escolha de candidatos à vereança é menor em relação ao cargo de prefeito, permitindo que mais cidadãos filiados se submetam à seleção com vistas a participar da disputa eleitoral. Nesse pleito, 68,66% dos candidatos que disputaram uma cadeira no legislativo paulistano eram homens e 31,33% eram mulheres. Do total de homens 65,01% eram brancos e 34,99% não-brancos. Entre as mulheres 66,99% eram brancas e 33,01% não-brancas.



nos as elites políticas podem ter incentivos para utilizar estratégias com a finalidade de restringir a competição democrática.

“

DA FORMA COMO FOI ESTRUTURADO, O IDL TEM GRANDES POTENCIALIDADES DE CAPTAR AS DIFERENÇAS NA DEMOCRATIZAÇÃO EM ANÁLISES COMPARADAS, O QUE AUMENTARIA FORTEMENTE O SEU PODER EXPLICATIVO. NO QUE TANGE AOS COMPONENTES DO IDL EM SÃO PAULO, O ESTUDO REVELOU O BOM FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA ELEITORAL PAULISTANA.”

Embora o processo de seleção de candidatos tenha reunido a maior quantidade de menções negativas por parte dos especialistas, isso foi atribuído à natureza do jogo político eleitoral, no qual as diferenciações *ex ante* podem estar relacionadas às chances de sucesso dos candidatos e à sobrevivência dos partidos. Apesar disso, em São Paulo não há restrições abertas aos opositores, ou subordinação do legislativo e judiciário ao poder executivo. Também não foi identificada negligência eleitoral ou rompimento de qualquer elo do componente integridade que viria a comprometer a legitimidade das eleições paulistanas.

A democracia eleitoral em São Paulo, em geral, é caracterizada por ser inclusiva e competitiva. Todavia, as suas limitações esbarram em desigualdades que tendem a marginalizar minorias da competição eleitoral. Esse foi um dos principais pontos revelados pelo IDL para a cidade de São Paulo. Feitas tais conjecturas, resta saber como o IDL se comporta nas diversas regiões do país e em que medida os princípios da democracia eleitoral são alcançados nas demais cidades a partir de uma análise comparada.



6. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40-41, p. 137-166, 1997.
- AMORIM, M. S. Cultura política e estudos de poder local. **Revista Debates**, v. 1, n. 1, p. 99-120, 2007.
- AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. **Illiberal practices**: territorial variance within large federal democracies. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2016a.
- _____. Setting the comparative agenda: territorially uneven democratization processes in large federations. In: BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. **Illiberal practices**: territorial variance within large federal democracies. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2016b.
- _____. Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional. **Colombia Internacional**, n. 91, p. 17-43, 2017.
- BIRCH, S. **Electoral malpractice**, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BIRCH, S.; MUCHLINSKI, D. Electoral violence prevention: what works? **Democratization**, v. 25, n. 3 p. 385-403, 2018.
- BORGES, A. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos estados brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p.167-188, 2010.
- _____. Subnational hybrid and democratization in Brazil: why party nationalization matters. In: BEHREND, J.; WHITEHEAD, L. **Illiberal practices**: territorial variance within large federal democracies. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2016.
- BRAGA, M. S.; PIMENTEL, J. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. In: SPECK, B. W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs), **Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35ª Edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, v. 51, n. 02, p. 403-432, 2008.
- CERVI, E. U.; NEVES, D. S. Eleições municipais e crise nacional: disputas eleitorais no Brasil de 2016. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 2, p. 429-453, 2019.
- CERVI, E. U.; BORBA, F. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65-92, 2019.
- CORNELIUS, W. A. Subnational politics and democratization: tensions between center and periphery in the mexican political system. In: CORNELIUS, W. A.; EISENSTADT, T. A.; HINDLEY, J (eds.). **Subnational politics and democratization in Mexico**. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1999.
- DAHL, R. **Who governs? Democracy and power in an american city**. New Haven and London: Yale University Press, 1961.
- _____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2012.
- DIAMOND, L.; TSALIK, S. Size and democracy: the case for decentralization. In: DIAMOND, L. (eds.). **Developing democracy**: toward consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.
- DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, 2008.
- FALLETI, T. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en Perspectiva comparada. **Desarrollo Económico**, v. 46, n. 183, p. 317-352, 2006.



- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FENWICK, T. B. **Avoiding governors**: federalism, democracy, and poverty alleviation in Brazil and Argentina. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2016.
- FOX, J. A. Latin America's emerging local politics. **Journal of Democracy**, v.5, n.2, p. 105-106, 1994.
- FREIDENBERG, F. ¿Qué es una buena elección?: El uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). **Dados**, v.60, n.04, p. 1095-1142, 2017.
- GERVASONI, C. Poliarquía a nivel sub-nacional: aspectos conceptuales y normativos em el contexto de las democracias federales. **Colección**, n. 16, p. 83-122, 2005.
- _____. A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the argentine provinces. **World Politics**, v. 62, p. 302-340, 2010.
- _____. **A rentier theory of subnational democracy**: the politically regressive effects of fiscal federalism in Argentina. Ph.D. in Political Science. University of Notre Dame, South Bend, Indiana. E.U.A, 2011.
- _____. **Hybrid regimes within democracies fiscal federalism and subnational rentier states**. New York: Cambridge University Press, 2018.
- GERVASONI, C.; LOZA, N.; MÉNDEZ, I. Introducción. In: LOZA, N.; MÉNDEZ, I. (coords.). **Poderes y democracia**: la política subnacional en México. Ciudad de México: FLACSO, 2016.
- GERVASONI, C. Fortalezas y debilidades de la democracia subnacional: una comparación de las encuestas a expertos de Argentina y México. In: LOZA, N.; MÉNDEZ, I. (coords.). **Poderes y democracia**: la política subnacional en México. Ciudad de México: FLACSO, 2016.
- GIBSON, E. L. Boundary Control: subnational authoritarianism in democratic countries. **World Politics**, v.58, n.01, p. 101-132, 2005.
- _____. **Boundary control subnational authoritarianism in federal democracies**. New York: Cambridge University Press, 2013.
- GIRAUDY, A. **Subnational democracy: lessons from Latin America**. The American Political Science Association, Comparative Democratization, Section Newsletter, v.10, n.1. Disponível em: <http://connect.apsanet.org/s35/wp-content/uploads/sites/26/2017/10/2012_10_01.pdf>. Acessado em: agosto de 2018.
- _____. **Democrats and autocrats**: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries. New York: Oxford University Press, 2015.
- GUARNIERI, F. Democracia intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, v.3, n.5, p. 83-106, 2015.
- HAGOPIAN, F. **Traditional politics and regime change in Brazil**. New York. Cambridge University Press, 1996.
- HUNTER, F. **Community power structure**: a study of decision makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.
- KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara; São Paulo: FCL – Laboratório Editorial/Unesp; Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- _____. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001a.
- _____. Descentralização, municipalismo e elites locais. **Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2001b.
- KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.



- LESSA, R. A teoria da democracia: balanços e perspectivas. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- LEVITSKY, S.; WAY, L. A. **Competitive authoritarianism hybrid regimes after the Cold War**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- LINZ, J. J.; STEPAN, A. **A transição e a consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.
- MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: Balanço da literatura (2001-2012) e a agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015.
- MARCHETTI, V. **Justiça e competição eleitoral**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015.
- MARTINS, T. C.; KERBAUY, M. T. M. Competição eleitoral e democracia local nos municípios paulistas. *In: Anais do 43º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, MG, Brasil, 2019.
- MCDONNELL, J. Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. **Local Government Studies**, v. 46, n. 3, p. 331-350, 2020.
- MCMANN, K. M.; PETROV, N. V. A survey of democracy in Russia's regions. **Post-Soviet Geography and Economics**, v. 41, n. 3, p. 155-182, 2000.
- MCMANN, K. M. **Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.
- MCMANN, K. M.; MAGUIRE, M. Democratic consolidation: a theory of territorial consolidation. **V-Dem Working Paper**, n. 74, The Varieties of Democracy Institute, p. 1-34, 2018.
- MCMANN, K. M. et al. Explaining subnational regime variation: country-level factors. **Comparative Politics** [forthcoming online], 2020.
- MICHELS, R. **Partidos políticos**. São Paulo: Senzala, 1978.
- MONCADA, E.; SNYDER, R. Subnational comparative research on democracy: taking stock and looking forward. **The American Political Science Association, Comparative Democratization, Section Newsletter**, v.10, n.1. Disponível em: <http://connect.apsanet.org/s35/wp-content/uploads/sites/26/2017/10/2012_10_01.pdf>. Acessado em: março de 2020.
- MONTERO, A. "Uneven democracy? Subnational authoritarianism in democratic Brazil". *In: Anais Latin American Studies Association (LASA)*, Montreal, Quebec, Canadá, 2007.
- NICOLAU, J. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2012.
- NOGUEIRA, A. J. A. **Judicialização da competição eleitoral municipal: as eleições suplementares de 2004 a 2008**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.
- NOLL, M. I.; MARENCO, A. O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal? *In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- NORRIS, P. **Why electoral integrity matters**. New York: Cambridge University Press, 2014.
- _____. **Why elections fail**. New York: Cambridge University Press, 2015.
- NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2003.
- NYBLADE, B.; REED, S. R. Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 1947-1993. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 926-941, 2008.
- O'DONNELL, G. (1993). On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some post-communist countries. **World Development**, v. 21, n. 08, p. 1355-1369, 1993.



_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, F. F. Instituições Políticas Brasileiras. Brasília: **Conselho Editorial do Senado Federal, (1999)**. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1028>> . Acessado em: maio de 2020.

OLIVER, J. Eric; HA, Shang E.; CALLEN, Z. **Local elections and the politics of small-scale democracy**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2012.

PHILLIPS, A. Why does local democracy matter? In: PRATCHETT, L.; WILSON, D. **Local Democracy and Local Government**. London: Macmillan Press LTD, 1996.

PRZEWORSKI, A. **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.

_____. **Why bother with elections?** Cambridge, UK; Medford, USA: Polity Press, 2018.

_____. **Crises of democracy**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2019.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.

QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1976.

RALLINGS, C.; TEMPLE, M.; THRASHER, M. Participation in local elections. In: PRATCHETT, L.; WILSON, D. **Local democracy and local government**. London: Macmillan Press LTD, 1996.

SANTOS, W. G. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SCHEDLER, A. Elections without democracy: the menu of manipulation. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 02, p. 36-50, 2002.

SILOTTO, G. A relevância regional nas estratégias partidárias: evidências das listas de candidatos de São Paulo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 69, p. 1-17, 2019.

SIMPSON, A. **Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications**. New York: Cambridge University Press, 2013.

SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 93-110, 2001.

SUGIYAMA, N. B. **Diffusion of good government: social sector reforms in Brazil**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VALDEZ, A. H. Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998. **Política y Gobierno**, v. 7, n. 1, p. 101-144, 2000.

VENTURA, M. F.; ORTIZ, R. Y. Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. In: PUIG, S. M.; ORTIZ, R. Y.; VENTURA, M. F. (Eds.). **La democracia en México: un análisis a 10 años de la alternancia**. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2011.

 facebook.com/InstitutoSivis

 instagram.com/institutosivis

 linkedin.com/company/institutosivis

 twitter.com/institutosivis





Lei de Incentivo à
CULTURA



ÍNDICE · DE DEMOCRACIA LOCAL

PATRO-
CÍNIO:



OFERECI-
MENTO:



REALIZAÇÃO:



SECRETARIA ESPECIAL DA
CULTURA MINISTÉRIO DO
TURISMO

