

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**POMPILIO LOCKS FILHO**

**REGIMES POLÍTICOS E AÇÃO COLETIVA:**  
**UM ESTUDO SOBRE O ASSOCIATIVISMO EM PORTO ALEGRE (1930-2012)**

**Porto Alegre**  
**2016**

**POMPILIO LOCKS FILHO**

**REGIMES POLÍTICOS E AÇÃO COLETIVA:  
UM ESTUDO SOBRE O ASSOCIATIVISMO EM PORTO ALEGRE  
(1930-2012)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, como parte dos requisitos necessários à obtenção  
do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

**Porto Alegre**

**2016**

## CIP - Catalogação na Publicação

Locks Filho, Pompilio  
Regimes Políticos e Ação Coletiva: um estudo sobre  
o associativismo em Porto Alegre (1930-2012) /  
Pompilio Locks Filho. -- 2016.  
222 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Associativismo. 2. Regimes Políticos. 3. Ação  
Coletiva. 4. Porto Alegre. 5. Sociedade Civil . I.  
Gugliano, Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

**POMPILIO LOCKS FILHO**

**REGIMES POLÍTICOS E AÇÃO COLETIVA:  
UM ESTUDO SOBRE O ASSOCIATIVISMO EM PORTO ALEGRE  
(1930-2012)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, como parte dos requisitos necessários à obtenção  
do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Aprovado em 07/10/2016.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Profa. Dra. Maria Izabel Noll – PPGCP/UFRGS

---

Prof. Dr. Davide Carbonai – EA/UFRGS

---

Profa. Dra. Lígia Helena Lüchmann – PPGSP/UFSC

## **AGRADECIMENTOS**

---

À CAPES, pela bolsa de estudos que possibilitou a dedicação exclusiva para a pesquisa e também pelo estágio doutoral concedido na Universidade Complutense de Madrid.

Ao cartório de Registro de Títulos e Documento de Pessoas Jurídicas da cidade de Porto Alegre, especialmente a Vera Lucia Becker Bet, por disponibilizar os dados que serviram de base para o desenvolvimento da tese, bem como aos demais funcionários pela importante assistência durante a coleta.

Aos amigos Carlos Artur Gallo, Bruno Mello Souza, Adelaide Saez, Augusto Clemente, Priscila Rodrigues, Priscilla Santos e aos demais colegas do Grupo Processos Participativos na Gestão Pública pela constante troca de conhecimentos e experiências.

Aos professores David Carbonai, Lígia H. Lüchmann, Marília V. Veronese, Marisa Revilla Blanco, Maria I. Noll, Paulo S. Peres e Marcelo K. Silva pelas valiosas contribuições durante a qualificação, ao longo do desenvolvimento deste trabalho e em sua conclusão.

À Máine Barbosa Lopes, pelas revisões realizadas e, sobretudo, pelo suporte emocional e companheirismo, que foi essencial durante esses quatro anos.

À minha família, especialmente aos meus pais, Pompilio Locks e Clara Luiza Locks, base e inspiração de todo caminho que trilhei e de todos os obstáculos superados.

Ao amigo e orientador, Alfredo Alejandro Gugliano, agradeço pela confiança, pela liberdade concedida e pelo direcionamento sempre construtivo na elaboração deste trabalho.

## RESUMO

---

Porto Alegre é uma cidade brasileira que apresenta particularidades significativas em termos de experiências políticas inovadoras, sendo um caso importante tanto em investigações nacionais quanto internacionais. Dessa forma, a presente tese se insere em uma agenda de pesquisas empíricas com foco nos formatos organizacionais existentes na sociedade civil brasileira. O objetivo desse trabalho é analisar as relações estabelecidas entre os regimes políticos e a dinâmica associativa na cidade de Porto Alegre, de 1930 até 2012. Para tanto, utilizamos uma base de dados inédita disponibilizada pelo cartório de registro civil da cidade, junto de fontes secundárias e bases auxiliares. Partimos da hipótese de que os regimes políticos mais democráticos ampliam e pluralizam o associativismo, enquanto nos regimes autoritários ocorre o contrário. Concluímos confirmando parcialmente nossa hipótese, mas demonstrando que o desenvolvimento associativo não se dá de maneira tão homogênea, pois alguns tipos de associações sofrem maiores alterações do que outros, em função das ameaças e das oportunidades existentes.

**Palavras-chave:** Associativismo; Porto Alegre; Regimes Políticos; Ação Coletiva; Sociedade Civil.

## RESUMEN

---

Porto Alegre es una ciudad brasileña que tiene características singulares en términos de experiencias políticas innovadoras, siendo un caso importante tanto en investigaciones nacionales cuanto internacionales. De esa forma, la presente tesis se insiere en una agenda de investigaciones con el foco en los formatos organizacionales de la sociedad civil brasileña. El objetivo de ese trabajo es analizar las relaciones establecidas entre los regímenes políticos y la dinámica asociativa en la ciudad de Porto Alegre, desde 1930 hasta 2012. Para eso, utilizamos una base de datos inédita concedida por el registro civil de la ciudad, junto de fuentes secundarias y bases auxiliares. Nuestra hipótesis es que los regímenes más democráticos amplían y pluralizan el asociacionismo, en cuanto en los regímenes autoritarios ocurre en contrario. Concluimos confirmando parcialmente nuestra hipótesis, pero mostrando que el desarrollo asociativo no ocurre de manera tan homogénea, pues algunos tipos de asociaciones sufren más alteraciones que otras, debido a las amenazas y oportunidades existentes.

**Palabras-clave:** Asociacionismo; Porto Alegre; Regímenes Políticos; Acción colectiva; Sociedad Civil.

## ABSTRACT

---

Porto Alegre is a Brazilian city which presents significant particularities in terms of innovative political experiences, being an important case in both national and international investigations. Thus, the present thesis is part of a empirical research agenda focusing on the organizational formats of Brazilian civil society. The main purpose of this work is to analyze the relations between political regimes and the associative dynamic in the city of Porto Alegre, from 1930 to 2012. Therefore, we use an unpublished database available by the city Civil Registry Office, with secondary sources and auxiliary data. Our hypothesis is that democratic political regimes expand and pluralize the associationism, while in the authoritarian regimes the opposite occurs. We conclude partially confirming our hypothesis, but showing that the development of associations does not occur in such a homogeneously way. We can see this once some kinds of associations have greater changes than others because of the threats and opportunities existing.

**Key-Words:** Associationism; Porto Alegre; Political Regimes; Collective Action; Civil Society.



## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1. Alguns usos do associativismo na Ciência Política .....</b>	<b>27</b>
1.1. Os pluralistas e os grupos de interesse .....	28
1.2. Os deliberativos e a sociedade civil.....	35
1.3. Os culturalistas e as escolas de democracia.....	40
1.4. Os neoinstitucionalistas e as organizações .....	44
<b>CAPÍTULO 2. Fundamentos teórico-metodológicos .....</b>	<b>52</b>
2.1. Regimes, oportunidades e repertórios .....	52
2.2. Associações: da teoria à empiria .....	60
<b>CAPÍTULO 3. Associativismo, regimes e oportunidades .....</b>	<b>70</b>
3.1. Primórdios do associativismo em Porto Alegre: breve panorama.....	70
3.2. A Era Vargas e as contradições no associativismo.....	84
<b>CAPÍTULO 4. A IIIª República e o alvoreço do associativismo .....</b>	<b>100</b>
4.1. O fim do Estado Novo e a experiência da IIIª República.....	100
4.2. O alvoreço do associativismo.....	107
<b>CAPÍTULO 5. A Ditadura militar: entre o silêncio e a resistência associativa .....</b>	<b>125</b>
5.1. O golpe militar e o regime autoritário .....	125
5.2. Entre o silêncio e a resistência associativa .....	132
<b>CAPÍTULO 6. A nova república e o boom associativo .....</b>	<b>156</b>
6.1. De volta à democracia .....	156
6.2. O boom associativo .....	164
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>187</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>201</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXO 2.....</b>	<b>222</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

---

<b>Gráfico 1</b> - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre (1930-2012).....	66
<b>Gráfico 2</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1930-2012). .....	68
<b>Gráfico 3</b> - Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1894 - 1930).....	76
<b>Gráfico 4</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1894 -1930) .....	78
<b>Gráfico 5</b> - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1894 - 1930).....	79
<b>Gráfico 6</b> - Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1931 - 1945).....	88
<b>Gráfico 7</b> - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1925 - 1945).....	90
<b>Gráfico 8</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1931 - 1945) .....	90
<b>Gráfico 9</b> - Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1931 - 1963).....	108
<b>Gráfico 10</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1946 - 1963) .....	109
<b>Gráfico 11</b> - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1946 - 1963) .....	110
<b>Gráfico 12</b> - Série histórica dos atos legislativos referentes às associações (1946 - 1963).....	120
<b>Gráfico 13</b> - Série histórica anual das associações presentes em atos legislativos (1946 - 1963) .....	120
<b>Gráfico 14</b> - Atos legislativos por tipos de associações (1946 - 1963) .....	122
<b>Gráfico 15</b> - Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1946 - 1984).....	133
<b>Gráfico 16</b> - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1964 - 1984) .....	134
<b>Gráfico 17</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1964 - 1984) .....	135
<b>Gráfico 18</b> - Comparação das finalidades dos atos legislativos da Câmara Municipal de Porto Alegre relativos às associações.....	149

<b>Gráfico 19</b> - Série histórica dos atos legislativos da Ditadura Militar por subtipos .....	149
<b>Gráfico 20</b> - Série histórica anual das associações presentes em atos legislativos (1946 -1984) .....	150
<b>Gráfico 21</b> - Comparação dos atos legislativos por tipos de associações (1946 -1984).....	151
<b>Gráfico 22</b> - Frequência anual absoluta de associações criadas em Porto Alegre (1964 - 2012) .....	164
<b>Gráfico 23</b> - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1985 - 2012) .....	165
<b>Gráfico 24</b> - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1985 - 2012) .....	166
<b>Gráfico 25</b> - Frequência absoluta de associações em Porto Alegre (2010) .....	177
<b>Gráfico 26</b> - Série histórica anual das associações presentes nos atos legislativos (1946 -1990) .....	182
<b>Gráfico 27</b> - Comparação das finalidades dos atos legislativos da Câmara Municipal de Porto Alegre relativos às associações.....	183
<b>Gráfico 28</b> - Atos legislativos por tipos de associações (1946 - 1990) .....	183

## LISTA DE TABELAS

---

<b>Tabela 1</b> - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1945) .....	91
<b>Tabela 2</b> - Número de associações culturais por estado e média por população (1937) .....	93
<b>Tabela 3</b> - Número de associações beneficentes por estado e média por população (1942)..... .....	95
<b>Tabela 4</b> - Número de sindicatos por estado e média por população (1942).....	97
<b>Tabela 5</b> - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1963) .....	110
<b>Tabela 6</b> - Resíduos Padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930-1963).....	111
<b>Tabela 7</b> - Média de associações culturais e porcentagem de sócios por população (1962)..... .....	113
<b>Tabela 8</b> - Número de sindicatos por estado e média por população (1962).....	114
<b>Tabela 9</b> - Número de associações de caridade por estado e média por população (1962) .....	116
<b>Tabela 10</b> - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1984) .....	135
<b>Tabela 11</b> - Resíduos padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930-1984).....	136
<b>Tabela 12</b> - Número de associações desportivas por capitais e média por população (1972)..... .....	137
<b>Tabela 13</b> - Número de associações assistenciais por Estado e média por população (1980)..... .....	142
<b>Tabela 14</b> - Frequência relativa da participação em associações em Porto Alegre (1968) .....	144
<b>Tabela 15</b> - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-2012) .....	167
<b>Tabela 16</b> - Resíduos Padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930 - 2012).....	168
<b>Tabela 17</b> - Número de associações culturais por estado e média por população (1985) .....	173

**Tabela 18** - Número de associações desportivas por estado e média por população (1985).....  
..... 174

**Tabela 19** - Número geral de associações por capital e média por população (2010)..... 178

## **LISTA DE SIGLAS**

---

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
AI	Atos Institucionais
AJURIS	Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul
ANL	Aliança Nacional Libertadora
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Porto Alegre
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
C.T.G.	Centro Tradições Gaúchas
DOI-CODI Interna	Destacamento de Operações e Informações do Centro de Operações e Defesa
EOP	Estrutura de Oportunidade Políticas
FAG	Frente Agrária Gaúcha
FARSUL	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FCORS	Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul
FEDERASUL	Federação das Associações Comerciais e Serviços do Rio Grande do Sul
FIERGS	Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul
FRACAB	Federação Rio-grandense de Assoc. Comunitárias e Moradores de Bairro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEE	Instituto de Estudos Empresariais
IPESUL	Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Rio Grande do Sul
LOM	Lei Orgânica Municipal
LSN	Lei de Segurança Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

NUPERGS	Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense.
NUPESAL	Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
OSPA	Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRR	Partido Republicano Rio-Grandense
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSD	Partido Social-Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RTDPJPOA	Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Porto Alegre
SIREL	Sistema Integrado de Referência Legislativa
SNI	Serviço Nacional de Informações
SOGIPA	Sociedade de Ginástica de Porto Alegre
RTDPJPOA	Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Porto Alegre
TPP	Teoria dos processos políticos

UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UDN	União Democrática Nacional
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UMESPA	União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre
UNE	União Nacional dos Estudantes



## INTRODUÇÃO

---

A preocupação com o papel das associações nas sociedades contemporâneas é antiga e remete os sociólogos e cientistas políticos diretamente à obra de Tocqueville, *A Democracia na América*, publicada em 1835. Resultado das reflexões e impressões feitas em uma estadia de dois anos nos Estados Unidos, o autor francês destacou a intensidade da criação e da participação em associações, nas quais “os americanos de todos os Estados, de todos os espíritos e de todas as idades adquirem, cada dia, o gosto geral da associação e se familiarizam com seu emprego” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 145). Segundo ele, “não há nada que mereça mais atenção do que as associações intelectuais e morais da América” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 135).

Saltou aos olhos de Tocqueville que o direito de associação, importado da Inglaterra, se enraizou nos hábitos e nos costumes dos norte-americanos de uma maneira diferente, uma vez que “a maioria dos europeus ainda vê nas associações uma arma de guerra [...] uma associação é um exército; nela as pessoas falam para se contar e se animar, depois marcham contra o inimigo” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 225). Em contraposição, nos Estados Unidos “os cidadãos que constituem a minoria se associam primeiramente para constatar seu número e debilitar, assim, o império moral da maioria; o segundo objetivo dos associados é reunir-se e, assim, descobrir os argumentos mais propícios a impressionar a maioria” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 225).

Além de testemunho de um determinado momento da história norte-americana, as reflexões de Tocqueville também se tornaram uma das principais contribuições teóricas para o estudo do associativismo, ao atentarem para vários domínios sociais como a saúde, a assistência social, o lazer, a educação e a cultura, que, gradualmente, se ampliavam e ofereciam oportunidades para que as associações desempenhassem um papel importante nesses terrenos (RIOUX, 2003).

Mesmo passados mais de 150 anos da publicação da obra de Tocqueville, essas questões sobre a importância do associativismo nas sociedades democráticas contemporâneas ainda permanecem centrais em teorias como as culturalistas (PUTNAM, 1996), as pluralistas

(DAHL, 1982; 1985) ou neoinstitucionalistas (SKOCPOL, 2003). O historiador Jean-Pierre Rioux nos oferece uma explicação interessante a respeito da longevidade do tema:

“a associação voluntária é em primeiro lugar um indicador para uma história da mudança social, para o estudo desse vínculo sempre frágil que faz e desfaz uma comunidade. Ela revela primeiro uma relação entre corpos constituídos e corpos intermediários, instituições herdadas e aspirações novas dos cidadãos, ideais coletivos e tensões singulares, e mesmo ‘corporativas’, desse ou daquele grupo de indivíduos reunidos” (RIOUX, 2003, p. 129).

Embora no Brasil não seja diferente, as associações ganharam maior importância somente nos últimos anos, de modo que “o acúmulo de pesquisas sobre essa temática propiciou a sistematização de alguns balanços mais abrangentes que apresentam as diferentes fases na trajetória (histórica e teórica) das ações coletivas no país” (LÜCHMANN, 2011, p. 45). Trabalhos recentes mostram que a redemocratização alterou o padrão de relacionamento Estado-sociedade (SADER, 1988; BAIERLE, 1992; LANDIM, 1993; DOIMO, 1995; AVRITZER, 1997; GOHN, 1998; SCHERER-WARREN, 2004; GURZA-LAVALLE, 2007; SILVA, 2007; LÜCHMANN, 2012a). Novos personagens surgiram e aproveitaram a abertura de canais de participação política para trazer à tona os problemas pelos quais passavam. Questões importantes como direitos humanos, feminismo, diversidade sexual, ambientalismo, bem como demandas por moradia, saúde, educação e reconhecimento de minorias étnicas entraram na agenda social com grande força nas últimas décadas e uma das formas de materialização, organização e publicização dessas pautas ocorreu através do associativismo.

Ao longo dos anos, várias frentes de pesquisas foram abertas para tentar compreender a complexidade e a heterogeneidade dessas experiências embasadas em conceitos como sociedade civil, esfera pública, democracia deliberativa, participativa, associativismo, ONGs, redes e terceiro setor. Contudo, é importante salientar que a tônica dos primeiros estudos desenvolvidos se deu desde uma chave de leitura de matriz europeia cujo enfoque residia no conceito de movimentos sociais. Gradualmente, se ampliaram as descobertas das contradições e da complexidade do tecido social brasileiro, novos fundamentos teórico-conceituais foram adotados e outras perguntas surgiram, na medida em que as antigas iam sendo respondidas ou perdendo validade.

Por exemplo, entre os pioneiros do estudo sobre o associativismo no Brasil e suas diferentes concepções, podemos destacar as análises de Ilse Scherer-Warren (1998; 2004), sobre o associativismo em Florianópolis, e Eder Sader (1988), sobre os movimentos sociais

em São Paulo durante o regime militar e na redemocratização. Segundo estes autores, o que chamam de movimentos sociais urbanos, como o novo sindicalismo, os clubes de mães e as comunidades eclesiais de base, nasceram das lutas contra o regime militar e auxiliaram na sua queda. Desse modo, apontam para uma relação forte entre institucionalidade democrática e associativismo no Brasil, que levou gradualmente a ascensão dos novos movimentos sociais e à ampliação de suas redes na sociedade civil<sup>1</sup>.

Por outro viés, Leonardo Avritzer (1997; 2004a; 2006a; 2007), influenciado pelas teorias deliberativas, rompeu com uma tradição da ciência política nacional de análise centrada no Estado, mostrando o surgimento de um associativismo mais heterogêneo, participativo e inclusivo durante a redemocratização, em contraposição ao tradicional associativismo religioso brasileiro. Já Adrián Gurza Lavalle (1999; 2003) interpretou de forma crítica os intelectuais que observavam a sociedade civil pós-redemocratização de maneira altamente positiva e normativa<sup>2</sup>. Segundo ele, por conta das lentes “enviesadas” desse tipo de produção, diversas questões foram deixadas de lado, como, por exemplo, as contradições e os vínculos institucionais das organizações, que limitam a autonomia e condicionam sua participação política.

Enquanto esses autores nos dão alguns sinais das discussões travadas em âmbito nacional, em Porto Alegre os estudos sobre associativismo se ampliaram tardiamente. De forma contraditória, é nessa cidade em que irão acontecer algumas das experiências políticas mais interessantes do panorama nacional, como a criação do Orçamento Participativo (OP), em 1989, e o Fórum Social Mundial, em 2001, evento organizado por movimentos sociais como contraponto ao Fórum Econômico Mundial.

Tendo em vista essas características, em um primeiro momento as análises sobre o tecido social da cidade se centraram no tema do orçamento participativo (OP), de modo que esse caminho fez com que os pesquisadores começassem a descobrir a importância do associativismo e da sociedade civil porto-alegrense. Segundo Leonardo Avritzer (2007), Porto Alegre e o Rio Grande do Sul têm uma tradição associativa, principalmente de bairro, diferenciada do resto do país, sendo esse um dos motivos do surgimento do OP na cidade. No

---

<sup>1</sup> Estudos mais recentes sobre o caso de Florianópolis foram feitos por Lígia Lüchmann (2012b).

<sup>2</sup> Segundo Lavalle, “as iniciativas das associações pertencentes à sociedade civil adquiriram enorme ressonância no interior dessa literatura” (2003, p. 97), pois eram entendidas como: 1) horizontais; 2) espontâneas; 3) legítimas ante a sociedade; 4) comunicativas; 5) mediadoras entre sociedade não organizada e os poderes econômicos e políticos.

entanto, mesmo que tenha se verificado a importância das associações para a mobilização e participação das comunidades, na maioria dos estudos elas ainda são objetos secundários, pois importam na medida em que estão inseridas dentro dos processos institucionais<sup>3</sup>.

Outro exemplo de pesquisa cuja ênfase no associativismo se limita à dinâmica do OP foi feita por Rebecca Abers (1998), que concluiu que a estrutura institucional do OP transformou “dramaticamente” as práticas clientelísticas presentes nas associações, tornando-as mais participativas, responsivas e menos dependentes de lideranças mediadoras<sup>4</sup>. Menos otimista do que Abers, Marcelo Baquero (2003, p. 97) argumenta que a relação entre associativismo e democratização não é causal, pois “as associações não fomentam, por si sós, um tipo de cultura política, mas são um reflexo de e amplificam os traços culturais dominantes de seu ambiente. Na verdade, constituem-se no espelho da cultura política vigente”. De acordo com suas pesquisas, o autor aponta que, mesmo em um contexto de ampliação da participação via OP, ocorre um decréscimo de participação associativa em Porto Alegre, de 34% em 1974, para 15,7% em 2006. Segundo Baquero (2007), essa queda é o resultado da falta de credibilidade tanto das instituições políticas, quanto dos vínculos associativos religiosos predominantes na década de 1970, que não foram substituídos pela participação em outros tipos de associações.

Sérgio Baierle (1992) estudou o florescer do que chamou de movimentos populares urbanos durante a década de 1980, com foco na atuação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Inicialmente delimitado no nível dos bairros, com o passar da década os movimentos começam a ampliar seu escopo de atuação. Com essa mudança de nível nas reivindicações surgiu o problema da coordenação, do monopólio e da relação com o Estado, culminando em uma “crise de legitimidade” das instituições responsáveis pelas mediações, no início da década de 1990.

Outra contribuição importante sobre o associativismo na cidade foi feita por Marcelo Silva (2007), por meio de uma pesquisa com 167 entidades de diferentes tipos e localizadas em diferentes locais da cidade. Silva (2007, p.106) aponta o predomínio das redes de associações comunitárias e a importância da redemocratização, de modo que:

---

<sup>3</sup> Avritzer (2012) ao analisar o associativismo em Porto Alegre utilizou os dados de associações de moradores a partir da década de 1970. No entanto, em outras capitais, como Belo Horizonte, sua contagem diz respeito ao total de “associações voluntárias” desde a década de 1940. Essas limitações residem muito provavelmente na falta de dados e estudos disponíveis, indicando a necessidade de aprofundarmos nosso conhecimento.

<sup>4</sup> Para mais estudos sobre o OP e as associações, ver: Baiocchi, Heller e Silva, 2008; Fedozzi e Nogueira, 2012.

“observa-se, primeiramente, que o contexto político dos anos 90, em Porto Alegre, ofereceu condições favoráveis ao crescimento e adensamento do tecido associativo da cidade. Sendo o OP um dos elementos centrais na configuração deste contexto político, pode-se inferir que tais crescimento e adensamento foram, pelo menos em parte, estimulados pela introdução e desenvolvimento da experiência do OP”.

Ademais, o autor enfatiza que desconhecemos outros tipos de lógicas associativas na cidade, uma vez que sua pesquisa também focaliza as associações comunitárias e de moradores. A característica, portanto, dessas unidades analisadas é uma gradativa participação em canais institucionais, pois esses se tornaram espaços privilegiados para a publicização das reivindicações das associações. Segundo Silva (2007, p. 107) “os dados sobre o caso de Porto Alegre mostram que esta institucionalização possibilitou às organizações sociais alterarem de forma significativa sua relação com os atores políticos do Executivo e, especialmente, do Legislativo municipal”.

Em um sentido semelhante, Costa (2004) analisou a estruturação interna e as relações com os governos por parte de 30 ONGs de Porto Alegre e verificou a existência de uma forte participação institucional, já que as principais fontes de obtenção de recursos das mesmas eram pela via estatal. Com isso, sugere que essa dependência é uma via de mão dupla, pois o Estado passa a depender de sua atuação à medida que a autonomia das organizações também fica constrangida. Já por meio de uma observação histórica, Farias (2009), ao pesquisar a relação entre os partidos e as associações na década de 1960, observou um embrionário, mas muito ativo movimento associativista que foi logo interrompido pelo golpe militar. No entanto, não se deu subitamente um “vazio” de participação na sociedade civil, ou seja, o refluxo movimentalista durante a ditadura não significou seu fim, mas sim um deslocamento, saindo das manifestações nas ruas e nas arenas públicas para os ambientes internos das e entre as associações.

Como vemos, a questão político-institucional permeia boa parte dos debates e problematizações dessa recente agenda de pesquisas, ao mesmo tempo em que “sabe-se muito pouco acerca do *modus operandi* das organizações civis reais” (BICHIR; CASTELLO; GURZA LAVALLE, 2008, p. 3). Desse modo, é necessário ampliar de forma quantitativa e qualitativa o número de investigações, já que “ainda não dispomos de diagnósticos de conjunto satisfatórios sobre as transformações ocorridas nas últimas décadas quanto aos padrões de interação entre Estado e sociedade civil” (GURZA LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 27), ou seja, devemos olhar para “além das próprias associações”, identificando “os

recursos, os atores, as propostas e as dinâmicas das práticas associativas em suas diferentes relações e articulações” (LÜCHMANN, 2011, p. 50).

Conforme demonstramos, no que diz respeito ao município de Porto Alegre, a maioria dos estudos da sociologia e da ciência política ainda são historicamente delimitados no período da redemocratização e muito vinculados ao OP, indicando que “apesar da significativa literatura já existente sobre o tema, parece haver uma certa fragilidade em termos de base empírica sobre a qual se fundam grande parte das análises que abordam o associativismo porto-alegrense e sua relação com a democratização no âmbito municipal” (SILVA, 2007, p. 6). Por outro lado, um número importante de pesquisas sobre as diversas associações existentes na cidade tem sido produzido pela ciência histórica, com enfoque em estudos de casos de associações ou de períodos específicos do processo político brasileiro.

Desde um ponto de vista estritamente acadêmico, esses estudos sobre o associativismo se mostram cada vez mais relevantes para a compreensão das características sociopolíticas do país. Sobretudo, entender os padrões organizacionais da população é de uma relevância social que perpassa a academia, porque o crescimento exponencial de associações e de suas relações com os governos não foi acompanhado de uma compreensão apurada desse processo. Dessa forma, os esforços na direção de oferecer informações e análises mais apuradas sobre esse fenômeno são valiosos tanto para os governos, no sentido de desenvolver políticas mais pertinentes em um campo ainda bastante nebuloso, quanto para os cidadãos e as organizações, que podem refletir sobre as origens, a importância e as possibilidades abertas no terreno associativo.

Levando em conta a importância do tema para o debate teórico mais amplo da ciência política e as particularidades das pesquisas realizadas até então, nos questionamos sobre as características mais gerais do tecido associativo na cidade de Porto Alegre, pensando para além das associações mais reivindicativas e da dinâmica redemocratização/OP. O objetivo dessa tese, portanto, é analisar as relações estabelecidas entre os regimes políticos e a dinâmica associativa no município de Porto Alegre, de 1930 até 2012. Para tanto, temos como objetivos específicos: 1) caracterizar os diferentes tipos associativos existentes na cidade de Porto Alegre; 2) entender as variações e mutações desse fenômeno desde a década de 1930 até os anos iniciais do século XXI.

Antes de avançarmos, é importante ressaltar que o próprio conceito de associação é polissêmico. Normalmente utilizado com imprecisão, optamos por utilizar uma concepção mínima, segundo o artigo nº 53 do Código Civil brasileiro, que define o termo como “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos” e que são formalizadas e devidamente registradas em Cartório. Ademais do caráter legal, partilhamos das concepções de autores que afirmam que associações são agrupamentos voluntários de pessoas organizadas por metas comuns, regras de funcionamento e elementos simbólicos que lhes dão identidade (CADENA-ROA; ESPINOSA, 2005; SCHERER-WARREN, 2004). Termos como união de pessoas, agrupamentos voluntários e metas comuns indicam que para surgir uma associação é necessária uma soma de interesses individuais que são direcionados para uma ação coletiva, definida por Tilly e Tarrow (2007, p. 5) como “coordenação de esforços em favor de interesses ou programas compartilhados”.

Em relação às instituições, utilizamos o conceito de regimes políticos, definidos como o conjunto de relações entre o Estado, os principais atores políticos e os cidadãos, ou seja, “um regime é democrático ao ponto que as relações políticas entre o Estado, e seus cidadãos se dão de forma universal, igualitária, consultiva e protetiva” (TILLY, 2007, p. 14, tradução nossa). Dentro de cada regime existem determinadas oportunidades políticas, que apontam para as dimensões de aberturas e ameaças para a ação coletiva. Originalmente desenvolvida por Peter Eisinger, na década de 1970, a noção de oportunidades políticas, em dez anos, “havia se convertido na ideia central de um modelo explicativo dos movimentos sociais” (MACADAM, 1999, p. 50, trad. nossa), porque permitiu que os conceitos de regimes políticos, democracia, ação coletiva e movimentos sociais fossem operacionalizados e concatenados nas pesquisas de uma maneira mais tangível. Nesses termos, a explicação para o aumento ou diminuição das ações coletivas em determinados contextos se dá por diferentes configurações nas oportunidades políticas disponíveis em um regime político.

Esse modelo pressupõe que movimentos sociais, processos associativos e de contestação política são condicionados pelo contexto político-institucional no qual estão imersos, mas sem possuir uma concepção determinista sobre as variáveis políticas, pois também busca entender os aspectos culturais e a capacidade de agência dos indivíduos. Dessa forma, as oportunidades não facilitam imediatamente a ação coletiva, pois é necessário que os indivíduos reconheçam essas oportunidades, ao mesmo tempo em que constroem e se apropriam dos repertórios de ação coletiva existentes, um conceito ao mesmo tempo estrutural

e cultural, “envolvendo não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam” (TARROW, 2011, p. 39, trad. nossa).

Essas primeiras definições de nosso arcabouço-conceitual, agora nos ajudam a formular a hipótese de que os regimes políticos mais democráticos da história política brasileira serviram para ampliar e pluralizar o associativismo, enquanto em regimes autoritários e de oportunidades políticas restritas, o associativismo sofre um refluxo. Ou seja, pretendemos entender em que sentido as oportunidades políticas estão vinculadas ao desenvolvimento do associativismo na cidade de Porto Alegre no século XX e XXI.

Esse estudo de caso será feito principalmente por meio de metodologia qualitativa, cujo enfoque reside numa compreensão apurada dos processos históricos e sociais escolhidos. Utilizamos os fundamentos teórico-metodológicos da sociologia histórica cuja vinculação na ciência política se dá, principalmente, por meio do chamado neoinstitucionalismo histórico, em pesquisas de autores como Theda Skocpol (1984; 2003) e Charles Tilly (2001; 2002). Dessa forma, nossa pesquisa se afasta da tentativa de encontrar de leis gerais baseadas no desenvolvimento de modelos fechados com relações de causa e efeitos unívocas, bem como de descrições históricas pormenorizadas. Procuramos entender os processos políticos, que são cadeias causais, sequências e combinações amplas que ocorrem em tempos e espaços específicos, distintos entre si (TILLY, 2002).

Ao postular como objetivo analisar as relações que são estabelecidas entre os regimes e as associações, estamos buscando as interações que se repetem ao longo do espaço e do tempo delimitado nessa tese (TILLY, 2001; 2002). Portanto, a noção de explicação pretendida neste trabalho está vinculada a esta tradição de pensamento, que, de modo sucinto, pressupõe a narração e a descrição de uma série de eventos ou casos, a investigação de características comuns ou diferentes nestes e a possível identificação de processos causais que os unem ou os diferenciam (TILLY, 2002)<sup>5</sup>.

Assim sendo, mesmo que nosso objetivo busque entender a relação entre regimes políticos e associativismo, o enquadramento adotado descarta o debate corriqueiro da

---

<sup>5</sup> É digno de nota que esses procedimentos da sociologia histórica, até agora pouco discutidos no Brasil, são debatidos há, no mínimo, duas décadas nos Estados Unidos e podem ser encontrados nas próprias publicações teórico-metodológicas de Tilly, Skocpol, Collier, Mahoney, etc. Nesse sentido, o tema das explicações parciais é uma proposta ao problema da explicação na sociologia que se contrapõe ao estabelecimento de leis gerais.



disciplina sobre a “primazia causal”, em que as instituições, a cultura ou a economia são as variáveis exclusivas responsáveis pela explicação das mudanças sociais (PRZEWORSKI, 2005). Entendemos que “a ação coletiva é sempre um processo interativo e comunicativo, implica outros atores, recursos, capacidades organizativas, habilidades de liderança, circunstâncias conjunturais e estruturais” (REVILLA, 2010, p. 56), em um sentido que também foi exposto por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 33):

“La naturaleza de tales asociaciones es una contingencia histórica, lo que quiere decir que en cada momento histórico el patrón asociativo es el resultado de tendencia de largo plazo que nos remiten al modelo de acumulación de capital (actores económicos y relaciones de producción), el tipo de régimen político (sistema de partidos, sistema de gobiernos, modelos de intermediación, representación, inclusión y exclusión), los patrones culturales dominantes (interacción de los discursos políticos legitimadores, el tipo de imaginario nacional y internacional construido en el proceso, el tipo y alcance de la educación pública y el modelo de distribución de bienes culturales); el marco jurídico que regula específicamente los tipos de asociación y la correlación que existe entre el mapa de las clases y grupos sociales con otras variables mencionadas”.

Para viabilizar nosso estudo de caso, em termos empíricos, utilizaremos uma base de dados inédita disponibilizada pelo cartório de registro civil da cidade Porto Alegre, com informações sobre a data de criação e o nome de todas as associações registradas na cidade desde o ano de 1917 até 2012, totalizando mais de 11 mil associações. Os dados foram organizados de acordo com tipologia proposta pelo IBGE (2012)<sup>6</sup> e as informações tratadas por meio de estatística descritiva e inferencial. Tais procedimentos nos permitiram construir séries históricas e observar o desenvolvimento das associações criadas ao longo do tempo na cidade.

No trabalho também serão utilizadas outras fontes, como o Sistema de Informação Legislativa (SIREL), que congrega os atos do legislativo municipal referente às associações, principalmente a partir da IIIª República. As próprias bases de dados do IBGE nos fornecem algumas pistas para entender melhor as características passadas e atuais das associações. Já como fontes secundárias<sup>7</sup>, nós nos valem da bibliografia existente como forma de ilustrar o caso de algumas associações na cidade de Porto Alegre, com o objetivo de estabelecer um

---

<sup>6</sup> As principais tipologias construídas sobre as associações no Brasil foram feitas por Scherer-Warren (2004), Silva (2007), Lüchmann (2012) e IBGE (2012). Embora as diferenças sejam pontuais, escolhemos a última por fornecer um nível profundo de detalhamento das classificações, conforme ANEXO 1.

<sup>7</sup> Segundo Skocpol (1984), fontes secundárias são livros e artigos publicados, não tratados diretamente pelo pesquisador, como a utilização dos trabalhos de historiadores, que são cruciais na sociologia histórica, haja vista sua dependência esforços multidisciplinares. Argumenta ainda que uma insistência dogmática em analisar fontes primárias em cada investigação tomara muito tempo e colocaria em risco o avanço do conhecimento.

diálogo sobre o tema entre a historiografia e a sociologia. De todas as maneiras, é importante salientar as dificuldades de tempo e recursos para a execução da tese, que, infelizmente, impedem outras possibilidades metodológicas ao lidar com um banco de dados e um tema tão amplo.

Para compreender as oportunidades políticas existentes na cidade ao longo do período, realizamos uma revisão bibliográfica do amplo material já escrito pela história, sociologia e ciência política. Além disso, analisamos as legislações concernentes às associações, que ajudam a decifrar os diferentes contextos a serem explicados. Como os regimes políticos e as oportunidades raramente são passíveis de quantificação, acreditamos que uma análise qualitativa dos processos sociopolíticos é essencial na visualização das mudanças políticas da cidade e sua possível relação com o desenvolvimento do associativismo. Deve ficar claro que a linha de pesquisa que adotamos se opõe a uma falsa dicotomia existente entre métodos qualitativos e quantitativos, afirmando um pluralismo metodológico (PIERSON; SKOCPOL, 2008), que nos permite explicar nosso objeto tanto através de análise documental e bibliográfica, quanto por meio de estatística descritiva e inferencial.

Levando em conta esses aspectos, no primeiro capítulo analisamos o estado da arte dos estudos sobre as associações desde algumas das principais perspectivas da Ciência Política. Embora outros enquadramentos já tenham sido feitos, exploramos as contribuições e fragilidades das correntes pluralistas, culturalistas, deliberativas e neoinstitucionalistas no estudo do associativismo. Mesmo que cada uma delas focalize distintos aspectos da realidade sociopolítica, tentamos abordá-las através das conexões que estas teorias estabelecem entre as instituições políticas e as associações.

No segundo capítulo, nos detemos especificamente na construção da base teórico-metodológica da tese, definindo os principais conceitos do estudo: regimes, oportunidades (ameaças) políticas e repertórios de ação coletiva. Em um segundo momento, trazemos as diferentes abordagens sobre as associações nas pesquisas nacionais e definimos sua operacionalização no desenvolvimento da tese.

No terceiro capítulo, iniciamos as análises empíricas com um breve panorama do associativismo no Brasil, desde o século XIX até o ano de 1930, salientando a escassez de estudos e fontes sobre um período que ainda merece maior atenção. Analisamos o contexto associativo vigente durante a Era Vargas (1930/1945) e, no quarto capítulo, realizamos o

mesmo procedimento durante a IIIª República (1945/1964), verificando as mudanças ocorridas e a influência das instituições políticas nesse cenário. Na quinta parte, descrevemos o panorama associativo do Regime Militar e, no sexto e último capítulo, analisamos as mudanças advindas da Nova República, atentando para a importância da transição política na reativação do tecido associativo municipal.

Concluimos mostrando que, embora sendo um objeto de análise heterogêneo, existem padrões nos repertórios associativos que podem ser visualizados através dos dados de criação de associações. Os indivíduos percebem e respondem às aberturas e aos fechamentos institucionais, formando ou não associações, a depender dos riscos e das oportunidades existentes, em um processo historicamente condicionado. Por sua vez, alguns repertórios organizacionais estão mais associados às mudanças nos regimes políticos do que outros, de modo que as interações entre o Estado e a sociedade afetam a intensidade e as características do associativismo porto-alegrense ao longo do período estudado.

## CAPÍTULO 1. ALGUNS USOS DO ASSOCIATIVISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA

---

Em nossa introdução, indicamos que inúmeros são os intelectuais que pesquisam e refletem sobre o associativismo de algumas décadas para cá. O tema, que não é novo na ciência política, gradativamente ganhou relevância nas análises desenvolvidas desde a década de 1990, devido a fatores como a terceira onda de redemocratização, a multiplicação do número de associações e organizações do terceiro setor, o declínio da prática e da teoria marxista, bem como pela solidificação do sistema econômico e político neoliberal nos países ocidentais (HIRST, 1994).

Sendo um tema recorrente na história da ciência política, distintas teorias buscaram entender o crescimento e os significados do fenômeno associativo nas democracias contemporâneas. Entre os que analisaram o “estado da arte” dos estudos associativos, não há um consenso sobre quais são as principais teorias que trabalham com a questão, seja o minimalismo liberal, a democracia representativa, a democracia participativa (FUNG, 2003), os comunitaristas, os democratas das associações (WARREN, 2001), os associativos, os deliberativos, os teóricos da sociedade civil, dos movimentos sociais e do capital social (LÜCHMANN, 2012b; 2014).

Como podemos ver, o associativismo é um objeto de estudo multifacetado, cuja observação é feita por distintas teorias e áreas do conhecimento, de modo que acreditamos que outros pontos de vista também são válidos. Dessa forma, para os problemas e as hipóteses colocadas pela nossa tese, é mais pertinente sistematizar o papel do associativismo em algumas correntes teóricas próprias da ciência política – o pluralismo, o culturalismo, o deliberativismo e o neoinstitucionalismo – com o objetivo de apresentar o “estado da arte” do tema em nossa área de estudo. Entendemos, sobretudo, que essas vertentes de análise possuem pesquisas empíricas e debates teórico-conceituais profícuos nos quais as associações têm algum nível de centralidade e significância.

Cabe destacar que, como todo recorte presume certa arbitrariedade e restrição do objeto de análise, nossa empreitada também não fica imune a isso, pois deixa de lado muitas outras possibilidades de observar o fenômeno. Ao mesmo tempo, longe de entrar nos debates de

fundo que caracterizam as teorias, nos focamos somente na contribuição de cada uma delas para a compreensão do associativismo contemporâneo, visando tornar mais nítida a inserção e a contribuição do nosso trabalho nesse terreno.

### **1.1. Os pluralistas e os grupos de interesse**

Entre os primeiros intelectuais que começaram a se interessar pelo tema das associações de maneira mais profunda estão os pluralistas europeus, especificamente aqueles situados na Inglaterra no início do século XX, G. D. H. Cole, H. Laski, J. N. Figgis e, posteriormente, Paul Hirst. Embora existam diferenças entre suas proposições, ambos partilham de uma crítica à centralização e a burocratização da democracia representativa bem como dos regimes autoritários do início do século XX. No geral, entendem que a democracia precisa ser aprofundada porque não encontrou as instituições apropriadas para dispersar o poder na sociedade ao ponto de possibilitar uma maior participação e envolvimento dos cidadãos na política (LASKI, 1964). As instituições que possibilitariam essa ampliação da participação seriam as associações, capazes de aprimorar a representação governamental.

Para Laski e Cole, a sociedade é composta de inúmeras associações, algumas pequenas como as religiosas e os partidos, outras maiores, como o próprio Estado. Esse pressuposto articula unidades de tamanhos diversos no conceito de associação: “O Estado, como uma associação, possui membros, e estes membros são todas as pessoas residentes nas áreas em que o estado exercita sua autoridade” (COLE, 1993, p. 76, trad. nossa)<sup>8</sup>. Nesta perspectiva, o Estado destaca-se como uma associação compulsória de porte grande que necessita de mecanismos de representação, dada a dificuldade da participação direta em seus processos internos e externos. De acordo com Laski (1964, p. 25, trad. nossa), “o problema do tamanho torna o governo representativa a única forma através da qual é possível encontrar expressão para a vontade do Estado”. Segundo Cole, as pessoas não podem ser representadas em todas as suas preferências por outros indivíduos, mas somente em determinadas questões pontuais, uma vez que “a verdadeira representação, como a verdadeira associação, é sempre específica e funcional e nunca geral e inclusiva. O que é representado nunca é um homem, um indivíduo, mas sempre certos objetivos em comuns para grupos de indivíduos” (1993, p. 85, trad. nossa).

---

<sup>8</sup> Harold Laski concebe o Estado como “uma dentre outras associações, e não acima delas” (1964, p. 45) ou “uma forma de regulamentar a conduta humana” (1964, p. 9) realizada por um pequeno número de homens que se utiliza da coerção para manter seus privilégios de classe.

Tendo em vista essa rejeição da representação individual e universal, Cole constrói o que se chama de representação funcional das associações, em que as associações assumem um lugar central, pois são regidas por funções e objetivos específicos. Nessa teoria, o Estado é formado por uma federação de associações que devem ser regulamentadas e coordenadas, como conselhos ou congressos representativos. Essa estrutura, para Cole (1993, p. 86, trad. nossa), possibilita uma alternativa ao sistema parlamentar:

“Só pode haver uma maneira de escapar da futilidade dos nossos atuais métodos dos governos parlamentares; e é achar uma associação e um método de representação para cada função, e a função para cada associação e corpo representativo. Em outras palavras, uma verdadeira democracia está para ser encontrada, não em uma única e onipotente assembléia representativa, mas em um sistema de corpos representativos coordenados funcionalmente”.

O grande problema dessa teoria é justamente responder a seguinte pergunta: “Quais organizações funcionais são essenciais?” (LASKI, 1964, p. 78.). Esse questionamento ilustra as diferenças entre o pluralismo de Laski e Cole e, conseqüentemente, o papel das associações para cada um. Enquanto para Cole as associações se entrelaçam com o Estado, para Laski elas somente auxiliam o Estado, ampliando sua atuação geográfica e temporal, responsabilizando os cidadãos por um melhor funcionamento das leis. No seu pluralismo, portanto, ocorre uma descentralização administrativa e política. Quanto maior a distribuição do poder estatal para as associações, mais eficaz será seu funcionamento, uma vez que:

“homens são membros do Estado; mas eles também são membros de outras inúmeras associações, que não só exercem o poder sobre seus sócios, mas também procuram influenciar as condutas dos governos. Todas as sociedades voluntárias procuram fazer com que suas soluções particulares se tornem soluções gerais aceitas pelo estado. Elas são desejos de minorias procurando, através de canais legislativos, se tornarem declaradamente a vontade da maioria” (LASKI, 1951, p. 59, trad. nossa).

Embora as proposições e preocupações teóricas desses autores sejam relevantes para pensar o tema do associativismo e de sua relação da sociedade com o Estado, a tradição de pensamento pluralista foi pouco expandida. Somente no início da década de 1990 o tema é retomado, por meio de duas publicações de Paul Hirst: a primeira é uma coletânea dos principais textos dos pluralistas ingleses do início do século XX, cuja primeira edição foi publicada em 1989 e se chama *The pluralist theory of the State: Selected Writings of G.D.H.Cole, J.N.Figgis, and H.J.Laski*; a segunda obra é de 1993, intitulada *Associative Democracy: News forms of economic and social governance*, que “foi originalmente

concebido como uma versão moderna do livro de G. D. H. Cole's *Guild Socialism Re-stated*" (HIRST, 1994, p. 202, trad. nossa)<sup>9</sup>.

Hirst (1994) retoma as críticas pluralistas ao Estado, argumentando que no final do século XX o desenvolvimento da democracia representativa ampliou a centralização e a burocratização governamental e se distanciou de ideais de participação, responsabilização e fiscalização. Assim sendo, o associativismo é "um princípio de renovação administrativa" em que "organizações voluntárias podem ser efetivas" (1994, p. 6, trad. nossa), pois colocam em contato os prestadores de serviços com os seus consumidores e possibilitam a descentralização e o pluralismo. O que está por trás é um aprofundamento da democracia pela diminuição da escala e ampliação do fluxo de informações de quem toma as decisões. Esses pressupostos ligariam de maneira mais efetiva a sociedade civil, que seria publicizada, e o Estado, que seria pluralizado.

Semelhante a Cole, o Estado deixaria de ser a primeira e principal associação, lugar que seria ocupado por associações voluntárias, reguladas e fiscalizadas através de regras comuns. Essa reforma em direção ao sistema democrático associativo pressupõe três condições: 1) que as associações fossem os meios primários de governança; 2) distribuição e ampliação do poder local; 3) democracia para além do voto (HIRST, 1994, p. 20, trad. nossa). A arquitetura geral desse sistema político é definida como "an associationalist welfare system" (HIRST, 1994, p. 167), em que as associações seriam responsáveis por serviços estatais no nível municipal e por gerir fundos públicos federais proporcionais à quantidade de membros efetivos de cada associação. Nesse sistema confederado, "as regiões se encontram coletivamente e buscam consensos através de debates, se elas não conseguirem gerar acordos, a questão é colocada por lideranças federais eleitas por governos regionais" (1994, p. 190, trad. nossa).

Inicialmente influenciado pelo pluralismo inglês, do outro lado do Atlântico se desenvolveu o pluralismo norte-americano, especialmente a partir da obra de David Truman,

---

<sup>9</sup> Apesar dessa ideia original, Hirst revela que foi preciso alterar alguns pressupostos em função das inconsistências da obra própria de Cole e das mudanças nas relações sociais modernas, com a queda do socialismo soviético e a ascensão da hegemonia do liberalismo, em que "a democracia se tornou mais um meio de legitimação da centralização e burocratização governamental do que uma verificação sobre esses meios" (1994, p. 3, trad. nossa).

*The Governmental Process*, publicada na década de 1960<sup>10</sup>. De acordo com o autor, os grupos de interesse são essenciais para um bom entendimento da “natureza” do processo político e das tomadas de decisões governamentais. A política, por sua vez, seria fruto das interações entre os grupos e seus diferentes níveis de acesso ao poder público sendo que, aqueles com maior penetração institucional teriam mais chances de fazer valer suas demandas. A relação dos grupos de interesses com o governo é determinada por três fatores principais: “(1) fatores relacionados à posição estratégica do grupo na sociedade; (2) fatores associados com as características internas dos grupos; e (3) fatores específicos das instituições políticas” (TRUMAN, 1960, p. 365, trad. nossa).

O autor trabalha com uma distinção conceitual entre: a) grupos de interesses, b) interesses desorganizados, c) grupos de interesse em potencial, que são aqueles desorganizados, mas que podem ser levados em conta na elaboração de políticas, dada a sua eminência de se tornarem públicos. Desse modo, “um grupo de interesse é um grupo de atitudes compartilhadas que fazem certas reivindicações sobre outros grupos sociais. Se e quando eles fazem reivindicações através ou sobre uma instituição governamental, se torna um grupo de interesse político” (1960, p. 37, trad. nossa). Os grupos de interesses são similares às associações, embora o conceito de Truman seja sobremaneira mais amplo, como podemos ver na seguinte passagem:

“Associações são de grande interesse no exame dos grupos de interesses políticos por duas razões: suas funções genéricas e seu grande número em nossa sociedade. [...] a função da associação é estabilizar as relações entre seus membros e organizar suas relações com outros grupos” (1960, p. 56, trad. nossa).

Essa característica de estabilização das associações é exemplificada pelos sindicatos, que surgem para ajustar as irregularidades do mercado em prol dos interesses das classes menos privilegiadas. As ações desses grupos organizados podem se direcionar para outros grupos na sociedade ou diretamente para influenciar legislações e ações governamentais. Além do mais, o número de associações serve para averiguar o grau de complexidade de determinada sociedade, de modo que “sociedade simples não possuem associações” (1960, p. 57, trad. nossa). No entanto, a relação entre a quantidade de associações presentes na sociedade e o pluralismo não é linear, como bem aponta Giovanni Sartori (1997, p. 63, trad. nossa):

---

<sup>10</sup> No entanto, cabe destacar que o marco do pluralismo norte-americano é o livro *The Process of Government*, publicado em 1908, por Arthur Bentley.



“deve ficar entendido que o pluralismo não consiste simplesmente de múltiplas associações. [...] A presença de muitos grupos de nenhuma forma atesta a existência de um pluralismo, mas somente o desenvolvimento de um estado de articulação social ou fragmentação. Uma sociedade multi-grupal é pluralista se, e somente se, os grupos são associativos (não institucionais) e, acima de tudo, somente se as associações se desenvolvem de maneira natural ou espontânea ao invés de impostas”.

O que Sartori e os demais pluralistas enfatizam é que uma sociedade com um alto número de associações e organizações de interesse também pode acabar reproduzindo e reforçando lealdades elitizadas e verticalizadas. Uma sociedade organizada e plural, em que somente as elites possuem acessos aos centros de poder, os interesses podem assumir um caráter radical, geradores de conflitos e instabilidade. Sartori (1997, p. 63, trad. nossa) resolve de maneira superficial o problema, afirmando que “o pluralismo envolve, então, um entendimento da tolerância, do consenso, do dissenso e do conflito”.

Apesar da apurada compreensão de Truman sobre a atuação e a importância dos grupos de interesse nos processos políticos, Robert Dahl, detentor de uma vasta e significativa obra dentro da ciência política, rompeu com essa primeira perspectiva pluralista que destacava a política como subproduto dos conflitos grupais. Dahl inverteu a hipótese inicial e passou a investigar a influência das variáveis estritamente políticas, como as próprias instituições e agentes governamentais, na construção dos grupos de interesse<sup>11</sup>.

Sua obra mais importante é *Poliarquia: Participação e oposição*, de 1971, na qual demonstrou que os países com democracias mais duradouras são aqueles que conjugam participação política e estabilidade institucional, sem perder de vista a competitividade interna entre os grupos. A *Poliarquia*<sup>12</sup> seria uma forma de conceituar os governos realmente existentes de maneira mais coerente, uma vez que a democracia pressupõe um ideal de participação e inclusão muito maior do que os existentes no Ocidente contemporâneo.

Em *Um Prefácio a Teoria da Democracia Econômica*, de 1985, Dahl descreveu brevemente que o papel específico das associações é descentralizar os poderes governamentais. Porém, fruto do próprio rompimento com a abordagem de Truman, o pluralismo de Dahl pouco aprofundou o tema dos grupos de interesse e do associativismo. De maneira contraditória, esses temas sempre ocuparam um lugar central na constituição do que

---

<sup>11</sup> Uma de suas primeiras obras nesse sentido foi *Who Governs*, de 1961, em que tentou entender a influência das instituições políticas municipais em New Heaven para a configuração de uma sociedade plural.

<sup>12</sup> Termo originalmente cunhado pelo pluralista europeu Harold Laski como sinônimo de democracia e que depois reutilizado por Dahl em *Prefacy to Democratic Theory*, de 1956 (GUNNELL, 2003).

ele chama de pluralismo social, definido como a impossibilidade de que algum grupo social possa dominar os demais por meio do acesso exclusivo aos recursos existentes na sociedade, sejam econômicos, sociais ou políticos:

“Na expressão *pluralismo democrático* e *democracia pluralista*, o termo democracia se refere tanto a um ideal quanto a um atual tipo de regime. Democracia no sentido ideal é uma condição necessária para a melhor organização política. [...] os termos pluralismo e pluralista se referem ao pluralismo organizacional, que diz respeito a existência de uma pluralidade de organizações (subsistemas) relativamente autônomos (independentes) frente ao domínio do estado” (DAHL, 1982, p. 4, trad. nossa).

A presença das associações, ou grupos independentes, será mais visível no artigo *Pluralism Revisited*, de 1978, e depois mais ainda no livro *Dilemmas of Pluralist Democracy*, de 1982, em uma fase que marca uma ruptura maior com o pluralismo clássico e o surgimento do que a literatura chama de segundo pluralismo norte-americano, ou neopluralismo<sup>13</sup>. Em *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Dahl enfatiza novamente que as organizações independentes são essenciais em uma democracia porque “elas são necessárias para o funcionamento dos próprios processos democráticos, para minimizar a coerção governamental, para a liberdade política e para o bem estar humano” (1982, p. 1, trad. nossa). Quanto maior o número e quanto mais independente forem essas organizações, melhor será o pluralismo social.

Alargando a conceituação de Truman, Dahl distingue entre as organizações governamentais – o Estado –, as organizações políticas – partidos e grupos de interesse – e as organizações econômicas – sindicatos, cooperativas e empresas privadas. Essas diferentes organizações necessitam de independência e mecanismos de controle recíprocos para prevenir algum tipo de dominação mútua, ao mesmo tempo em que também devem existir controles democráticos por parte da própria população sobre os diferentes grupos de interesse. Além desse prognóstico, Dahl alerta, no mesmo sentido posto por Sartori, que essas organizações podem ter efeitos negativos em uma democracia. Um dos possíveis males é o de estabilizar desigualdades políticas, em que grupos com maior acesso aos governos e capacidade de mobilizar recursos podem ficar no poder indefinidamente, distorcer a agenda pública ao excluir temas de interesse geral, e alienar o controle final das decisões sem necessariamente democratizar os processos. Em suma, para Dahl (1982),

---

<sup>13</sup> Sobre as diferenças entre o pluralismo e o neopluralismo, ver Manley (1983).

“Em um sistema político grande como em um país, uma pluralidade de organizações relativamente independentes é necessária não só devido ao controle mútuo, mas também para o processo democrático. Aplicado na escala de um país, o processo democrático por seu turno torna organizações relativamente independentes possíveis e inevitáveis. Ainda surge um problema que eu chamo de problema do pluralismo democrático, porque enquanto é necessário, desejável e inevitável em uma ordem democrática, o pluralismo organizacional possui um papel importante na estabilização das desigualdades, deformando a consciência coletiva, distorcendo a agenda pública, e alienando o controle final sobre a agenda pública” (1982, p. 49, trad. nossa).

Partindo de alguns desses problemas, Joshua Cohen e Joel Rogers, no livro *Democracy and Associations*, de 1995, buscam entender como as associações podem se tornar meios alternativos de governança democrática. De acordo com Bevir e Reiner (2012), eles combinam as tradições de uma esquerda tradicional com o neopluralismo radical, uma vez que “para Cohen e Rogers, o que erigiria uma sociedade pluralista é uma inclusão igualitária na ordem política e não igualdade de propriedade dos meios de produção ou de renda” (2012, p. 185, trad. nossa).

Dentre as contribuições de Cohen e Rogers, destacamos duas. A primeira diz respeito ao próprio aprofundamento do argumento de Dahl, de que as associações não são naturalmente constituídas, mas são artefatos sociais, fruto de ambientes institucionais favoráveis ao surgimento de determinados tipos em detrimento de outros, de modo que

“sua incidência, suas características e padrões de interações não são meramente o resultado de tendências naturais de associações de cidadãos com preferências pré-definidas; elas refletem efeitos estruturais presentes na economia política desde a distribuição da riqueza e renda o lócus das decisões políticas em diferentes áreas. E elas refletem variações entre os membros da sociedade em termos de renda, informação e densidade das interações” (1995, p. 46, trad. nossa).

Nesse sentido, mediante ações exógenas podem surgir associações que tornem a democracia mais igualitária, “em parte um produto das oportunidades e incentivos que são induzidos pelas estruturas das instituições políticas e a substância das escolhas políticas” (1995, p. 47, trad. nossa). Para a construção desse ambiente associativo favorável, “o papel das arenas deliberativas em uma concepção associativa é, talvez, a expressão mais ampla de sua inspiração democrática radical” (1995, p. 251, trad. nossa). Neste segundo ponto que destacamos, os autores propõem a construção de arenas públicas cosmopolitas que alarguem as arenas políticas tradicionais, fazendo com que os indivíduos tenham que se unir para resolver problemas em comuns. Como as associações operam desde a base territorial,

conhecem mais profundamente as demandas das comunidades e podem conectar os indivíduos entre si e com os governos.

Dessa análise das teorias pluralistas, destacamos a importância enfatizada especialmente nas pesquisas de Robert Dahl e, depois aprofundada por Cohen e Rogers, sobre a relação entre as instituições governamentais e as associações em uma sociedade democrático-pluralista. Contudo, neste último conceito reside grande parte dos problemas dessa teoria, uma vez que, além de sua imprecisão, se baseiam em um ideal normativo de sociedade pluralista com vistas aos modelos democráticos anglo-saxões, nos quais o individualismo e a organização dos interesses privados se sobrepõem a uma distribuição igualitária e uniforme de políticas públicas. Nesse sentido, por vezes recaem em uma noção de racionalidade na qual os agentes automaticamente perseguem e atingem os seus interesses de maneira harmônica em um contexto favorável, esquecendo que os recursos e o acesso ao poder são distribuídos desigualmente, fazendo com que os estratos menos privilegiados e organizados da população sejam excluídos dos processos políticos (BASKIN, 1970; MANLEY, 1983).

## **1.2. Os deliberativos e a sociedade civil**

Sob outro ponto de vista científico, a teoria deliberativa, desde a publicação da tese de doutorado de Jürgen Habermas, intitulada *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, em 1962, também vem se preocupando com estudo da sociedade civil, dos movimentos sociais e da participação política (AVRITZER, 2004b). Inicialmente, Habermas investigou o surgimento de uma esfera pública burguesa na Europa moderna e contemporânea, fruto da liberalização política e econômica operada na Inglaterra do século XVII. Esse novo espaço social gerou um deslocamento de questões anteriormente discutidas somente na esfera privada, de modo que as pessoas começaram a se reunir e debater assuntos de interesse comum, legitimando as suas ideias em público e muitas vezes constringendo o sistema político e as autoridades vigentes.

Respaldao nessa interpretação de cunho histórico, readaptou o conceito para as democracias contemporâneas e construiu a teoria deliberativa. Nesta, a sociedade civil e as esferas públicas devem ser autônomas frente à esfera privada e ao sistema político, como podemos ver em sua definição do conceito de sociedade civil:

“A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas

privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99)<sup>14</sup>.

Nessa passagem destacamos a importância das associações, que estão intimamente relacionadas ao conceito de esfera pública, “essas esferas públicas dependem de uma ancoragem social em associações da sociedade civil e de uma introdução em padrões liberais da socialização e da cultura política” (1997, p. 90). Para Habermas, “como no modelo liberal, as fronteiras entre ‘Estado’ e ‘sociedade’ são respeitadas; porém, aqui, a sociedade civil, tomada como base social de esferas públicas autônomas, distingue-se tanto do sistema econômico, como da administração pública” (1997, p. 22).

Dentro dessa teoria tripartite que diferencia esfera privada/sociedade civil/sistema político, a esfera pública assume funções de “reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (1997, p. 91). Assim sendo, as associações contribuem para a formação de opiniões e julgamentos individuais porque possibilitam a participação em esferas internas de tomada de decisão e também influenciam a sociedade e a opinião pública.

No plano normativo, a teoria habermasiana oferece um diagnóstico otimista sobre o papel das associações, que como instituições privadas de mediação e representação, legitimam pressões sociais exercidas sobre o Estado, conforme podemos observar na seguinte passagem:

“as associações subverteram de fato os limites do direito burguês de associação: a sua meta declarada é a transformação dos interesses privados de muitos indivíduos em um interesse público comum, a representação e demonstração do interesse da associação como sendo confiavelmente universal” (HABERMAS, 2003, p. 234).

Embora Habermas assinale a centralidade das associações em sua teoria, elas foram pouco exploradas ao longo de sua vasta bibliografia. No entanto, como já afirmamos, a teoria habermasiana abriu várias perspectivas de estudo muito profícuas nas ciências humanas,

---

<sup>14</sup> Nesta passagem é importante destacarmos duas questões. A primeira diz respeito ao fato de que para a existência dessa sociedade civil é preciso de “um mundo da vida já racionalizado, caso contrário podem surgir movimentos populistas e antidemocráticos” (HABERMAS, 1997, p.104). Não entramos no debate sobre o mundo da vida e suas esferas de influência, pois ele perpassa os objetivos desse trabalho. A segunda questão é relativa ao conceito de sociedade civil em Habermas, que abarca movimentos, associações e organizações. Deve ficar claro no restante do trabalho que ao utilizarmos a terminologia nos referimos especificamente às associações delimitadas na tese.

sendo que uma delas foi desenvolvida por Jean Cohen e Andrew Arato, no livro *Civil Society and Political Theory*, publicado em 1994. Essa obra tenta aprofundar alguns argumentos pouco abordados pelo filósofo alemão, de modo que “nossa reconstrução da sociedade civil deve ser também uma ‘tradução’ política da teoria crítica habermasiana” (COHEN; ARATO, 1994, p. 17, trad. nossa).

Cohen e Arato (1994) apontam a falta de um aprofundamento do conceito de sociedade civil, tanto na teoria habermasiana, quanto em suas concorrentes. Segundo os autores, uma teoria sobre a sociedade civil pode oferecer subsídios para pensar as sociedades contemporâneas em termos de emancipação social, ao mesmo tempo em que pode renovar os debates entre as opções mercadológicas liberais e do estadismo socialista. Nesse ensejo, quando Cohen e Arato (1994, p. 9, trad. nossa) definem o que entendem por sociedade civil podemos notar a ênfase do papel das associações: “uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta, sobretudo, da esfera íntima (especialmente a família), a esfera das associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais, e formas de comunicação pública”. Tendo em vista essa centralidade, os autores indicam, no mesmo sentido do conceito de sociedade civil, que:

“a falta de um conceito de associação, tanto nas análises institucionais da sociedade civil como em relação às dinâmicas dos movimentos sociais, fez com que Habermas revivesse a clássica tese colapsada de que os movimentos são meramente reações a desintegrações ou outros tipos de deslocamentos que andam juntos com a modernização. Nossa tarefa é provar que recuperando o conceito de associação e ligando a novas ideias de regulação pública e legal, podemos levar a formulação de novas políticas para a sociedade civil” (1994, p. 463, trad. nossa).

Em suma, mesmo que avancem na direção de compreender a importância e a centralidade do associativismo, não aprofundam seu papel específico. Em termos normativos, estão ao lado de instituições culturais, familiares, comunicativas que permitem altos níveis de igualdade e participação interna, em contraposição às práticas hierarquizadas de partidos políticos, sindicatos e empresas privadas. Contudo, quando saem do nível normativo e se voltam para a sociedade realmente existente, são pouco otimistas, porque “a esfera pública liberal declinou ao ponto de que as associações se transformaram em organizações de larga escala com um caráter quase-político que são parcialmente responsáveis por tarefas de conduzir a economia e a política” (1994, p. 418, trad. nossa).

Apesar do problema de falta de autonomia, a posição teoricamente otimista de Cohen e Arato sugere que uma renovação da solidariedade social possa ocorrer pela proliferação de associações públicas, igualitárias e altamente responsivas, ou seja,

“associações parecem pressupor solidariedade, mesmo que sejam suscetíveis aos problemas de *free rider*, elas podem superar isso através de incentivos seletivos ou constrangimentos [...] as pequenas esferas públicas dentro das associações voluntárias permitem a participação direta e uma relativa transparência (se não eliminação) das relações monetárias e de poder, fator que é crucial para preservar e renovar a solidariedade, esse escasso e precário recurso” (1994, p. 472, trad. nossa).

Quem se encarregou de aprofundar as especificidades das associações a partir do referencial teórico deliberativo, em consonância com outras teorias, foi Mark Warren, em 2001, com a obra *Democracy and Association*, considerada um dos esforços contemporâneos mais importantes no estudo das relações entre associações e democracia (FUNG, 2003; LÜCHMANN, 2011). Warren construiu uma análise de médio alcance dos possíveis efeitos democráticos das associações, dentro do que ele irá denominar de ecologia democrática das associações: “democracia descreve uma ecologia de efeitos fluindo de uma multiplicidade de formas de decisões e ações coletivas” (2001, p. 208, trad. nossa).

Segundo o autor, as associações são objetos complexos de análise e possuem vários efeitos benéficos para a democracia, mas também podem ser antidemocráticas. Podemos usar o exemplo de igrejas protestantes: por um lado, desenvolvem uma série de habilidades de comunicação e sociabilidade em seus fiéis; por outro lado, evocam demandas patriarcais nas esferas públicas, como a supressão de direitos femininos e de homossexuais.

Uma interpretação interessante da ecologia democrática é feita por Lígia Lüchmann (2012b, p. 3), para quem “a ideia de ecologia parece proporcionar ganhos analíticos importantes, na medida em que não apenas amplia a lente das modalidades de práticas associativas, como identifica diferenças substantivas entre elas”. Para operacionalizar este conceito de uma maneira tangível, Mark Warren aponta algumas saídas, sendo a principal delas sua divisão em três tipos de efeitos democráticos das associações, a saber: 1) os efeitos desenvolvimentistas nos indivíduos que geram habilidades para uma cidadania democrática; 2) os efeitos coletivos das esferas públicas como formação de opiniões e julgamentos públicos; 3) os efeitos nas instituições, que desenvolvem pressões e resistências, organizam processos políticos, facilitam a cooperação e servem como canais alternativos de governança.

Cada um destes efeitos é desdobrado em outros mais específicos, o que refina em muito a sua análise, mas também nos impede de pormenorizar sua teoria neste trabalho.

Como as questões de desenvolvimento individual, esferas públicas e institucionais são analisadas através de uma perspectiva teórica habermasiana, isso implica o relacionamento da democracia com dois conceitos específicos, autonomia individual e autonomia política. Seguindo essa lógica, a autonomia individual

“tem a ver com as capacidades individuais de tomar parte em exames críticos de si mesmo e dos outros, participar em processos racionais e chegar a julgamentos que possam ser defendidos como públicos [...] em outras palavras, implica competências comunicativas que não existem como propriedades individuais, mas somente como parte das interações e compreensões comunicativas partilhadas socialmente” (WARREN, 2001, p. 63-64, trad. nossa).

As associações podem desenvolver esse tipo de autonomia em suas práticas internas, como o senso de eficácia, de habilidade política, organizacional e cognitiva. Por sua vez a autonomia política é complementar e muito semelhante à ideia de autonomia individual, uma vez que “a noção de autonomia política sugere que os julgamentos coletivos necessitam destes atributos também: eles devem ser o resultado de um processo público racionalizado e justificado” (2001, p. 65, trad. nossa).

No que tange ao estudo do associativismo e sua relação com a democracia, a obra de Mark Warren é uma contribuição profunda e sistemática do conhecimento acumulado por diferentes teorias. Contudo, Warren também é essencialmente teórico, de modo que sua teoria de médio alcance possui pretensões de validade e generalização que impõe o desenvolvimento de uma série de pesquisas empíricas com intuito de corroborar ou refutar suas proposições<sup>15</sup>.

Em suma, o associativismo é um dos centros nevrálgicos da teoria deliberativa e sua relação com as instituições ocorre na medida em que são responsáveis pela formação de esferas públicas intermediárias entre a esfera privada e o Estado. No entanto, sua ênfase nos pressupostos de autonomia e oposição ao Estado, acaba por privilegiar “associações não estatais, não econômicas, de base voluntária e aparição mais ou menos espontânea” (LAVALLE, 1999, p. 131). No Brasil essa teoria rendeu estudos importantes, mas termos

---

<sup>15</sup> Font, Martin e Schneider (2006, p. 241) partilham da nossa opinião: “si su contribución teórica ha sido crucial, la ambición de su propuesta dificulta su operacionalización y verificación empíricas. El libro trata los distintos roles que el tejido asociativo desarrolla, pero no utiliza ningún tipo de datos que nos ayuden a contrastar empíricamente sus ideas”.



como diversidade, defesa do interesse geral e caráter democratizador se tornaram a tônica das pesquisas dirigidas sobre essa égide teórica, algumas vezes enviesando os próprios resultados (LAVALLE, 1999). De forma correlata, o próprio conceito de esfera pública deve ser criticado na realidade latino-americana, já que foi desenvolvido no contexto particular de surgimento do capitalismo e da democracia europeia (AVRITZER; COSTA, 2004).

### 1.3. Os culturalistas e as escolas de democracia

As teorias pluralistas pressupunham que as instituições possuem a capacidade de criar um ambiente favorável ao associativismo, ao mesmo tempo em que as teorias deliberativas apontam que uma democracia mais inclusiva depende do florescimento de associações autônomas que intervenham no debate público. Em sentido oposto, outra das interpretações presentes na ciência política é de que os aspectos culturais são os verdadeiros responsáveis pelas diferenças no funcionamento das instituições políticas contemporâneas. Em uma sociedade na qual reinam entre os indivíduos práticas sociais clientelísticas, patrimonialistas e verticalizadas, as instituições políticas tendem a absorver essas características e a replicá-las. Dessa maneira, conceitos como cultura cívica (ALMOND; VERBA, 1963) ou capital social (PUTNAM, 1993; 2000)<sup>16</sup> são mobilizados para explicar o surgimento, a sustentação e o aprofundamento dos regimes democráticos nas sociedades contemporâneas.

Essa vertente reivindica uma de suas primeiras formulações já no século XIX, com a obra *A Democracia na América*, de Tocqueville, na qual analisou as particularidades das instituições políticas dos EUA, bem como dos costumes e valores da população na sustentação desse regime. Para Tocqueville, uma das principais funções das associações é defender a liberdade dos indivíduos e os direitos das minorias contra a tirania da maioria. Essa defesa deve ser pacífica e constante ao ponto que as associações não sirvam em prol de interesses sectários e dogmáticos, mas sim para o desenvolvimento da democracia<sup>17</sup>.

Antecipando boa parte dos debates contemporâneos, Tocqueville já se preocupava com alguns efeitos perversos, como o caso das associações revolucionárias e sua vontade de alterar as regras do jogo democrático, bem como distinguia os efeitos internos e externos das

---

<sup>16</sup> Não nos interessa aqui entrar no debate conceitual da cultura política, pois essa corrente será analisada enquanto porta-voz de uma determinada leitura sobre a vida associativa.

<sup>17</sup> Segundo o historiador François Furet (1998), no prefácio da *Democracia na América*, o termo democracia, embora seja essencial para Tocqueville, é definido de maneira ambígua e imprecisa, pois ora remete a democracia como sendo uma função social, ora sendo política. Furet sugere a aproximação da democracia com igualdade de condições em Tocqueville.

associações nas instituições. Embora realizada de maneira incipiente, podemos observar sua preocupação sobre os efeitos internos nos indivíduos quando expõe que “as associações políticas podem ser consideradas como grandes escolas gratuitas, em que todos os cidadãos vão aprender a teoria geral das associações” (1998, p. 143). Já sobre os efeitos externos, Tocqueville frisa a importância da autonomia das associações frente ao Estado para que possam representar as minorias, comunicando e convencendo a sociedade das causas que devem ser escutadas e atendidas. Essas características também diminuem o isolamento dos indivíduos e, em certo sentido, homogeneizam suas percepções de mundo.

As conclusões de Tocqueville sobre as associações não foram muito debatidas até a chamada revolução behaviorista nas ciências sociais, na metade do século XX, quando se torna um dos centros da disciplina. A inserção da tecnologia no tratamento estatístico dos dados permitiu análises em grande escala, baseadas nos *surveys* em grandes populações. Com isso, o comportamento individual se tornou a explicação mobilizada para a compreensão dos processos políticos e os pesquisadores, agora em proximidade com a psicologia, passam a situar as escolhas, os valores e as crenças dos indivíduos como condicionantes das variáveis políticas. Ou seja, certo nicho de valores culturais, como por exemplo, confiança interpessoal e institucional são condições para a sustentação ou para o surgimento de democracias estáveis em determinados países.

Um dos trabalhos pioneiros dessa abordagem é *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, de Gabriel Almond e Sidney Verba, publicado em 1963. Por meio de um *survey* realizado em cinco países - Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália e México - observaram o peso das variáveis culturais na estabilização e sustentação das respectivas democracias. A principal constatação dos autores é que nos Estados Unidos e na Inglaterra há um senso maior de incidência organizacional, de ativismo político e cooperativismo do que nos outros países.

Em uma clara correlação com a obra de Tocqueville, essas conclusões supõem que, nos países anglo-saxões, existe uma cultura cívica que combina sujeição e confiança nas instituições com participação política e comunitária, ou seja, “na cultura cívica ideal a atividade e o envolvimento dos cidadãos são balanceados pelas medidas de passividade e não envolvimento” (1963, p. 362, trad. nossa). A proximidade do ideal cívico na sociedade norte-americana e inglesa, portanto, explicaria a longevidade das instituições liberal-democráticas nestes países, em contraposição à instabilidade dos demais.

O conceito de cultura cívica, apesar das muitas críticas direcionadas a sua imprecisão, pode ser definido de maneira muito restritiva como um sistema de crenças cognitivas, afetivas e de valores que orientam as pessoas sobre o fenômeno político de forma, ao mesmo tempo, paroquial e participativa (ALMOND; VERBA, 1963). Segundo os autores, os países que possuem valores cívicos têm mais facilidade na sustentação de uma sociedade democrática.

Dentre as características individuais observadas por Almond e Verba que favorecem a cultura cívica destaca-se a escolaridade, que influi diretamente no senso de competência política e na confiança institucional. As pessoas menos educadas são mais propensas a desconfiarem das instituições e a participarem menos, atitudes definidas como paroquiais ou tradicionais<sup>18</sup>. Além da educação, a participação em associações também se configura como um indicador importante, uma vez que as pessoas com maior nível educacional também tendem a participar mais de organizações voluntárias. Assim, as associações contribuem para o desenvolvimento de uma cultura cívica, pois:

“Associações voluntárias são os primeiros meios pelos quais é acionada a função de mediação entre os indivíduos e o estado. Através delas, os indivíduos são habilitados para se relacionar de maneira efetiva e significativa com o sistema político. Essas associações ajudam a evitar o problema do paroquialismo, que distancia e isola os indivíduos do sistema político e o torna manipulado e mobilizado pelas instituições de massa” (ALMOND; VERBA, 1963, p. 245, trad. nossa).

A participação associativa é vista como potencializadora do civismo individual, que é transferível a esfera política, porque “acima de tudo, desde o ponto de vista do membro individual, se filiar a alguma organização voluntária parece ter efeitos significantes nas atitudes políticas” (ALMOND; VERBA, 1963, p. 245, trad. nossa). Há uma reprodução do argumento toquevilliano de que as associações servem como meios de gerar confiança e cooperação, colocando os indivíduos a par das questões políticas de forma não conflituosa.

Com as inúmeras críticas direcionadas à abordagem da cultura cívica, Robert Putnam (1993; 2000) aprofundou a análise nas variáveis culturais por meio da teoria do capital social, conceito constituído de confiança institucional, ou seja, nas regras socialmente construídas, e confiança interpessoal, nas cadeias de relações, redes sociais de engajamento e participação cívica. Se, em Almond e Verba, a cultura cívica é pressuposto para estabilidade democrática,

---

<sup>18</sup> Um exemplo ideal de cultura paroquial para os autores seriam as tribos africanas, onde não existem distinções entre o sistema político e as crenças religiosas. Nesse caso, a especialização gerada pelo sistema político contemporâneo, com suas regras e normas, não são internalizadas pelos indivíduos.

na teoria do capital social há uma maior preocupação com a eficiência e o desempenho das democracias.

Em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*, de 1993, Putnam tentou mensurar o impacto das instituições políticas e do capital social na eficiência da democracia no Sul e no Norte da Itália, desagregando, assim, o objeto que Almond e Verba haviam unificado. Constatou que, a despeito de instituições idênticas criadas a partir de 1970, o desempenho institucional no Norte foi muito maior do que na região Sul, porque as repúblicas italianas independentes da Idade Moderna fomentaram uma tradição de autonomia política que gerou um estoque de capital social entre os indivíduos. Este capital social, cujos efeitos se ampliaram ao longo do tempo, é responsável pelos círculos políticos virtuosos no Norte da Itália, pois faz com que os indivíduos superem os dilemas da ação coletiva e criem ambientes de confiança, com respeito às regras e normas. Mediante essa comparação, Putnam observou que, em contraposição aos vínculos fortes (familiares), são os vínculos fracos, como os de pertencimento a associações secundárias, os mais importantes para o fortalecimento democrático.

Por este viés, as associações contribuem tanto para maximizar os efeitos democráticos nas capacidades individuais, quanto na sociedade e sua forma de fazer política. Em *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, de 2000, Putnam mantém a teoria e altera o contexto para discutir o decréscimo do capital social nos Estados Unidos, em contraposição ao glorioso passado cívico divulgado por intelectuais como Tocqueville, Almond e Verba. Por meio de dados de filiação obtidos junto a associações, Putnam aponta para uma queda vertiginosa na propensão associativa dos indivíduos, que passam a se filiar e engajar menos. Ao mesmo tempo, as associações tradicionais, como as de direitos civis dos negros, começam a perder importância e, gradualmente, deixam de existir.

Em suma, o argumento central do autor sobre as associações continua muito próximo ao de Tocqueville; as associações voluntárias presentes nas comunidades locais geram autonomia e capital social para os indivíduos e para a sociedade, impedindo que governos centralizadores e tirânicos se apropriem das coletividades. Com isso, se consolida um regime democrático de maior qualidade, com participação e confiança nas instituições.

Dessa forma, nas teorias culturalistas o associativismo é um dos indicadores possíveis no exame da formação ou erosão de valores culturais, porque são “escolas de democracia”

que atuam em complementaridade com o sistema político formal, fomentando interações entre os associados que possam gerar cooperação, confiança e tolerância mútua. No entanto, os conceitos de cultura cívica e capital social que balizam essas pesquisas são definidos de maneira muito vaga e homogênea tendo em vista a realidade que pretendem captar, uma vez que dentro de espaços nacionais e regionais existem clivagens importantes, como aponta Tarrow (1996) sobre o sul da Itália. Outro aspecto importante é que essas teorias ainda não conseguiram resolver o problema de sua causalidade e a literatura acadêmica até agora não está convencida se a formação de um capital social ocorre pela via das instituições ou se é algo natural que está enraizado na cultura e na história de determinadas sociedades<sup>19</sup>.

Críticas em outro nível sugerem que esses estudos feitos através de *surveys* e de uma perspectiva individualista captam somente parte da realidade social, já que

“não consegue explicar mudanças relevantes na sociedade civil porque foca em atitudes de massa e interrelações individuais. Nesse sentido, ao deixar de lado as organizações e instituições que possibilitam os canais de participação e atividade cívica, esse tipo de pesquisa obscurece a compreensão das causas nas mudanças atitudinais dos indivíduos” (SKOCPOL, 2003, p. 176, trad. nossa).

A falta de ênfase em dimensões político-institucionais também faz com que estes autores sobrevalorizem associações mais informais, locais e de proximidade, alheias às questões políticas e mais conflitivas<sup>20</sup>, em contraposição à atual agenda de pesquisa do neoinstitucionalismo, que, como veremos adiante, focaliza as associações capazes de influir e interagir com o Estado.

#### **1.4. Os neoinstitucionalistas e as organizações**

O neoinstitucionalismo é hoje uma das teorias predominantes nas análises nacionais e internacionais em ciência política. Segundo Paulo Peres (2008, p.65), “tem como característica teórica central a síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo com parte do antigo institucionalismo”, acrescido das abordagens econômicas dos problemas políticos. Por um lado, os estudos comportamentalistas retiraram o

<sup>19</sup> Esse problema é evidenciado em Putnam (1993) que, para provar seu argumento sobre a relação entre capital social e democracia, retorna as origens medievais do Norte da Itália (TARROW, 1996).

<sup>20</sup> Como vemos na seguinte definição de capital social: “como conceito e abordagem que difere das perspectivas mais tradicionais, que busca não só explicar os déficits democráticos, mas propor mecanismos tangíveis de geração de estabilidade política, baseados na confiança recíproca, na solidariedade e na participação comunitária via *associações informais*” (BAQUERO, 2007a, p. 221).

Estado e a política de suas análises em prol da ênfase em variáveis sociopsicológicas focadas nos indivíduos. Por outro lado, o “velho institucionalismo” era excessivamente normativo, focado na descrição de constituições e no desenho institucional das nações. Diante disso, cabe aos neoinstitucionalistas operar entre essas duas tradições e trazer o Estado com uma nova roupagem para a ciência política.

Não sendo uma corrente homogênea, o pressuposto mais básico dessa teoria é de que as instituições importam e são condicionantes em processos socioeconômicos e políticos. Hall e Taylor (2003) destacam que as três principais correntes de análise do neoinstitucionalismo são da escolha racional, a histórica e a sociológica<sup>21</sup>. Sobretudo, é importante frisar que a definição de instituições varia de autor para autor, de corrente para corrente, normalmente sendo utilizada uma conceituação relativamente ampla e vaga de termos como padrões de comportamentos, arranjos sociais, práticas constituídas formais e informais e regras estáveis que são incorporadas socialmente. Para evitar entrar em um “debate teleológico” (MORAN, 2006, p. 146) sobre o termo instituição, nos limitamos a utilizar a conceituação de March e Olsen (2008, p. 3, trad. nossa):

“uma instituição é uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas, incorporadas em estruturas de sentido e recursos que são relativamente invariantes em face às mudanças de indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas dos indivíduos e às mudanças nas condições externas”.

As instituições, portanto, são construções sociais não observáveis que determinam as oportunidades existentes na sociedade. Por sua vez, é importante diferenciar instituições de organizações, uma vez que as organizações são criadas justamente para aproveitar as oportunidades que são oferecidas pelas diferentes instituições existentes (MORAN, 2006).

Com esses conceitos sumariamente definidos, podemos dizer que os estudos vinculados à escolha racional se iniciaram a partir da década de 1960 e que possuem ao menos quatro pressupostos básicos destacados pela literatura: 1) o fato de que os atores partilham preferências e buscam maximizar a satisfação da riqueza, do prazer ou do poder; 2) a vida política é composta por dilemas da ação coletiva<sup>22</sup>; 3) existem cálculos e interações estratégicas entre os indivíduos em situações políticas que não necessariamente remetem ao passado; 4) as instituições são criadas por meio de acordos voluntários e sua sobrevivência se

---

<sup>21</sup> É digno de nota que essa taxonomia foi ampliada por Rhodes, Binder e Rockman (2008). Em seu livro, eles acrescentam o institucionalismo construtivista e de redes.

<sup>22</sup> Expressados pelos exemplos do “dilema do prisioneiro”, da “tragédia dos bens comuns” e do *free rider*.

dá devido aos seus benefícios em comparação com outros formatos institucionais (HALL; TAYLOR, 2003; SHAPIRO; GREEN, 2000).

As escolhas coletivas e individuais, portanto, como o próprio nome da corrente já informa, estão entre as unidades de análise privilegiadas. Uma primeira geração desses teóricos se embasou em uma perspectiva fortemente egoísta da ação humana e concluiu que, em uma situação de ganhos e perdas, os indivíduos precisam de incentivos seletivos, recompensas e sanções para participar da ação coletiva. Exemplar nesse sentido é o livro *A lógica da ação coletiva: bens públicos e teoria dos grupos*, publicado em 1965, por Mancur Olson, que buscou entender os processos de cooperação em organizações<sup>23</sup>, especificamente aquelas situadas no âmbito do mercado econômico, muito embora afirme que suas conclusões perpassam esse campo. A sua suposição básica é de que “os indivíduos racionais centrados no próprio interesse não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais” (OLSON, 1999, p. 14).

Esses pressupostos contrariam os argumentos marxistas e pluralistas de que indivíduos racionais agem coletivamente em prol do bem comum do grupo ao qual pertencem, seja a classe trabalhadora, sejam os grupos de pressão. Para Olson (1999), a existência de grupos de interesses não leva, necessariamente, à procura do bem comum pelos membros dos grupos. Os atores precisam de incentivos seletivos e recompensas para arcar com os custos de perseguir esses objetivos, ou de coerção e sanções que visam punir os indivíduos que adquirem uma postura indiferente.

A ação coletiva, nesses termos, é um subproduto dos processos internos das organizações, especificamente das variáveis relativas ao tamanho, dos incentivos seletivos e da atuação das lideranças, entendidas como empreendedores políticos<sup>24</sup>. Para Olson, por exemplo, os grupos pequenos são os mais propensos a cooperar e promover a ação coletiva, justamente porque os ganhos individuais e, consecutivamente, o envolvimento de cada participante tem um peso maior para o conjunto da obra. Em contraposição, os grupos grandes possuem mais dificuldades em aperfeiçoar a participação e a obtenção de benefícios coletivos o que, conseqüentemente, diminui a cooperação dos membros. Somente se os grupos maiores

---

<sup>23</sup> Para Olson (1999), as organizações são definidas em torno dos propósitos e dos objetivos que perseguem no sentido de promover os interesses comuns de seus membros.

<sup>24</sup> Além da questão do tamanho, também aparecem de maneira episódica preocupações sobre a capacidade de ação, a heterogeneidade e o grau de consenso interno, de exclusividade, voluntariedade e participação. Contudo, segundo Ostrom e Ahn, são dois os problemas principais para os teóricos de 1ª geração: o tamanho e a heterogeneidade do grupo (2002).

conseguirem arcar com os custos de coordenação, seja pela ação das lideranças ou por incentivos seletivos, é que sua capacidade de ação e mobilização se torna mais efetiva que a dos grupos menores.

Partindo desses mesmos problemas e também por meio de uma teoria econômica individualista, na obra *Collective Action*, Russel Hardin (1982) irá ampliar e revisar a concepção de ação coletiva de Olson, através de duas críticas. A primeira é a identificação da *falácia da composição*, a transposição de uma situação do seu contexto original para outro contexto em que a teoria possa ser ampliada. Ou seja, se um homem no contexto laboral age de maneira autointeressada, não significa necessariamente que a humanidade inteira vai agir de maneira idêntica em todas suas esferas de sociabilidade. A segunda falácia é da *generalização estática*, em que por meio de uma ação realizada uma vez no tempo podemos abstrair generalizações históricas. Em outras palavras, os atores são individualistas e não agem coletivamente, se aconteceu assim uma vez, irá acontecer sempre. Para o autor, essa forma de conceber as teorias da ação coletiva ignora os contextos e as dinâmicas sociais.

Em nítida oposição a Olson, Hardin (1982) procura solucionar essas falácias sugerindo que, ao invés de sanções e recompensas, são os acordos que podem padronizar e estabilizar os comportamentos individuais e solucionar os problemas da ação coletiva. Assim, regras de reciprocidade e cooperação podem gerar ação coletiva, inclusive em grupos grandes. Os problemas da ação coletiva podem, portanto, ser superados: “frequentemente é possível chegar a contratos cooperativos por meio do estabelecimento de mecanismos de cooperação autointeressados sem incentivos seletivos” (1982, p. 156, trad. nossa). Contudo, as noções de racionalidade instrumental e autointeresse, definidas em termos amplos, ainda permanecem centrais, uma vez que “existem interessantes indícios de que motivos morais sozinhos não parecem suficientes para trazer grandes porcentagens de indivíduos interessados em objetivos organizacionais” (1982, p. 123, trad. nossa).

Esse individualismo dos teóricos de primeira geração foi gradualmente sendo deixado de lado pelos teóricos de segunda geração, como Elinor Ostrom, em *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, de 1990. Para ela, qualquer grupo que busca unificar interesses individuais passa pelo dilema da ação coletiva, pois se alguém em determinada situação atua somente para maximizar os seus interesses, o grupo em si terá resultados piores. Só que, contrariando as conclusões pessimistas dos autores da primeira geração, Ostrom (2010, p. 155, trad. nossa) afirma que “evidências substanciais foram



acumuladas durante as últimas décadas sobre o fato de que os indivíduos podem resolver alguns (mas não todos) problemas da ação coletiva sozinhos sem regras externas impostas”.

Ao entender que os indivíduos podem agir coletivamente sem constrangimentos externos, a questão central para Ostrom é saber as diferenças entre aqueles que conseguem superar os dilemas da ação coletiva no uso de bens comuns, daqueles que não conseguem. Dessa forma, observa que a cooperação ocorre pela conjunção de uma diversidade de fatores, com destaque para a confiança e a reciprocidade:

“quando alguns indivíduos começam a cooperar em situações repetidas, outros aprendem a confiar e adotar regras de reciprocidade que levam a altos níveis de cooperação. E quanto mais indivíduos usam a reciprocidade, ganham em reputação por serem confiáveis o que se tornam um bom investimento e também um valor intrínseco” (OSTROM, 1990, p. 162, trad. nossa).

Além dos fatores internos aos grupos, Ostrom aponta que fatores externos como as instituições e os regimes políticos nacionais e subnacionais também são importantes para a configuração das ações dos indivíduos, sugerindo uma conexão com o neoinstitucionalismo de tipo histórico. De maneira ampla, aponta que “uma escolha individual de comportamento em uma situação particular depende de como o indivíduo aprende sobre pesar os custos e benefícios da ação e sua percepção dos resultados que envolvem os custos e benefícios” (1990, p. 33, trad. nossa).

Essa inflexão operada na teoria também possibilita uma tímida aproximação em direção às teorias comportamentalistas, nas quais as relações horizontais criam ambientes de confiança mútua. A comunicação face a face, que nas primeiras formulações não possui nenhuma influência, agora parece ser importante para a solução dos dilemas, pois gera vínculos morais e confiança entre os envolvidos. Se as pessoas conhecem as ações passadas dos outros e sua reputação, elas podem prever as ações futuras, de modo que podem unir esforços em ações conjuntas.

Embora partilhem de muitos pressupostos dos teóricos da escolha racional, especificamente a noção de racionalidade, os neoinstitucionalistas históricos estão mais preocupados com outras questões, relativas a configurações organizacionais, conjunturas críticas e processos de longa duração. As características mais gerais dessa teoria são: 1) conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito genéricos; 2) enfatizar a importância social das questões pesquisadas; 3) realçar as assimetrias

de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; 4) privilegiar uma concepção do desenvolvimento institucional temporalmente situada por meio de trajetórias, *path dependency*, situações críticas e consequências imprevistas; 5) combinar explicações institucionais macrocontextuais com hipóteses sobre efeitos combinados (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON; SKOCPOL, 2008).

Do ponto de vista metodológico, Pierson e Skocpol (2008) argumentam que as pesquisas desenvolvidas por essa corrente tendem a combinar procedimentos qualitativos e quantitativos. Segundo os mesmos,

“las preguntas sobre un tema importante como la participación ciudadana y la democracia rara vez pueden ser abordadas con un único tipo de datos o una única técnica de análisis empírico [...] Los institucionalistas históricos suelen estar deseosos de combinar perspectivas teóricas, utilizar varias fuentes de información y acortar los límites de la creatividad metodológica para apalancarse en esos temas” (2008, p. 29).

Entre os intelectuais dessa corrente que se dedicam ao estudo das ações coletivas destacam-se MacAdam, Tarrow e Tilly (2001)<sup>25</sup> que desenvolveram a teoria dos processos políticos, responsável pela retomada da política e das instituições no estudo dos movimentos sociais<sup>26</sup>, em oposição às explicações psicossociais (ALONSO, 2009). Esses autores partem do pressuposto que as características das instituições condicionam os processos organizativos, de modo que quem está dentro, no caso das elites políticas, e os que estão fora das instituições possuem diferentes capacidades de ação e acesso aos recursos. Segundo Silva (2010, p. 5), “esta abordagem tem como um de seus argumentos fundamentais a indissociabilidade entre a política institucional e a conflitualidade política que se desenvolve por fora das (e, por vezes, contra as) instituições”.

A partir do livro *Dynamics of Contentious Politics*, de 2001, MacAdam, Tarrow e Tilly, condensaram as reflexões metodológicas e teóricas que faziam individualmente e inovaram em diversos aspectos os estudos sobre os movimentos sociais. Uma dessas contribuições diz respeito à desvinculação dos autores de uma análise estática, modelar e estrutural, da ação coletiva, em prol de interpretações mais dinâmicas, focadas nas interações e construções sociais. Operacionalmente, rejeitam análises baseadas na quantificação dos efeitos das variáveis X sobre as variáveis Y, em prol das histórias e dos processos, de como se

<sup>25</sup> Para a relação entre esses autores e o neoinstitucionalismo histórico ver: Pierson e Skocpol (2008).

<sup>26</sup> Segundo MacAdam (1997, p. 173), movimento sociais são “tentativas racionais de grupos excluídos mobilizarem influência suficiente para promover seus interesses coletivos através de meios não institucionais”.

produzem diferentes sequências de eventos e quais são seus resultados. Utilizando conceitos como de oportunidades políticas, construíram um arcabouço que pode ser utilizadas para a compreensão de uma diversidade de processos políticos e organizacionais, para além da contestação, e que atualmente serve de guia para analistas destes tipos de fenômenos.

Outra pesquisa que ilustra essa postura teórico-metodológica foi feita por Theda Skocpol, que publicou em 2003 um ambicioso estudo intitulado *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. A autora penetra na história política contemporânea dos EUA, embasada em fontes primárias e secundárias, com o objetivo de analisar o associativismo e suas relações com a democracia, desde a Independência do país, passando pela Guerra Civil, 1ª e 2ª Guerra Mundial, Movimentos de Direitos Cívicos até chegar aos atentados terroristas de 2001.

Ao pesquisar as mudanças e as permanências nos processos de recrutamento, formação de lideranças, organização e participação das associações norte-americanas, a autora encontra um problema interpretativo. Foi disseminada, segundo Skocpol (2003), uma leitura equivocada do passado comunitário dos EUA, feita essencialmente a partir do livro *A Democracia na América*, de Tocqueville, segundo a qual a vida cívica foi essencialmente localista e apolítica no país. Ou seja, o que explicava o desenvolvimento e o “sucesso” da sociedade norte-americana ao longo do século XIX e XX era uma cultura política baseada na confiança interpessoal proporcionada por associações voluntárias de pequeno porte com ênfase em contatos primários e apolíticos.

A pesquisa realizada por Skocpol (2003) caminha na contramão dessa tradição idílica ao mostrar que existiam dezenas de federações com estruturas nacionais e subnacionais que floresciam em contato direto com o governo federal. Essas federações contribuíam para a democracia através de reuniões com seus associados, ao mesmo tempo em que proporcionavam discussões públicas e mobilizações políticas nas arenas externas aos grupos. A autora também destaca as oportunidades para o surgimento de lideranças representativas nas comunidades e o convívio e a articulação entre classes sociais distintas. Em suma, o argumento é que o associativismo norte-americano desenvolvia uma cidadania ativa e fazia diferença na vida política e na governança, desafiando e complementando os partidos políticos e o governo.

Esse período que Skocpol (2003) chama de associativismo clássico se mantém até o fim da 2ª Guerra Mundial, época em que ocorre uma oligarquização do tecido associativo norte-americano. As associações do contexto pós-guerra que se proliferaram com o movimento dos direitos civis começaram a atuar com padrões mais verticalizados e hierárquicos, privilegiando a administração e a obtenção de recursos ao invés da mobilização dos associados. Essa oligarquização ocorreu tanto por causas exógenas, quanto por causas endógenas aos grupos. No que tange às associações, ocorre uma restrição de sua atuação em termos geográficos e de classes sociais. A comunicação com os sócios passa a ser indireta – por cartas, e-mails, telefonemas – e os ideais democráticos e republicanos de participação interna são dispensados.

Em relação às instituições, se dá a terceirização das funções estatais para as associações sem fins lucrativos e o fluxo de dinheiro repassado não é controlado de maneira transparente, uma vez que não há mais uma participação associativa intensa. Também se dá uma ampliação de grupos de interesse difusos por meio do lobby, em paralelo à diminuição das estruturas de participação cidadã, ao descrédito nos partidos e à dificuldade de mudanças institucionais mais amplas. A conclusão de Skocpol (2003) é de que grupos elitizados educacionalmente e profissionalmente passaram a organizar e influenciar a política contemporânea de forma isolada aos interesses da maioria dos cidadãos.

Desde o desenho da pesquisa até os resultados obtidos, podemos notar uma tentativa bastante clara de contestar as teses culturalistas de Almond e Verba (1963) e, especialmente, Robert Putnam (2000), pois para Skocpol (2003), junto de um Estado atuante, são organizações sociais fortes e politicamente influentes que possibilitam o aprimoramento da democracia. Ainda segundo a autora, para entendermos e solucionarmos os problemas do engajamento cívico, os acadêmicos precisam investigar, desde uma perspectiva histórica, os canais de participação e as instituições existentes, bem como suas interações com a sociedade civil e os indivíduos. Antes de seguir essas indicações e desenvolver alguns argumentos para o caso de Porto Alegre, nas próximas páginas detalhamos os fundamentos teórico-metodológicos que embasam essa pesquisa.

## CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

---

Embora seus pressupostos ontológicos e epistemológicos sejam opostos, tentamos mostrar no capítulo anterior que as quatro teorias apresentadas são muito importantes do ponto de vista do acúmulo do conhecimento sobre a dinâmica associativa nas sociedades contemporâneas. Para os pluralistas, as instituições políticas ora são o reflexo, ora refletem as configurações das organizações sociais, para os deliberativos e os culturalistas a ênfase reside no lado oposto, seja na capacidade de pressionar o Estado através de fluxos comunicativos, seja por meio do engajamento e aprendizado individual em “escolas de democracia”. Por sua vez, os neoinstitucionalistas se centram nas interações entre o Estado e as organizações existentes na sociedade civil, sendo a política resultante das relações destas duas esferas. Sem perder de vista essas discussões, neste capítulo, detalhamos o arcabouço teórico-metodológico da tese, discutimos a utilização do conceito de associação nas pesquisas nacionais e delimitamos sua operacionalização, levando em conta as limitações e potencialidades dos dados que possuímos.

### **2.1. Regimes, oportunidades e repertórios**

Nas teorias deliberativas, a sociedade civil é vista com uma sobrecarga normativa que idealiza seu status, dificultando sua validação no contexto latino-americano. Nas teorias culturalistas, a ênfase no indivíduo e nas associações apolíticas como categoria de análise, amplifica seus problemas causais e operacionais. Por sua vez, o pluralismo, especificamente em sua versão norte-americana, é construído levando em conta um ideal normativo inexato do que seria uma sociedade plural e negligenciando que as sociedades apresentam distintas configurações socioeconômicas e políticas.

Por outro lado, mesmo que o neoinstitucionalismo histórico não resolva todos esses problemas, sua ênfase teórico-analítica nas capacidades desiguais de ação, na importância das trajetórias, nas interações entre categorias de análise mais amplas, como Estados nacionais, grupos políticos ou movimentos sociais, oferece um arsenal interpretativo mais pertinente para as nossas propostas. Nesse sentido, disponibiliza conceitos importantes para trabalhar o tema da ação coletiva desde uma interface Estado-sociedade, já que por muito tempo ambos temas andaram por estradas paralelas. Os estudos sobre associações e grupos de interesse

eram exclusividade de cientistas políticos, enquanto os movimentos sociais possuíam raízes mais fortes na sociologia (IMIG; MEYER, 1993).

No estabelecimento dessas conexões, é reconhecida a importância de autores como Tilly, Tarrow e MacAdam, que fazem parte da teoria dos processos políticos (TPP), ou *contentious politics*, cujo enfoque nas macro-estruturas e nas variáveis políticas se opõe, em certo sentido, às teorias dos novos movimentos sociais e ao enfoque cultural (ALONSO, 2009). Por isso,

“parece, assim, oferecer um instrumental analítico fértil para superar abordagens dicotômicas e maniqueístas que marcaram os estudos sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil apreendendo e explicando as interpenetrações e trânsitos intensos entre o tecido associativo e a política institucional no Brasil e, também, na América Latina” (SILVA, 2010, p. 6).

Nesse sentido, as instituições são compostas de uma diversidade de atores ou grupos que se relacionam entre si de maneira sistemática, sendo que um regime político pode ser descrito por meio “das relações prevalentes entre os atores políticos, incluindo os governos” (TILLY, 2006, p. 19). Por conta disso, cada regime possui características próprias de funcionamento e de relação entre os demais atores sociais, que também são definidos de acordo com o tempo e o espaço no qual estão inseridos. Tarrow (2011, p. 161), apresenta uma definição mais precisa e que sinaliza também para as mudanças nos regimes:

“regimes consistem em interações regulares entre governos, atores políticos estabelecidos, desafiantes, e *outsiders*, incluindo outros governos. Uma mudança de regime insere novos atores nessas relações, reduz o poder dos membros do regime ou impõe novas relações entre eles”.

De modo geral, o estudo dos regimes tem uma história longa nas ciências humanas, que remonta às tipologias de Aristóteles e chega à Poliarquia de Dahl. Nesse sentido, Tilly (2006) sumariza que a maioria dos estudos divide os regimes em dois tipos: democráticos e autoritários. Essa divisão ocorre de acordo com o grau de democracia, que seria “a extensão em que as pessoas sujeitas à autoridade de um governo têm acesso a amplos e iguais direitos para influenciar as questões governamentais e receber proteção de ações arbitrárias do próprio governo” (TILLY, 2006, p. 21). Mais especificamente, o próprio Tilly utiliza a clássica definição instrumental de Dahl das oito condições institucionais que devem ser respeitadas: (1) liberdade de associação; (2) de expressão; (3) direito ao voto; (4) ser elegível a cargo público; (5) ter acesso a fontes alternativas de informação; (6) a eleições livres e justas; (7)

competição entre lideranças; (8) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes do voto e outras manifestações de preferências.

Dessa forma, apesar de ser um modelo simplificado e estático, utilizaremos a ideia de regimes políticos como parâmetro para orientar nossa análise dos distintos períodos históricos brasileiros, tendo em vista o caráter político-institucional democrático ou autoritário (não democrático). Essa escolha nos poupa esforços analíticos mais exaustivos, tendo em vista que na academia já existe um amplo consenso a respeito destas distinções na história contemporânea do Brasil.

Complementar, e em um nível menor de análise, utilizaremos o conceito de oportunidades políticas, que foi cunhado por Peter Eisinger inicialmente como estrutura de oportunidade políticas (EOP), em 1973, quando assinalou a existência de uma relação entre a intensidade dos protestos em 56 cidades norte-americanas e o grau de abertura das instituições políticas no nível municipal. Diante disso, ocorre o “paradoxo do protesto”, em que quanto maior a abertura das instituições políticas e menor o uso de repressão, maiores as oportunidades de participação política e maior tendência ao protesto. Desde então, o conceito de EOP se disseminou na literatura norte-americana e se converteu em uma das principais ideias explicativas das variações na periodicidade, no conteúdo e nos resultados dos movimentos sociais (MACADAM, 1999; MEYER, 2004).

Com a ampliação do uso e conseqüente pluralização das abordagens, atualmente podemos dizer que não há uma definição uniforme do conceito. Pelo contrário, os autores têm feito diferentes usos, como demonstram Meyer e Minkoff (2004, p. 1460, trad. nossa):

“Kitschelt (1986) adicionou capacidade estatal à abertura, propondo duas variáveis, Clemens (1997) empregou duas dimensões similares embora tenha operacionalizado diferentemente, e Esman (1994) usou duas dimensões diferentes, ambas relativas a abertura. Outros utilizam três (Costain 1992; Jenkins & Klandermans 1995; Kriesi 1996; Kriesi et al. 1992; Kriesi et al. 1995; Tarrow 1989), quatro (MacAdam, McCarthy & Zald 1996; Rucht 1996; Tarrow 1994), e cinco elementos das oportunidades políticas (Tarrow 1988, 1998). Apesar das preocupações, os acadêmicos usam termos diferentes para o mesmo fenômeno e oferecem diferentes entendimentos de quais são os fenômenos relevantes”.

Por esse viés, MacAdam (1999), um dos mais destacados estudiosos das oportunidades políticas, afirma que há um relativo grau de consenso em torno de quatro características básicas: 1) o grau de abertura e acesso ao sistema político institucionalizado; 2)

a capacidade do Estado e sua propensão à repressão; 3) instabilidade/mudanças ou estabilidade/permanências entre as elites; 4) ter ou não ter aliados nas elites<sup>27</sup>. Esse consenso deixa relativamente claro a consonância teórico-metodológica acerca dos pressupostos mais básicos do conceito, que o protegem de um possível alargamento de tentar explicar cada vez mais, explicando cada vez menos (MACADAM, 1999; GAMSON E MEYER, 1996; GOLDSTONE, 2004). Apesar disso, ao criticar o conceito de EOP, Meyer (2004) sugere que existem três principais problemas teórico-metodológicos que precisam ser levados em consideração e sobre os quais nos detemos nas próximas linhas.

1) Oportunidades para quem? Como as oportunidades são relativas, o que é oportunidade para um grupo, pode ser um risco para outro. Com isso, cabe ao pesquisador deixar claro para quem são destinadas as oportunidades das quais se está falando;

2) Que oportunidades? Para evitar o alargamento conceitual, o autor salienta a necessidade de delimitar quais são os elementos das oportunidades políticas mais importantes na pesquisa a ser desenvolvida;

3) Como as oportunidades funcionam? Partindo do pressuposto que as oportunidades abertas não são automaticamente percebidas pelos agentes envolvidos, o processo pelo qual se dá a atribuição de oportunidade também deve ser explicado e, portanto, desnaturalizado.

Em relação ao primeiro dos problemas, destacamos que os indivíduos possuem um conjunto contextualmente limitado de formas de ação (ALONSO, 2012) que são aprendidas, compartilhadas e executadas, constituídas por um requerente e por um alvo de reivindicações. O repertório de ação coletiva é um “conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural, envolvendo não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam” (Tarrow, 2009, p. 51)<sup>28</sup>. Segundo Mosma (1996, p. 19), “um repertório é uma espécie de caixa de ferramentas cultural de que as pessoas servem para fazer reivindicações coletivas”.

---

<sup>27</sup> É importante ressaltar que tanto Charles Tilly (2006), quanto Sidney Tarrow (2011) nos oferecem uma formulação similar.

<sup>28</sup> Para Tilly, os repertórios vão de não existentes até fracos, fortes e rígidos (2006, p. 40).



As associações podem ser vistas como um repertório organizacional (CLEMENS, 1993), de tipo contido (REVILLA 2010, p. 57)<sup>29</sup>, que “constitui um repertório em geral conhecido compreendido e aceitado [...] se baseia em rotinas que as pessoas reconhecem e que são aceitas pelas autoridades, que podem inclusive facilitá-las”. Sobretudo, com a noção de repertório, Charles Tilly buscou conectar com maior precisão o tema da ação coletiva com os regimes políticos e suas mudanças, conforme sugere Máiz (2011, p. 74),

“el concepto realista relacional de régimen se vuelve con toda su productividad teórica hacia lo actores y facilita algo de todo punto decisivo: considerar los repertorios de acción como entidades ontológicamente *reales*, existentes en la práctica y no meras metáforas o conceptos teóricos. Los ciudadanos siguen, aprenden, heredan e innovan parcial e incrementalmente los repertorios recibidos, como una suerte de herencia de capital estratégico. Pero de este modo, las políticas del Estado y las movilizaciones de protesta, en mutua interacción, generan a su vez modificaciones de los repertorios”.

Ainda que essa teoria seja direcionada para a ação contestatária, considerando o conflito como elemento base da vida social, nós acreditamos que as oportunidades políticas também possam ajudar na compreensão do campo associativo e organizacional, como já sinalizam alguns estudos desenvolvidos na academia norte-americana e nacional<sup>30</sup>. No mesmo sentido, segundo sustentam Silva e Cortes (2010, p. 434), “Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) é um instrumento teórico de conexão entre os processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional”.

No entanto, a relação entre oportunidades políticas, protestos, movimentos sociais e associativismo possivelmente não ocorre de maneira homogênea, pois também existem as ameaças políticas, que dizem respeito “aos riscos e custos da ação e inação, mais do que a visualização de sucesso” (TARROW, 2011, p. 160). Por exemplo, ao utilizar a repressão para estabelecer o controle social sobre os dissidentes, os governos podem desencorajar o desenvolvimento de determinados tipos de ação coletiva, ou, por outro lado, as ações repressivas podem gerar os efeitos contrários, como o aumento dos protestos e maior organização dos opositores.

---

<sup>29</sup> Segundo Revilla (2010) além dos repertórios contidos, existem os violentos e de confrontação. Mesmo que as associações possam ser consideradas como uma forma de repertório tolerado e aceito, nos próximos capítulos mostramos que esses pressupostos podem ser questionados, especialmente em regimes autoritários.

<sup>30</sup> Nos Estados Unidos: Meyer e Imig (1993); Meyer e Minkoff (2004); Minkoff (1995). No Brasil: Rennó (2003); Lüchmann e Borba (2007); Moura (2009).

A partir da delimitação das oportunidades e ameaças e sua possível relação com o campo associativo, temos de enfrentar a questão relacionada ao alargamento conceitual. Para tanto, é indispensável o entendimento do dinamismo da utilização das oportunidades políticas, que está intrinsecamente relacionada aos diferentes contextos e objetos, de modo que partimos do consenso captado por MacAdam (1999) acerca das quatro dimensões e as condensamos em apenas três que, em nosso entendimento, sintetizam as características principais do conceito e serão úteis em nossa análise.

A primeira dimensão diz respeito ao grau de descentralização e acesso dos atores ao sistema político institucionalizado. Exemplificando, podemos supor que os períodos democráticos no Brasil e que serão analisados na tese (1945-1964/1985-atual), teoricamente fomentaram o associativismo, uma vez que “regimes em que há eleições livres e sinais de que é seguro envolver-se em movimentos sociais independentes são favoráveis ao surgimento de ação coletiva na sociedade civil” (RENNÓ, 2003, p. 75). Outro exemplo é o próprio Orçamento Participativo, desenvolvido em Porto Alegre, e que se mantém estável desde 1989. Em nível teórico, se uma democracia com eleições livres possibilita aos cidadãos um certo nível de acesso ao governo, uma democracia com eleições livres e mecanismos de participação amplos, incrementa ainda mais este acesso, em oposição ao fechamento de períodos autoritários.

No entanto, faz-se importante o cotejamento dessas assertivas teóricas com as descobertas empíricas, uma vez que, segundo Tarrow (2011), não quer dizer que um sistema mais aberto à participação dos atores necessariamente possibilite um maior ativismo e um sistema mais fechado trave o desenvolvimento de ações coletivas, pois o contrário também pode ocorrer. Tanto para Tilly (2006), quanto para Eisinger (1973), abertura política, protestos e movimentos sociais não possuem uma relação linear, mas sim curvilínea. Dessa forma, a abertura das instituições políticas e sua relação com as ações coletivas podem, por vezes, não ser unidimensionais e diretas e, portanto, são fenômenos que merecem ser explicados e aprofundados desde diferentes contextos. Esse campo institucional é passível de análise principalmente por intermédio das constituições<sup>31</sup>, que se mantêm estáveis por certo período de tempo e que geram determinados padrões comportamentais, no sentido de inibir ou

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que arranjos constitucionais não são necessariamente estáveis, conforme o exemplo de diversos países latino-americanos, como os golpes e contragolpes que ocorreram na Bolívia e na Argentina. No entanto, para o caso brasileiro podemos dizer que as constituições marcam momentos políticos relativamente estáveis, com mais de dez anos de duração, à exceção da constituição de 1934.

não determinados tipos de ação. Para tanto, também nos ajudam os períodos clássicos da história política brasileira, enquanto referendados pela historiografia.

Uma segunda dimensão da análise diz respeito às elites políticas e sua estabilidade. De acordo com a literatura, as conexões estabelecidas entre esses atores, tendo em vista seu papel de intermediação entre as demandas sociais e os governos, tornam essas figuras essenciais no desenvolvimento de acordos ou de conflitos. Para Tarrow (2011), contextos de incerteza política encorajam os desafiantes e podem fomentar movimentos sociais e protestos. Minkoff (1995) em um sentido semelhante, afirma que a variável política mais influente na formação de organizações sociais no sistema política norte-americano é a eleição de um presidente democrata.

Para investigar de forma mais apurada e qualitativa as relações entre as elites políticas e os membros de associações seria necessário um trabalho de cunho qualitativo e interpretativo, ao mesmo tempo em que os próprios autores dessa corrente teórica não realizam pesquisas tão sistemáticas<sup>32</sup>. Novamente, como propõe Tarrow (2011) e Minkoff (1995), pode ser interessante operacionalizar essa dimensão de análise tendo em vista que as elites políticas estão inseridas em sistemas de alianças explicitados socialmente através dos partidos políticos. Se as estabilidades e cisões existentes no sistema político brasileiro podem ser visualizadas de alguma forma, é através dos mecanismos de representação legitimados.

Por vezes, como veremos adiante, tal procedimento de associação entre elites e partidos nos permite averiguar se a continuidade de determinados grupos político-partidários no poder do Estado e suas diferenças programáticas afetam o desenvolvimento do associativismo de alguma forma. Contudo, nos ambientes democráticos de 1946 até 1964 e 1985 até 2012, claramente se manifesta a dificuldade de analisar esses fatores mediante procedimentos quantitativos, principalmente por conta da influência recíproca e dos desalinhamentos entre o nível federal, estadual e municipal. Diante disso, a questão das elites será trazida ao trabalho somente quando as mudanças nos dados sugerirem alguma relação nesse sentido, ou também da prévia existência de pesquisas empíricas apontando para alguma conexão.

---

<sup>32</sup> Sendo esse ponto, inclusive, uma das críticas dirigidas a sua perspectiva. Outra crítica diz respeito à falta de problematização sobre as elites econômicas, por exemplo.

A terceira dimensão do conceito, a capacidade de repressão, diz mais respeito às ameaças do que as oportunidades políticas. Historicamente, os governos são os responsáveis pelo controle e utilização dos meios coercitivos sobre população, “mas a posse desses meios não quer dizer que eles serão livremente empregados” e muito menos operados de forma homogênea (TARROW, 2011, p.170). Nesse sentido, as ações de um governo para desencorajar determinados tipos de ação coletiva é um elemento central para entender o desenvolvimento das mesmas, especialmente os repertórios violentos. Por outro lado, a tendência gradual de expansão das liberdades civis nas democracias liberais do século XX fez com que alguns tipos de ação coletiva fossem mais permitidos e se ampliassem ao longo do tempo (TARROW, 2011). Dessa forma, nos parece importante analisar como o uso da repressão pelo Estado brasileiro em distintos períodos também pode favorecer ou não o desenvolvimento da dinâmica associativa. Especificamente em relação aos governos autoritários nacionais, por exemplo, podemos perceber um aumento na criação de associações com a gradual diminuição da repressão durante o regime militar no país?

A última questão de Meyer (2004), sobre o funcionamento das oportunidades, sintetiza uma das principais críticas ao conceito e operou uma mudança profunda na forma como essa literatura analisa os fenômenos de ação coletiva. O caráter inflexível e objetivo das estruturas de oportunidades foi aos poucos substituído pelos conceitos de oportunidades políticas e atribuição de oportunidades, bem como por uma abordagem mais dinâmica e processual da ação coletiva (MACADAM; TARROW; TILLY, 2001).

Essa mudança visa negar uma suposta determinação que um conceito estático de EOP poderia causar nos processos sociais, como se as estruturas e as oportunidades estivessem dadas e fossem aproveitadas imediatamente. Trata-se de legitimar a capacidade de agência dos indivíduos, que possuem algum entendimento de que em determinados momentos as oportunidades estão abertas e com isso podem decidir por agir ou não. A simples abertura de oportunidades, por esse viés, não significa uma recepção automática e instantânea de sinais por parte dos agentes sociais, que instantaneamente partem para a ação coletiva, como bem aponta Rottes (1999, p. 10, trad. nossa), “não é simplesmente uma questão de quando um sistema político está objetivamente aberto ou fechado, mas também quando (e como) ele é percebido como aberto ou fechado”.

Estas questões, postas no âmbito teórico, apontam para o fato de que é a pesquisa empírica que vai nos mostrar quando os indivíduos percebem que as oportunidades estão

abertas e passam a acessar os repertórios associativos disponíveis. No entanto, é importante ressaltar que o modelo que escolhemos e que expomos nos parágrafos anteriores, assim como qualquer outro, possui suas limitações e busca somente oferecer explicações parciais<sup>33</sup> de algumas das variações do fenômeno, como já nos advertia o próprio Eisinger (1973, p. 28), de que os indicadores das EOPS explicavam somente uma pequena parte dos protestos que ele analisou.

## **2.2. Associações: da teoria à empiria**

Na linguagem ordinária, o termo associação é bastante conhecido e utilizado. Representa uma infinidade de práticas que vão desde a união de pessoas por laços familiares e de amizade, até ONGs e partidos políticos. Na academia não é muito diferente, pois os usos e as definições do conceito variam muito de autor para autor, corrente para corrente. Segundo Mark Warren (2001) o que há de mais consensual é uma definição baseada na amplitude das relações estabelecidas nas associações, que também não deixa de ser ambígua. Os grupos menores e com objetivos mais restritos, como a família, são as associações primárias. As associações intermediárias, ou secundárias, são compostas de grupos cívicos, esportivos, religiosos e culturais. Por sua vez, as associações terciárias são grupos de interesse político e econômico, mais abrangentes e hierárquicas.

Apesar dessa divisão, Mark Warren (2001) sustenta que o conceito de associação é utilizado de maneira indefinida e genérica nas teorias atuais, que buscam codificar um conjunto de práticas muito amplas e heterogêneas. Aqui é importante destacarmos a questão da heterogeneidade, que é cara aos estudiosos da ação coletiva e explicita boa parte das dificuldades presentes nas análises empíricas, como bem define Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 27-28):

“La noción de heterogeneidad de la sociedad civil describe la diferenciación interna existente en ésta en términos de actores sociales, formas de acción colectiva, teleología de la acción, construcción identitarias y proyectos políticos [...] la sociedad civil está formada por una heterogeneidad de

---

<sup>33</sup> Para o tema das explicações parciais, ver Tilly (2001). Ademais, a linha de pesquisa de autores como Tilly (2006) e Tarrow (2011), em suas interpretações mais recentes, sustenta que as ações coletivas não são simples artefatos manipuláveis, uma vez que aspectos socioeconômicos e culturais também impactam significativamente em sua formação e desenvolvimento. Embora essas discussões de agência/estrutura e causalidade direta/causalidade parcial sejam muito importantes no debate sociológico atual, destacamos que o que mais nos interessa são seus desdobramentos na parte empírica do trabalho, uma vez que as nossas escolhas teóricas já explicitam um posicionamento nestes debates.

actores sociales (incluyendo agentes conservadores), que desarrollan formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas y foros, entre otros), y una gran pluralidad de proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes”.

Em oposição, as teorias e sua concepção de como são e como deveriam ser os processos políticos, portanto, preenchem o conceito de associação de significados explícitos e implícitos, a partir dos conteúdos mais profundos que as caracterizam, conforme visualizamos no Capítulo 1 desta tese. O problema reside no fato de que foi feito um esforço maior para entender as associações de forma mais prescritiva, ou seja, de como deveriam ser e funcionar nos modelos teóricos construídos, em prol de análises empíricas de como funcionam e se desenvolvem em nossa sociedade. Com isso, a heterogeneidade, suas características internas e externas, seus processos de surgimento e falecimento, suas relações com governos, partidos e outros agentes sociais são fenômenos ainda pouco conhecidos.

Entre os que se detiveram neste caráter mais prescritivo estão os pluralistas ingleses do início do século XX, que equalizaram unidades como o Estado e a família pelo conceito de associação, na suposição de que poderiam aprimorar, ou até mesmo substituir as formas representativas de governo. Já para os pluralistas norte-americanos, as associações formalizadas são o resultado dos diferentes interesses coletivos existentes na sociedade e a política, em termos amplos, é o resultado da harmonia (estabilidade) ou conflito (instabilidade) entre os diferentes grupos.

Nas teorias deliberativas, por sua vez, as associações são grupos de solidariedade, ou melhor, miniesferas públicas autônomas, que ajudam na construção de pontes entre as opiniões emitidas na esfera privada e nas esferas públicas da sociedade civil. Em um sentido mais restrito, para os culturalistas as associações são um, dentre os vários indicadores dos padrões culturais de determinada sociedade, porque afetam os valores cívicos dos indivíduos, tornando-os mais engajados. Para eles, há um consenso de que os cidadãos que não participam da vida associativa possuem uma intimidade menor com a vida política e que, por conta disso, as associações seriam escolas de democracia. Por sua vez, as teorias neoinstitucionais se dirigem para as organizações, termo “mais neutro e, sem dúvida, menos estilizado e normativamente sobrecarregado” (LAVALLE, 2006, p. 64), definido em torno dos propósitos e dos objetivos que perseguem, no sentido de promover os interesses em comum dos membros.

Com base no balanço do conhecimento que foi produzido sobre o tema, Mark Warren elaborou uma síntese qualitativa das diferenças entre as associações, distinguindo três variáveis principais. Em primeiro lugar, temos o caráter voluntário/compulsório, que distingue as associações em termos da liberdade (alta/média/baixa) que um indivíduo possui para sair da associação. Em segundo lugar, estão os meios em que a associação está imersa, se no meio social, econômico ou político. Em último lugar, os objetivos que são perseguidos pelas associações e que podem ser divididos em seis: 1) bens materiais individuais; 2) bens materiais públicos; 3) bens de identidade interpessoais; 4) bens de status; 5) bens de identidade exclusiva; 6) bens sociais inclusivos. Segundo este raciocínio, um sindicato, por exemplo, seria uma associação com facilidade média de saída dos associados, inserida na esfera econômica e que persegue bens materiais individuais para os vinculados a uma determinada categoria profissional<sup>34</sup>. Cabe ressaltar que Mark Warren (2001) inclui desde famílias, até organizações criminosas em sua proposta.

Se, em um plano teórico conceitual, temos esse retrato complexo e multifacetado do que são as associações, o Código Civil brasileiro, no artigo nº 53, define muito rapidamente que “constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. Com isso, no plano jurídico nacional, o conceito de associação é sintético e ainda abriga uma gama de organizações com tamanhos, recursos e naturezas diversas. São pessoas de direito privado registradas em cartório, reunidas sem objetivo de lucro e que se diferenciam de outros formatos organizativos como os partidos<sup>35</sup>, as empresas privadas<sup>36</sup> ou as fundações<sup>37</sup>.

Por outro lado, e diante da “progressiva complexidade organizacional que acompanha o desenvolvimento da sociedade contemporânea” (JEREZ; REVILLA, 1998, p. 11), muitos estudos atuais centrados nessa temática se fundamentam no conceito anglo-saxão *Terceiro Setor*, que delimita a área nebulosa existente entre o Estado e o mercado. Sobre esse, Jerez e Revilla (1998) apontam que tanto existe uma compreensão restrita do conceito, como associativismo civil formalmente registrado, quanto uma acepção ampla, que nos direciona a

---

<sup>34</sup> Mark Warren (2001) está pensando especificamente nos efeitos que essas três variáveis geram para a democracia.

<sup>35</sup> Embora também definidos como pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos são regidos por lei própria, nº 9.096, de 1995, e devem ser criados em cartório competente da capital federal.

<sup>36</sup> Diferentemente das associações, as empresas privadas prestam atividades econômicas e visam o lucro.

<sup>37</sup> Enquanto as associações devem ser criadas coletivamente, as fundações possuem legislação específica no código civil brasileiro, capítulo III. Elas devem ser criadas por um instituidor, que doa bens para a constituição da mesma e cuja supervisão fica a cargo do Ministério Público Estadual referente.

cinco grandes grupos organizacionais: 1) formas tradicionais de ajuda mútua; 2) movimentos sociais; 3) associativismo civil; 4) organizações não-governamentais; 5) fundações e centros de investigações. Para os autores, sobretudo, faz-se mister observar a lógica política e movimentalista desse setor, dado seu potencial de participação, de articulação de identidades, de pressão e controle sobre os governos.

Outra importante tentativa empírica de operacionalizar e entender o chamado “setor não lucrativo” foi feita por Salamon (2001), em um trabalho que envolveu em 22 países, entre eles o Brasil. Para tanto, destacaram cinco características principais dos agentes situados neste setor: 1) são organizações institucionalizadas; 2) são privadas, ou seja, separadas do Estado; 3) são não-lucrativas; 4) são autônomas em seus aspectos internos; 5) possuem participação voluntária<sup>38</sup>. Por meio dessa conceituação básica, chegaram a 10 categorias de organizações, que podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

1. **Culturais:** composta, por um lado, por meios de comunicação, grupos artísticos, sociedades históricas, literárias, museus e, por outro, por organizações esportivas e recreativas.
2. **Educacionais e de investigação:** composta por instituições educacionais nos diferentes níveis de ensino, bem como por organizações de investigação nas diversas áreas sociais, como as médicas, tecnológicas e humanísticas.
3. **De saúde:** composta por hospitais, grupos de reabilitação, atenção especializada, prevenção e educação nas áreas relacionadas à saúde.
4. **Prestadoras de serviços sociais:** grupos de proteção da infância, da juventude, da família, deficientes físicos, terceira idade, refugiados, entre outros.
5. **De meio ambiente:** grupos cujos objetivos se referem à proteção e ao manutenção dos recursos naturais, à proteção e assistências aos animais e à fauna.
6. **De desenvolvimento:** organizações destinadas ao desenvolvimento econômico, social e comunitário, como associações de bairro, habitacionais, formação, assessoramento e reinserção profissional.

---

<sup>38</sup> O tema da “não lucratividade” remete ao conceito anglo-saxão *Non Profit Sector*, que é problemático porque exclui uma infinidade de associações produtoras de serviços e bens (CHAVES; MONZÓN, 2000). Ao mesmo tempo, “não impede que possam existir interesses imediatos e espúrios nessas iniciativas” (JEREZ; REVILLA, 1998, p. 12).



7. **De direito civil e assessoramento legal:** associações que protegem e fomentam os direitos civis de grupos vulneráveis e minoritários, organizações políticas como partidos e grupos de manifestação políticos.
8. **Atividades filantrópicas:** fundações empresariais e comunitárias voltadas ao voluntariado, dedicadas à captação de fundos. Ajuda internacional: programas de intercâmbio, de desenvolvimento de direitos humanos e ajuda em nível internacional.
9. **Religiosas:** igrejas, associações de congregações que apóiam ou fomentam serviços religiosos.
10. **Empresariais, profissionais e sindicatos:** dedicadas ao fomento e ao controle de setores empresariais ou profissionais específicos, bem como por sindicatos que defendem os interesses dos trabalhadores.
11. **Outros:** vários<sup>39</sup>.

Esta classificação foi incorporada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como modelo para comparação internacional e feita uma adequação no Brasil pelo IBGE (2004; 2008; 2012), dada a semelhança com a definição de associações presente na constituição brasileira<sup>40</sup>. A publicação dos dados e dos informes de pesquisa feita pelo IBGE influenciou algumas tentativas empíricas de classificação feitas na academia (SCHERER-WARREN, 2004; SILVA, 2007; LÜCHMANN, 2012a).

Mesmo levando em consideração os problemas oriundos de uma tipologia sobre as associações, que podem “recair em reduções e simplificações” (LÜCHMANN, 2012a, p. 6), nesse trabalho utilizaremos o modelo do IBGE porque nos oferece um bom nível de detalhamento no que consistem de fato as classificações – conforme ANEXO 1 –, por conta de sua relativa aceitação no Brasil e também porque nos permite comparar com os dados oficiais da instituição. Além disso, essa metodologia manteve como critério de definição do setor não-lucrativo as cinco características que Salamon (2001) já havia definido, mas retirou alguns formatos organizacionais peculiares do caso brasileiro<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Os autores não detalham o significado de “vários”.

<sup>40</sup> No entanto, a conceituação Salamon (2001) apresenta algumas características a mais, como o tema da autonomia e da participação voluntária

<sup>41</sup> Entre eles os caixas escolares, condomínios, os partidos políticos, os sindicatos, conselhos, etc.. Ver: notas técnicas IBGE, 2010. Dentre todas as exclusões do IBGE, optamos por manter somente os sindicatos, que ligamos à categoria das associações econômicas. Essa decisão se embasou na falta de dados sobre o tema, em sua representatividade na amostra e também por sua importância em termos de mobilização social, já que consideramos infrutífero analisar o associativismo econômico sem a inclusão dos sindicatos.

Para trabalhar com essa classificação, exploramos um banco de dados até agora inédito sobre o associativismo, disponibilizado pelo cartório de registro civil da cidade Porto Alegre, com informações sobre a data de criação (dia/mês/ano) e o nome de todas as associações registradas e formalizadas na cidade desde 1917 até 2012<sup>42</sup>, totalizando mais de 11 mil associações. Além das informações que a própria base informatizada do cartório nos forneceu, a partir dos nomes das associações realizamos um levantamento de atas no cartório para que elas fossem organizadas e diferenciadas com base na tipologia desenvolvida pelo IBGE (2012)<sup>43</sup>. As associações que não conseguimos categorizar foram retiradas da análise e definidas como outras, para observações futuras.

É digno de nota que fontes e dados sobre as associações são escassos no Brasil. Os pesquisadores se desdobram para estudar o tema por meio de *surveys* populacionais, em que se isola os indivíduos com participação associativa (AVRITZER, 2004), de técnicas de inserção etnográfica (LOCKS; GUGLIANO, 2013) ou de estudos em arquivos históricos (PACHECO, 2004) e cartoriais (SCHERER-WARREN, 2004; LÜCHMANN, 2012a). Dentre essas possibilidades, entendemos que a base de dados disponibilizada pelo Cartório de Títulos e Documentos Porto Alegre, criado no ano de 1917, e que desde então é o responsável pela formalização das associações criadas na cidade<sup>44</sup>, nos permite uma perspectiva profícua de investigação.

Na utilização dos dados, partimos do pressuposto de que a criação de uma associação e sua subsequente formalização nos fornece um indicador importante das formas de organização social na cidade. A criação de um determinado tipo de associação, portanto, é precedida de vários outros processos, como a ação de indivíduos que se relacionam em busca de objetivos em comum e que acreditam em sua ação coletiva como uma possibilidade efetiva. O conjunto desses indivíduos formando associações, por sua vez, nos mostra os padrões de organização, ou seja, os repertórios presentes em determinados períodos da história de Porto Alegre e permite averiguar, por meio de estatística descritiva em séries

---

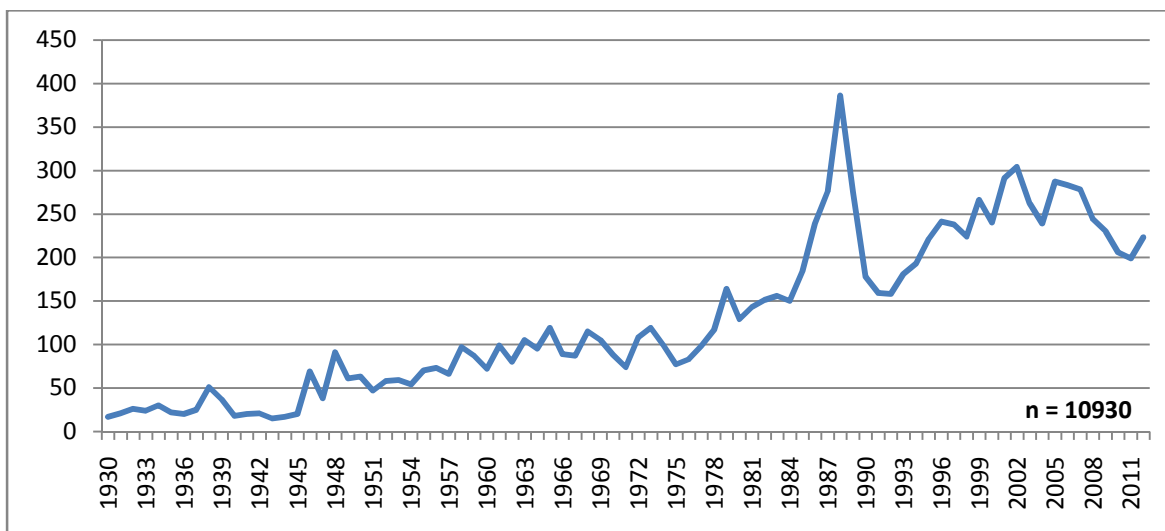
<sup>42</sup> Muito embora iremos trabalhar também com as associações anteriores a 1917, pois este é o ano de criação do cartório e as associações que já existiam tiveram que se formalizar na instituição.

<sup>43</sup> Após um tratamento inicial do banco de dados, iniciamos o trabalho de categorização das associações, que durou um pouco mais de um mês e foi facilitado pela pouca variação nas nomenclaturas. Podemos citar o exemplo das intituladas associações beneficentes e/ou assistenciais, que compõem 8% da amostra total. Assim se deu também com os Clubes, Grêmios Esportivos, Associações de Moradores, etc.

<sup>44</sup> Cabe destacar que, em 2005, também foram criados o 2º Registro e o 3º Registro com o intuito de descentralizar os processos cartoriais. Os dados que apresentamos nessa tese também englobam esses cartórios.

históricas, as mudanças e as permanências nessas trajetórias, conforme vemos no gráfico abaixo:

**Gráfico 1 - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre (1930-2012)**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do 1º, 2º e 3º Registros de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Porto Alegre (RTDPJPOA).

Podemos observar que os dados possuem pequenas flutuações, grandes mudanças e algumas tendências. Longe de explicar cada ponto anual, um esforço que resultaria infrutífero, buscaremos atentar para as grandes mudanças e suas possíveis causas. Além disso, as pequenas flutuações, que podem ser circunstanciais e ocorrem em qualquer fenômeno social, também nos indicam que existem tendências, outro foco da análise.

Como podemos ver, a base de dados oferece uma compreensão ampla do desenvolvimento do associativismo na história contemporânea da cidade, mas que possui suas limitações porque não permite um aprofundamento qualitativo das características e peculiaridades do objeto. Pensamos que, antes de se apresentar como um dilema, este problema é resolvido por si só, pois nos força à escolha de uma abordagem quantitativa, de longo prazo, em detrimento de um olhar mais específico e particularizado.

Ao mesmo tempo, deve ficar claro que, como bem aponta o IBGE (2012), as características dos cadastros feitos em nível nacional, não nos permite analisar a “vida útil” dessas associações, uma vez que as organizações não costumam dar baixa nos sistemas cartoriais após o encerramento de suas atividades, prática que vem mudando desde o novo

código civil. No mesmo sentido, também temos “dificuldade de apreender de forma abrangente a finalidade das instituições, no caso daquelas que atuam em mais de uma atividade” (IBGE, 2010, p. 12), dificultando a análise do que Lígia Lüchmann (2012a) chama de associações “multifocais”.

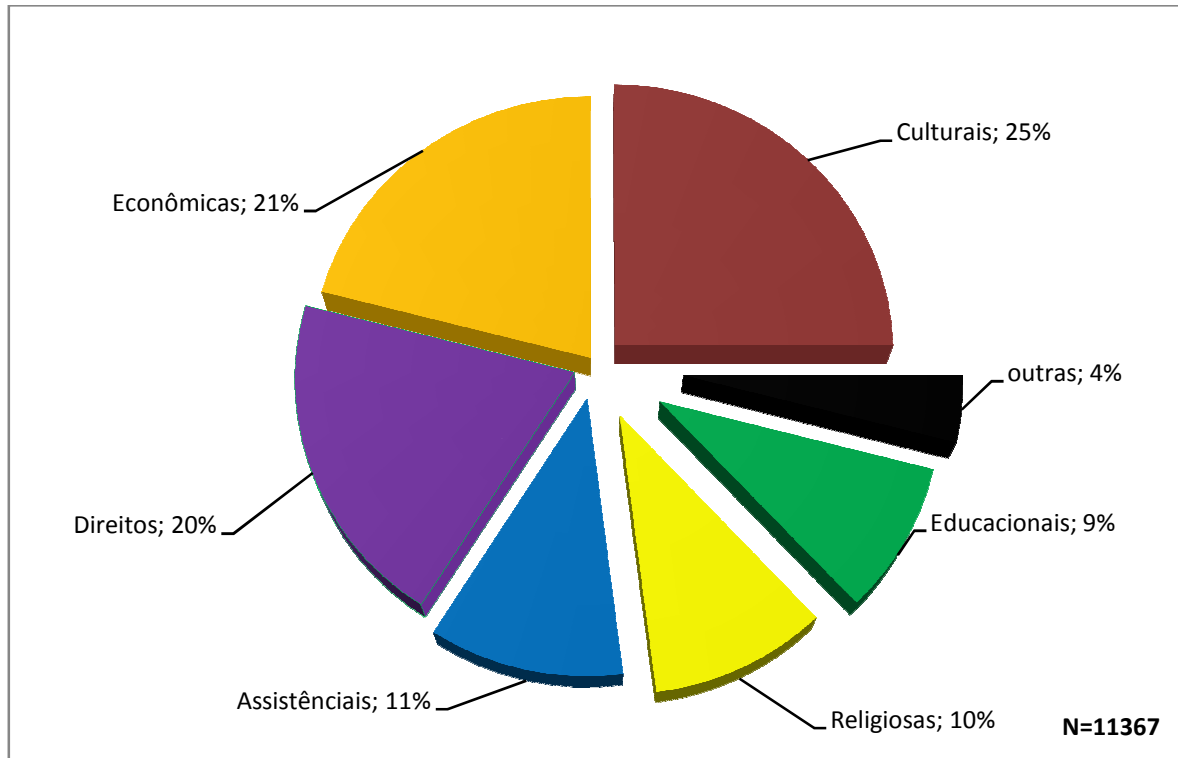
Ainda sobre os problemas dos dados, também devemos evitar o anacronismo, já que uma classificação feita na atualidade provavelmente encontre problemas de encaixe nas práticas do passado. A solução se encontra nas mãos do pesquisador, que necessita realizar a melhor reconstituição do objeto possível, levando em consideração uma cuidadosa análise do contexto de surgimento e cotejando com a bibliografia especializada. Uma última ressalva diz respeito ao fato de tratarmos aqui somente de associações formalizadas, que arcam com os custos temporais, organizacionais e financeiros de se tornarem legais, deixando de fora os movimentos e grupos informais que também existem em grande quantidade na sociedade brasileira. Nesse sentido, se trata de um recorte que é definido pelas informações que o nosso banco de dados pode nos oferecer.

Essas questões devem deixar claro para o leitor, portanto, as limitações e potencialidades do recorte de pesquisa escolhido, que não permitem uma visualização minuciosa do associativismo em determinados períodos da história de Porto Alegre, mas, por outro lado, possibilitam uma visão original, abrangente e sistemática do desenvolvimento das associações na cidade. Tendo em vista os recursos financeiros e temporais limitados para a construção da tese, seu caráter inovador reside precisamente em analisar um montante inédito de dados, em uma cidade que é um caso importante em termos de participação política nacional.

Ademais dessas ressalvas, que são inerentes à natureza dos dados, trazemos uma síntese das informações que dispomos sobre as associações em Porto Alegre, por meio de uma adaptação da tipologia original elaborada pelo IBGE de nove categorias. Para facilitar a visualização dos dados ao longo do trabalho, adaptamos a classificação original oferecida pelo IBGE para seis categorias. Em primeiro lugar, agregamos as associações habitacionais e de meio ambiente à categoria defesa de direitos, porque sozinhas elas são estatisticamente pouco significativas, representando 3% da amostra, e também porque pensamos que a defesa do meio ambiente e do direito de moradia podem ser entendidas como busca e desenvolvimento de direitos. Pelos mesmos motivos, de semelhança nos objetivos, baixa significância numérica

e melhor visualização dos dados, também agregamos as associações de saúde à categoria geral de assistência social<sup>45</sup>. Com isso, temos o seguinte gráfico geral do banco de dados:

**Gráfico 2** – Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1930-2012)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do 1º, 2º e 3º RTDPJPOA.

Por meio do gráfico 2, podemos afirmar que existem dois níveis de importância organizacional na cidade de Porto Alegre. Apenas três tipos de associações abrangem 66% do total, enquanto as demais quatro tipologias compreendem 34% do total do banco de dados. O primeiro nível é composto pelas associações culturais, econômicas e desenvolvimento de direitos. Em cada uma dessas categorias existem determinados formatos organizacionais que são preponderantes e que nos ajudam a ilustrar suas características, conforme observamos a seguir:

- **Culturais:** Clubes representam 20%; Sociedades Recreativas e Grêmios Esportivos 21%.

<sup>45</sup> Em uma categorização inicial percebemos que as associações de saúde só representavam 3% do total. Ainda no que tange à nossa adaptação, para fins de facilitar a visualização nos gráficos e tabelas ao longo do trabalho, a categoria do IBGE (2012) “Associações Profissionais e Patronais” serão denominadas de “Econômicas” e as de “Desenvolvimento de Direitos” serão nomeadas de “De direitos”. Acreditamos que estes procedimentos não alteraram os resultados das nossas análises, ao mesmo tempo em que podem ser desagregados novamente em análises futuras. Para mais detalhes da nossa categorização, ver o ANEXO 2.

- **Econômicas:** Associações de trabalhadores, servidores e funcionários representam 25%; Sindicatos 15%; Associações de profissionais com ensino superior 10%.
- **Direitos:** Associações de Moradores representam 30%; Associações Comunitárias 18%; Sociedades de Amigos 10%<sup>46</sup>.

No segundo nível, que compreende 30% do total, estão as associações educacionais, assistenciais e religiosas<sup>47</sup>, cuja caracterização inicial pode ser vista abaixo:

- **Assistenciais:** Sociedades Benéficas representam 29%; Sociedades Assistenciais 12%.
- **Religiosas:** Associações Espíritas representam 35%; Evangélicas 26%; Afro-brasileiras 15%.
- **Educacionais:** Institutos de pesquisa representam 21%; Centros educacionais 20%; Escolas e Creches 18%.

Mesmo que essas seis categorias busquem dar conta da heterogeneidade presente na sociedade civil e sejam compostas de práticas dos mais diversos tipos como clubes de mães, hospitais, escolas, igrejas, sindicatos, associação de moradores, entre outros, acreditamos que nossa delimitação está de acordo com os objetivos e as hipóteses que levantamos no trabalho. A divisão em seis categorias, nem tão ampla, nem tão limitada, nos permite averiguar como as mudanças institucionais impactam os diferentes tipos associativos. Caso trabalhássemos, por exemplo, com uma só categoria de maneira mais profunda, não teríamos como verificar se as mudanças observadas são específicas a determinados tipos associativos ou se são gerais. Além disso, as categorias que trazemos apontam para a existência e importância de outros cenários associativos, normalmente ignorados na ciência política e na sociologia nacional, como os formatos religiosos, educacionais e assistenciais. No entanto, para enriquecer um pouco mais nossa tipologia, com o desenrolar da parte empírica do trabalho traremos exemplos de alguns casos importantes na cidade, sejam retirados da bibliografia ou de fontes institucionais.

---

<sup>46</sup> No caso das associações de desenvolvimento de direitos foi muito comum encontrarmos nomes como Associação Comunitária de Moradores, de modo que as associações comunitárias são somente aquelas que não fazem menção ao termino moradores em seu título.

<sup>47</sup> Já os 4% restantes dizem respeito a associações com finalidades não especificadas e que por isso não serão abordadas nesse trabalho.

## CAPÍTULO 3. ASSOCIATIVISMO, REGIMES E OPORTUNIDADES

---

Delimitado o campo de pesquisas em que nosso trabalho está inserido, os fundamentos teórico-metodológicos e a operacionalização dos principais conceitos, nas próximas linhas buscaremos alguns indícios sobre os primórdios do associativismo na cidade, salientando sua gradativa ampliação e legalização no desenrolar do século XX. Após, analisamos as associações durante a Era Vargas, tentando entender como o regime e suas mudanças internas afetaram o tecido associativo. Essa tentativa de construir um panorama inicial se mostra essencial para o desenvolvimento da tese e para uma melhor compreensão dos desdobramentos da nossa argumentação.

### 3.1. Primórdios do associativismo em Porto Alegre: breve panorama

A história do povoamento do Rio Grande do Sul e da cidade de Porto Alegre remonta ao final do século XVII e início do século XVIII, temporalidade tardia em relação às demais regiões localizadas ao longo da costa brasileira. Na periferia do sistema colonial português, o local onde hoje temos a capital do chamado Rio Grande de São Pedro, até 1822, foi reduto de rebanhos livres que advinham de estâncias missioneiras dissolvidas pelo território do sul do Brasil (MONTEIRO, 1995). Amplos pedaços de terra e gado despertaram o interesse de alguns estancieiros portugueses de São Paulo e Minas Gerais, sendo concedida a primeira carta de sesmaria<sup>48</sup> em 1740, para a atual cidade de Porto Alegre, que à época se chamava de Campos de Viamão, “contudo, estes sesmeiros não tinham a intenção de promover o povoamento, interessava-lhes apenas o gado” (MONTEIRO, 1995, p. 22).

Alguns anos depois, mais precisamente em 1752, em decorrência de disputas territoriais travadas no continente sul-americano, Espanha e Portugal assinaram o Tratado de Madri, que vinculou as terras gaúchas à coroa portuguesa. Intensificou-se a população lusitana no Estado e, na beira do Arroio Dilúvio, imigrantes açorianos recém chegados criaram um povoamento chamado de Porto de São Francisco dos Casais. No entanto, ainda “não se pode falar em um núcleo urbano, em vista da dispersão dos habitantes, inexistência de ruas e da demarcação dos lotes” (MONTEIRO, 1995, p. 22). Somente no ano de 1773, a

---

<sup>48</sup> A sesmaria foi uma tática de colonização do Império Português no qual uma extensão de terra era cedida a um sesmeiro, que tinha a obrigação de torná-la útil e pagar impostos.

capital do Estado é transferida da fronteira de Rio Grande, que havia sido invadida pelos espanhóis, para a vila de Viamão e, posteriormente, para a Freguesia de São Francisco de Porto dos Casais, atual Porto Alegre, devido à facilidade de comunicação e transporte que a proximidade com as margens do Rio Guaíba possibilitava.

No ano de 1809, D. João VI oficializa as quatro primeiras vilas do estado: Porto Alegre, Santo Antonio da Patrulha, Rio Grande e Rio Pardo, sendo que na ocasião da independência do país Porto Alegre foi elevada a condição de cidade. Com cerca de 6 mil habitantes (MACEDO, 1999), as mudanças populacionais e administrativas operadas em pouco mais de meio século tornaram Porto Alegre a principal cidade do estado, com serviços públicos e privados relativamente estruturados, como a construção do Gasômetro (1874), a regularização da coleta de lixo por lei municipal (1876), o início do saneamento (1878) e a implantação dos serviços telefônicos (1886) (MONTEIRO, 1995).

Concomitante a estas mudanças, que também aconteceram nas principais cidades brasileiras, foram se desenvolvendo e ganhando visibilidade algumas associações no país, o que forçou o governo imperial a prestar maior atenção a este fenômeno. Podemos dizer que, do Brasil Colônia (1500-1822) ao Brasil Imperial (1822-1889), o conceito de associação abrigava uma enormidade de práticas em seu bojo, desde as sociedades secretas maçônicas, passando por partidos políticos e chegando às sociedades mercantis, companhias de comércio e bancos. Embora Fonseca (2008) destaque as dificuldades de encontrar as legislações vigentes sobre as associações, foi logo após a Independência, em 1822, que o governo preocupou-se e impediu o funcionamento de sociedades secretas, como a maçonaria e algumas agremiações políticas. Nesse sentido, a primeira Constituição brasileira, de 1824, ignorava o direito de associação, já que “a preocupação maior do legislador era, como não poderia deixar de ser no período imediatamente posterior à independência, a possibilidade de se formarem associações contra a ordem social e o regime constitucional” (FONSECA, 2008, p. 56).

Já o governo de D. Pedro II (1840-1889) manteve a legislação respectiva às sociedades secretas, mas possibilitou a criação de sociedades, companhias e associações desde que aprovadas pelos ministérios competentes e autorizadas pela polícia para a realização de atividades. Embora o decreto nº 575, de 10 de janeiro de 1849, tornasse públicas as exigências para a formação de uma associação, como a necessidade de um estatuto com diversas



especificações, o Estado ainda detinha o poder de controlar o surgimento das mesmas<sup>49</sup>. Aos poucos, emergiram vozes contra a excessiva interferência governamental, culminando com a lei nº 3.150, de 1882, que passou a diferenciar as sociedades anônimas com objetivos financeiros das “sociedades que carecem de autorização do governo para se organizar”, que foram delimitadas pelo decreto nº 8821, do mesmo ano.

O estabelecimento gradual de uma legislação específica que garantisse a liberdade de associação no Brasil pode ser explicado pelo fato de haver apenas um pequeno número de associações existentes durante boa parte do século XIX, que não exigia maiores preocupações dos governantes (FONSECA, 2008). Mesmo que ainda sejam necessários maiores aprofundamentos sobre as diferentes facetas associativas da época, podemos afirmar que, se nos EUA durante o século XIX já existiam uma enormidade de associações de pequeno – enfatizadas por Tocqueville (1998) – e grande porte – recentemente trazidas à tona por Skocpol (2003) –, no Brasil somente nos anos finais do século XIX é que o fenômeno associativo começou a ganhar forma nas cidades metropolitanas.

Nessa época, Charles Monteiro (1995) aponta que se iniciou a formação de um núcleo urbano em Porto Alegre<sup>50</sup>, que complexificou o tecido social, econômico e político, e possibilitou também o surgimento de grupos e organizações distintas. Acompanhando essas transformações da sociedade brasileira, no final do século XIX se dá o fim da monarquia e a implantação de um regime republicano no país (1889–1930). A primeira constituição republicana, promulgada em 1891, para Wanderley Guilherme dos Santos (2013, p. 34),

“é um dos documentos mais importantes da história política do Brasil. Com ela se estabelecem legalmente os ritos a serem obedecidos na administração e solução dos conflitos políticos, formulam-se mecanismos inteiramente inéditos de criação, extração e distribuição de riqueza (não necessariamente redistribuição), transfere-se poder e soberania do centro para os estados federados, algo que irá obrigar, precisamente, à estruturação de um sistema inteiramente distinto do sistema imperial”.

Essa constituição trouxe inovações em relação ao Império, baseando-se no presidencialismo bicameral, na ampliação das prerrogativas legislativas e na autonomia dos estados (LESSA, 1988), copiando o federalismo norte-americano e a declaração francesa dos direitos dos homens e dos cidadãos (HARTLYN; VALENZUELA, 1997).

---

<sup>49</sup> Sobre esse ponto, Fonseca (2008) mostra algumas arbitrariedades do Estado em relações a determinadas associações no Rio de Janeiro.

<sup>50</sup> Em 1890, a população da cidade era de 52 mil habitantes e, em 1900, passava para 73 mil. Em 1910, esse número chegou a 115 mil.

Contraditoriamente, “retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante na Constituição de 1824” (CARVALHO, 2008, p. 62). Dentre os diversos e importantes conteúdos da carta constitucional, destacamos especificamente o artigo nº 72, parágrafo 8º, por afirmar que “a todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública”. Embora a livre associação tenha sido definida enquanto um direito civil, sua absorção por parte dos governantes foi o resultado de um processo longo, que se desenvolveu ao longo dos séculos XIX e XX, em um contexto de direitos políticos bastante restritos.

É importante ressaltar que esse quadro político-institucional baseou-se em um arranjo entre o governo nacional e os chefes locais, que procurava imunizar o presidente das disputas entre as oligarquias regionais. Para tanto, as eleições eram caracterizadas por fraudes e manipulações, com presenças de cidadão mortos na lista de votantes, indivíduos duplicados, menores e estrangeiros. O voto era aberto e não-obrigatório, excluía as mulheres, os mendigos, os analfabetos e os menores de 21 anos, de modo que o número de votantes variou de 1,4%, em 1906, ao patamar máximo de 5,7% da população em 1930 (FAUSTO, 2002).

As eleições eram realizadas em assembleias locais, nas quais os coronéis garantiam a arregimentação dos eleitores e o controle das votações por meio da Comissão Verificadora dos Poderes. Essa comissão foi criada no governo Campos Salles (1898–1902) para permitir o controle das bancadas na Câmara dos Deputados e frear a competição política, de modo que somente políticos alinhados aos governadores, que por sua vez estavam de acordo com o governo federal, eram eleitos. Caso algum opositor vencesse, a comissão vislumbrava fraude e impedia o candidato de assumir o cargo (LESSA, 1988).

A dominação oligárquica se completava com a falta de uma população politicamente organizada, de uma opinião pública ativa e de um eleitorado amplo e ilustrado, o que, segundo José Murilo de Carvalho (2008), culminava com a inexistência de direitos sociais, com direitos civis e políticos precários<sup>51</sup>. Nos termos de Charles Tilly (2006; 2007), mesmo que constitucionalmente houvesse uma república democrática, os níveis de participação e competição política não atestavam tal fato. Ao mesmo tempo, o governo não possuía

---

<sup>51</sup> “Direitos civis os fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. [...] Direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade [...] os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria” (CARVALHO, 2008, p. 9-10).

capacidade de desenvolver políticas públicas, assegurar direitos civis, políticos e sociais aos cidadãos.

Tal pacto oligárquico fez com que, no governo estadual, Borges de Medeiros e o Partido Republicano Rio-Grandense ficassem por 25 anos no poder. Em Porto Alegre não foi diferente e o PRR manteve sua administração durante 40 anos ininterruptos (1897–1937), já que “manter na Intendência Municipal um nome de confiança das lideranças partidárias era fundamental para a reprodução do sistema de legitimação do exercício do poder institucional” (BAKOS, 1998, p. 99)<sup>52</sup>.

Apesar do contexto amplamente desfavorável, Pacheco (2005) sugere que ocorreu um crescimento da importância do associativismo no município, principalmente nas eleições da década de 1920. Segundo o autor, a mobilização política que se fazia principalmente pelos jornais partidários, começou a se sustentar no prestígio que as associações e suas lideranças passaram a ter, uma vez que “a vida associativa ganhava mais espaço, projetando-se no campo político como agentes sociais representativos de demandas particulares dos diferentes grupos” (PACHECO, 2005, p. 115). Dessa forma,

“Essa alteração tornou-se mais clara em 1928, quando os membros das associações políticas republicanas não apenas aprovaram as candidaturas, mas procuraram mesmo interferir na definição dos nomes dos candidatos” (PACHECO, 2005, p. 125).

No mesmo sentido, Monteiro (1995) sugere que a imigração alemã propiciou o desenvolvimento de uma série de sociedades e clubes que congregavam as comunidades de imigrantes e traziam este novo componente da vida em sociedade. Em Porto Alegre, os estudos existentes destacam as associações esportivas e culturais teuto-brasileiras, como o caso da primeira sociedade de ginástica do estado, que atualmente é uma das mais antigas em atividade no Brasil, criada em 1867 e denominada “Turnerbund” (SOGIPA)<sup>53</sup>. Enquanto nas cidades alemãs do final do século XIX esse tipo de sociedade esportiva já tinha uma grande tradição e chegava ao número quatro mil (MAZO, 2003), a partir da SOGIPA foram sendo criadas outras sociedades, de modo que até o final do século XIX temos mais 14 sociedades ginásticas no estado e uma Federação Alemã de Ginástica do Rio Grande do Sul, responsável pela congregação e organização de eventos entre as diferentes associações. Para além do

---

<sup>52</sup> Como os intendentos José Montauray (1897), Otávio Rocha (1924) e Alberto Bins (1928).

<sup>53</sup> Na mesma década também foi criada a Sociedade Leopoldina Juvenil, fundada por um grupo de 20 imigrantes alemães (SOCIEDADE LEOPOLDINA JUVENIL, 2014).

esporte, desenvolviam um sentimento de identidade cultural nessa comunidade imigrante, que praticava sua língua mãe e adotava símbolos relativos à Alemanha.

Anterior a essa época, mais precisamente em 1872, também foi criada por negros alforriados a Sociedade Beneficente e Cultural Aurora, “com caráter estritamente beneficente, para dar assistência às famílias negras por ocasião da morte de seus membros, que, por falta de recursos, eram enterrados em valas comuns, como indigentes” (OLIVEIRA, 2016). Existente até os dias de hoje e também voltada aos ex-escravos, no ano de 1902, foi criada a Sociedade Satélite Porto-Alegrense que se uniu à Sociedade Carnavalesca Prontidão, de 1925, fundando, em 1956, a Associação Satélite-Prontidão, cujos objetivos, “deram enfoque para alfabetização dos mais velhos, aliada a recursos que permitissem um auxílio médico e odontológico aos mesmos” (UANDÁ, 2016). Com o passar dos anos, essas associações beneficentes, segundo o estudo realizado por Jesus (2005), passaram a reunir e congregar a elite negra da cidade:

“Os indivíduos que freqüentavam a Sociedade Floresta Aurora e eram considerados ‘de elite’ procuravam estabelecer certas fronteiras com o chamado ‘povo’, ou seja, a maioria da população negra. Na realidade esses indivíduos não faziam parte de uma classe média, não constituíam uma ‘elite’, mas aspiravam ao status de uma classe média. Os indivíduos que atuavam na direção dos clubes eram principalmente funcionários públicos, de baixo escalão, portanto, não trabalhavam na informalidade, como muitos negros, e esse era um diferencial que os transformavam em uma certa elite negra” (JESUS, 2005, p. 53).

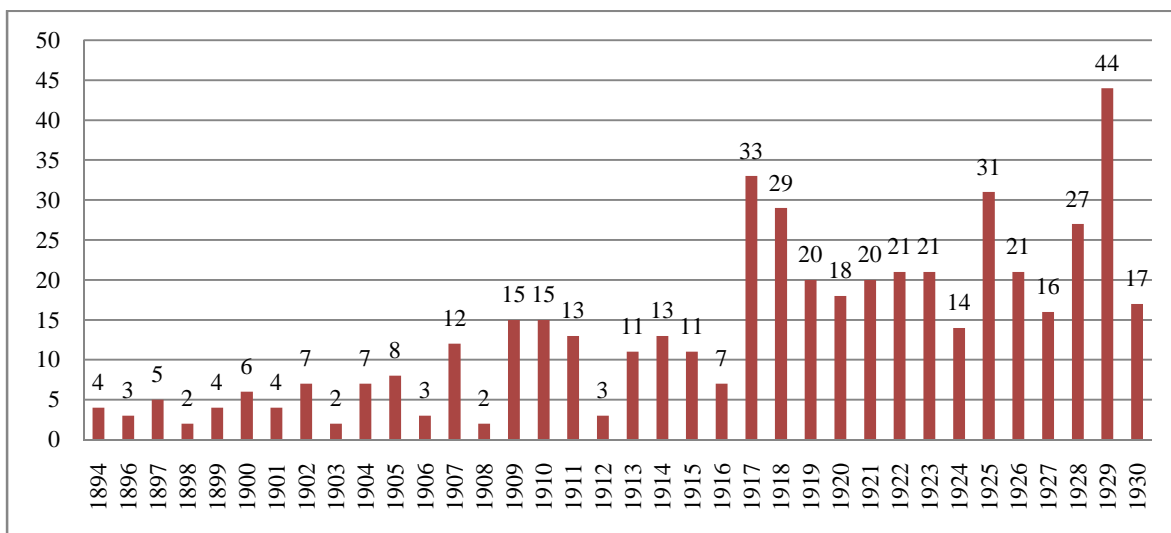
Porto Alegre não foi um caso atípico nesse sentido, já que Ângela Alonso (2011), bem como Domingues (2014), consideram que o associativismo negro despontou com força no Brasil, especificamente no Rio de Janeiro e em São Paulo, durante as décadas finais do século XIX. Nas palavras de Alonso (2011, p. 193),

“a mobilização contra a escravidão nos anos 1880 inaugurou a *popular politics* no Brasil. A constituição de sociedades abolicionistas e suas manifestações públicas repetidas, envolvendo uma rede de ativistas e um volume expressivo e diversificado de participantes, agindo coordenadamente no espaço público não parlamentar preenchem o critério. Nesse sentido, o abolicionismo foi o primeiro grande movimento social brasileiro”.

Além das associações vinculadas ao PRR, analisadas por Pacheco (2005), das étnicas como a Sogipa (MAZO, 2003), a Satélite-Prontidão e a Floresta Aurora (JESUS, 2005), que permanecem ativas até os dias de hoje e que ainda podem contar sua história, não nos restam muitas evidências sobre o panorama associativo de Porto Alegre durante o século XIX e o

início do século XX. Como a história dessas origens ainda está por ser feita, tentaremos jogar alguma luz sobre o período através dos dados de criação anual de associações, conforme o Gráfico 3.

**Gráfico 3** - Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1894-1930)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Em primeiro lugar, é importante destacarmos que o contexto do nosso estudo é diferente de países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha e França, onde já na metade do século XIX existiam milhares de grupos e uma forte tradição associativa, como apontam os estudos de Skocpol (2003) e Tilly (2006). No entanto, as teses de que o povo brasileiro é pouco solidário, divulgadas por intelectuais<sup>54</sup> da época também não se sustentam, uma vez que em cidades como o Rio de Janeiro, “o número e a diversidade de associações, seus diferentes públicos-alvo e suas finalidades indicam que elas eram um meio eficaz para a população buscar e ampliar seus direitos” (FONSECA, 2008, s/p).

De maneira geral, podemos ver através dos nossos dados, que em Porto Alegre ocorre um tímido e incipiente desenvolvimento do associativismo no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Desde 1894, com as primeiras associações que constam no registro, até 1930, temos um total de 489 associações, que representam 4% da base de dados.

<sup>54</sup> Fonseca (2008) sugere que a tese do insolidarismo pode ser encontrada especialmente nas obras de Oliveira Vianna.

Esse número é consideravelmente pequeno comparado com o Rio de Janeiro, onde, por exemplo, somente entre 1903 e 1916 foram criadas 668 associações (FONSECA, 2008).

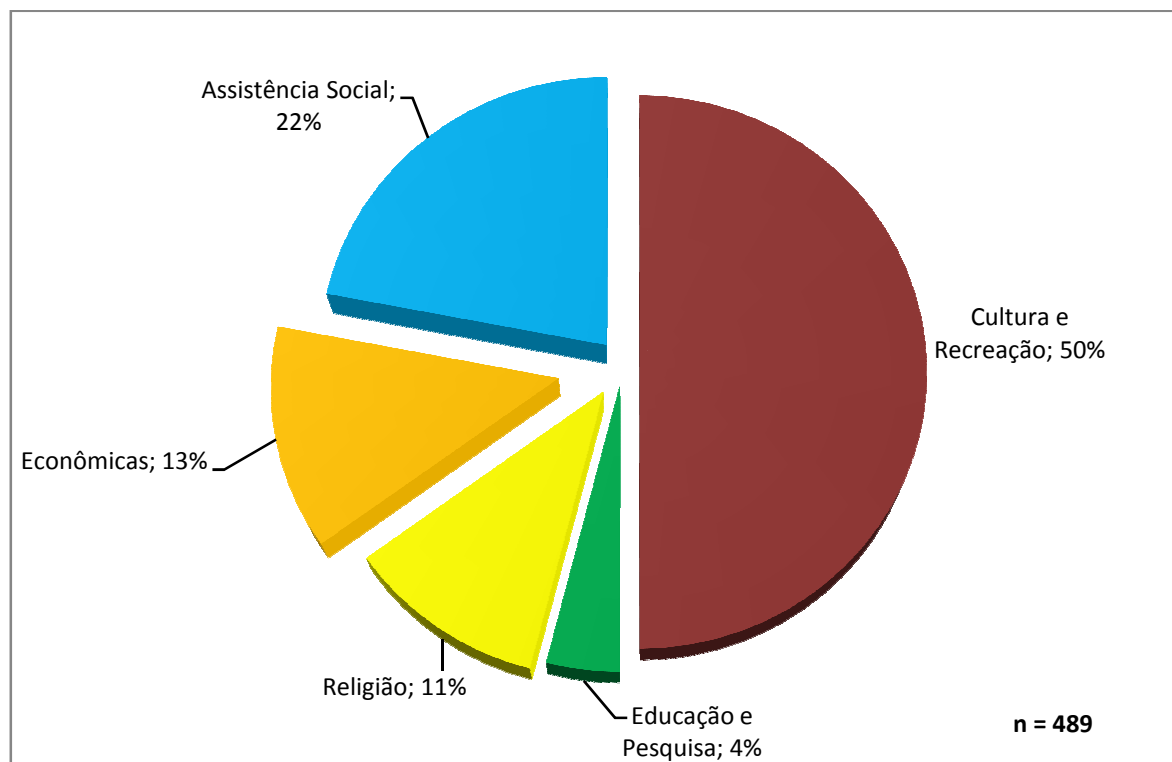
É importante destacar que o Registro Especial de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro foi a primeira instituição de registros oficiais de associações do Brasil, criada pelo decreto nº 4777, cujo objetivo, presente no “(inciso c)”, era “o registro de sociedades de natureza civil a que se refere o decreto nº 173 de 10 de setembro de 1898 para adquirirem personalidade jurídica (art. 1º § 1º)”. Esse decreto tornava factível o que a lei nº 173 (BRASIL, 1893) já dizia:

“Art. 1º As associações que se fundarem para fins religiosos, moraes, científicos, artísticos, políticos, ou de simples recreio, poderão adquirir individualidade jurídica, inscrevendo o contracto social no registro civil da circumscrição onde estabelecerem a sua sede”.

No entanto, somente com o código civil de 1916, no artigo 18º, definiu-se que: “Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa”. Dessa forma, o surgimento dos “Cartórios Especiais” é o resultado dessa gradual normatização do Estado sobre as associações, que passariam a ter existência legal somente após aprovarem seu registro no Cartório, bem como divulgarem cópias do estatuto no Diário Oficial da União.

Assim, entre o ano de 1894 até 1916, Porto Alegre apresenta uma média de 7 associações registradas por ano. De 1917 até 1930 a média de associações por ano é de 23,5. A explicação para que o número de associações registradas triplicasse a partir de 1917 está tanto na criação do Código Civil, quanto na criação do Cartório na cidade, no ano de 1916. Provavelmente, havia um número maior de associações antes de 1917, mas que não tinham onde se registrar, uma vez que grupos também possuíam um segundo caminho de atuação nessa época, por meio da autorização policial para realizar suas atividades: “eram clubes desportivos, sociedades dançantes, grupos carnavalescos e pastoris, normalmente com poucos recursos e sem patrimônio, que pretendiam apenas promover festas ou realizar “passeatas” (saídas à rua) sem sofrer repressão policial” (FONSECA, 2009, s/p).

Tendo em vista essas questões oriundas da própria natureza dos dados disponíveis durante o período, o Gráfico a seguir nos mostra os tipos de associações que se desenvolveram na cidade.

**Gráfico 4** - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1894-1930)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

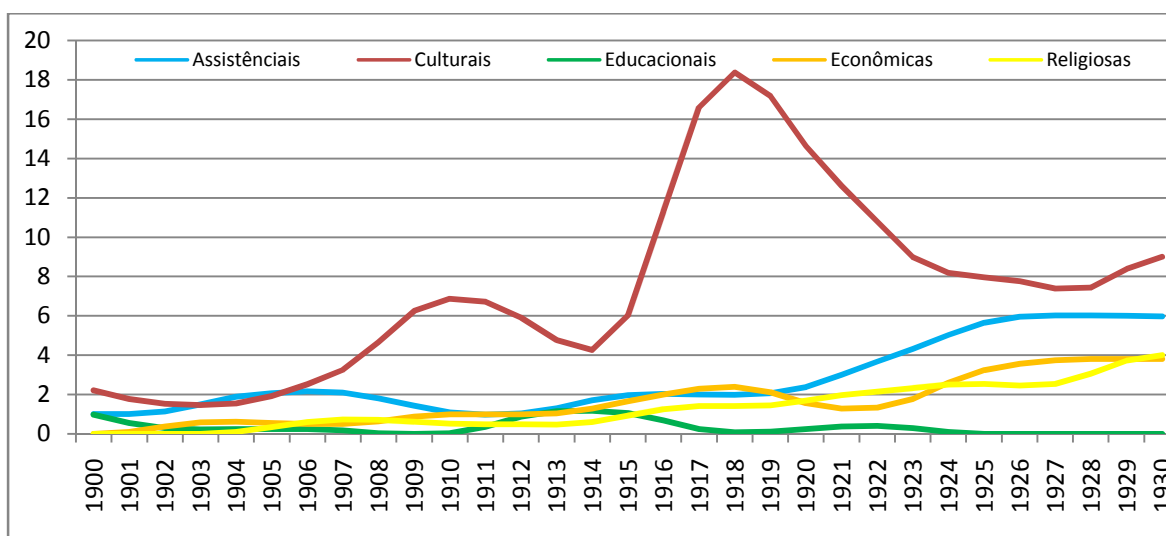
Podemos ver que o principal padrão organizativo no período que vai de 1894 até 1930 são as associações culturais, com 50% do total da amostra. Na seqüência, temos as assistenciais, com 22%. As assistenciais e culturais juntas, portanto, somam 72% do total, enquanto que as associações econômicas, com 13%, e as religiosas, com 11%, correspondem a 24%. Em um nível inferior de importância, com apenas 4% de representação nós temos as associações educacionais.

Optamos por não incluir, dentre as categorias originais do IBGE, as associações de desenvolvimento de direitos, uma vez que associações de bairro, comunitárias, destinadas a defesa de minorias e direitos sociais não estão presentes na base de dados, pois entendemos que são tipos mais contemporâneos de organização coletiva. Dessa forma, utilizar essa categoria nesse período da história seria um anacronismo, imputando valores e práticas do tempo presente em um momento da história em que tais valores ainda não existiam. Nesse sentido, são as associações culturais, assistenciais e de categorias profissionais, como podemos notar no caso das associações de padeiros, dos caixeiros, bem como as associações

de imigrantes, que parecem promover alguns direitos durante este momento de nossa história, como veremos a seguir.

Mediante essa categorização podemos colocar os diferentes tipos associativos em perspectiva histórica – Gráfico 5 –, e perceber suas tendências de maneira mais aprofundada.

**Gráfico 5** - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1894-1930)<sup>55</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Esse gráfico nos mostra que, logo após a criação do cartório e da implementação do código civil, em 1917, ocorreu um aumento no registro de associações culturais, enquanto as demais se mantêm mais ou menos estáveis, com um incremento pouco substancial. Essa situação vai se modificar somente a partir de 1925, com um aumento no número de associações dos demais tipos, sugerindo uma pluralização nos repertórios organizacionais. Levando em consideração a pesquisa de Pacheco (2005), podemos dizer que o aumento no número de indivíduos criando associações na cidade se refletiu no próprio crescimento da influência destas associações na esfera política municipal.

Como as associações culturais são predominantes nessa época, cabe especificarmos suas características. Das 231 cadastradas no cartório, 55% atendem pela denominação de Club ou Clubes. Dos mais variados tipos, desde esportivos, dançantes, étnicos e de categorias

<sup>55</sup> Esse gráfico, bem como todas as demais séries históricas por categorias foram submetidas à técnica de suavização (*smooth*) no SPSS. Esta técnica auxilia na observação de tendências, eliminando as pequenas alterações nos dados e facilitando a visualização das principais alterações nas 6 categorias.



profissionais, em sua maioria buscavam centrar-se em atividades recreativas para os seus associados, como o British Club, “fundado no dia 11 de junho de 1923, por cidadãos britânicos que vieram trabalhar em empresas estrangeiras com filiais então sediadas no Rio Grande do Sul e alguns brasileiros” (BRITISH CLUB, 2016). Em um sentido semelhante, foi criado, em 1909, o Club Italiano Abruzzi, que segundo Licht (s/d) “os italianos e seus descendentes, ainda não haviam constituído uma sociedade náutica em Porto Alegre, como tinham realizado os teuto-brasileiros e alemães”.

Aproximadamente 13% das associações presentes em nosso banco de dados têm seu nome diretamente ligado a nacionalidades de imigrantes, número que provavelmente se ampliaria com uma consulta mais detalhada de todos os estatutos do período. O surgimento desse tipo de associação cultural, fortemente ligado a questões étnicas, se deu pela massiva presença da imigração no Rio Grande do Sul, que até a década de 1920 era maior do que as taxas nacionais. Segundo Jardim (s/d), enquanto em 1900 o percentual de estrangeiros no Brasil estava cerca de 6%, no Rio Grande do Sul essa taxa dobrava para 12%. Em 1920, o Brasil manteve uma taxa de 5%, enquanto o Rio Grande do Sul possuía uma taxa de 7% de estrangeiros, situação que irá se reverter somente em 1940, quando o estado apresentou uma taxa semelhante à nacional, de 3% de população imigrante. Como esses imigrantes vinham de sociedades em que a prática associativa se encontrava mais enraizada, eles procuraram replicar as experiências de seu contexto anterior, ajudando na construção de um tecido associativo no país de destino. Este argumento também é desenvolvido por Landim (1993b, p.3, trad. nossa), para quem a proeminência do fenômeno associativo no Brasil, no final do século XIX, ocorre através de “importações européias”.

Nesse sentido, além dos Clubes, apareciam também as sociedades recreativas, com 30% do total de associações culturais<sup>56</sup>. De maneira geral, esses dados nos informam que Porto Alegre possuía uma movimentação cultural bastante forte, baseada no ímpeto da população em criar sociedades esportivas, carnavalescas, literárias<sup>57</sup>, musicais e étnicas. Exemplo disso é a associação Gondoleiros que, criada em 1915 e existente até hoje, fruto de “imigrantes italianos, vindos, na sua maioria, de Veneza, entenderam fundar uma sociedade sedimentada na cultura de suas origens cujo ‘tripé’ de sustentação era a arte, a sociabilidade, o

---

<sup>56</sup> Os 15% restantes são agremiações, ligas culturais, centros, grupos e cordões.

<sup>57</sup> Para ver algumas sociedades literárias da cidade de Porto Alegre durante o século XIX, acessar: <http://www.pucrs.br/fale/pos/historiadaliteratura/vidaliteraria/sociedades.htm>

carnaval!” (SOCIEDADE GONDOLEIROS, 2016)<sup>58</sup>. Ou a própria Sociedade Jockey Club Rio-Grandense com origens em 1899, que “estava associado a uma ideia, e um objetivo que ficou bem expresso na ata histórica que oficializou a fundação: unificar e impulsionar o esporte hípico em Porto Alegre” (ROZANO, 2016, s/p).

Por sua vez, o banco de dados atesta a forte presença das associações assistenciais, muito por conta que “a assistência social estava quase que exclusivamente nas mãos de associações particulares” (CARVALHO, 2008, p. 61), especialmente irmandades religiosas e sociedades de socorro mútuo. A criação de sociedades de socorro mútuo foi um fenômeno geograficamente amplo e de relativa importância no país, temporalmente situado na metade do século XIX até a metade do século XX, quando começou a se ampliar o sistema de seguridade social estatal. Portanto, seu objetivo era assegurar os associados, normalmente trabalhadores ou grupos étnicos, diante de possíveis riscos de saúde, com características de assistência e previdência privada. Segundo Silva Jr. (2004), Porto Alegre era a cidade do estado com maior número de sócios e associações, já que no ano de 1939 possuía 47 sociedades de socorro, que englobavam 16% da população.

A incipiente seguridade social do período era muito limitada e dependia do setor privado/empresarial para funcionar, por meio de caixas de aposentadorias e pensões que o setor público apenas regulamentava<sup>59</sup>. O que mais aparece no banco de dados, portanto, são as sociedades beneficentes – 75% da mostra – enquanto os outros 25% são hospitais, sociedades de socorro mútuo, de pecúlios, proteção e caridade. Dentre as mais importantes destacamos a Sociedade Portuguesa de Beneficência de Porto Alegre, cuja inscrição no cartório aponta para 1894. Além da portuguesa, também existiam outras sociedades beneficentes étnicas dos mais diversos tipos, como a Alemã (1922), a Africana (1921), a Israelita (1913), a Polaca (1897), a Árabe (1926). Importante também é o surgimento do Pão dos Pobres, destinada ao abrigo de órfãos e como boa parte das associações beneficentes que surgiam era ligado à Igreja Católica. Essa instituição remonta ao século XIX, mas sua refundação, após um período de inatividade, ocorreu nas primeiras décadas do século XX (PAIM, 2011).

---

<sup>58</sup> Segundo notícia do Correio do Povo de 12 de março de 1918, n. 59, p. 4, o evento de lançamento da pedra fundamental da Sociedade dos Gondoleiros aglomerou muitas pessoas, entre elas o intendente da cidade, Jose Montauray (SOCIEDADE GONDOLEIROS, 2016).

<sup>59</sup> Pioneiro nesse sentido foi o decreto nº 4.682, de 1923, que estabeleceu a criação das CAPS para os ferroviários (CARVALHO, 2008).

Terceiras mais importantes na amostra, as associações econômicas, em sua maioria são compostas de associações como a União dos Proprietários de Padarias (1923) e a Associação dos Proprietários de Padarias (1916), que, na década de 1920, lutavam para ter o domingo como descanso semanal regulamentado e para isso se articulavam com líderes republicanos. Pacheco (2004) narra com riqueza de detalhes, através da leitura das atas da Câmara Municipal, as dificuldades que essas associações tiveram para, enfim, terem os seus direitos atendidos.

Em uma época na qual os trabalhadores eram pouco propensos a se organizar porque entravam na lista negra dos patrões (FAUSTO, 2002), o nosso banco de dados aponta para algumas associações importantes, como o Club Caixeral de Porto Alegre<sup>60</sup>, de 1900, em cuja primeira assembleia estiveram cerca de 180 caixeiros com objetivo de reivindicar o descanso no comércio aos domingos. Também podemos citar a Associação dos Empregados do Comércio de Porto Alegre, de 1902, que congregava uma amplitude de profissões, mas que com uma maior especialização da representação das categorias profissionais encerrou suas atividades em 1949 (BARBOSA, 2013).

De forma embrionária, compondo 11% total do banco estão as associações religiosas, cuja maior parte são as sociedades, principalmente espíritas e africanas, que representam um terço da amostra. Das restantes temos, por exemplo, a Associação Cristã de Moços de Porto Alegre, originária da Inglaterra e presente nos cinco continentes, foi registrada em 1923, ano da fundação de sua primeira sede na cidade (ASSOCIAÇÃO CRISTÃ DE MOÇOS, 2016). Junto das sociedades e das associações estão as comunidades, como a evangélica alemã (1901), as congregações e as federações, como a das sociedades de religião africana (1929) e a Federação Espírita do Estado do Rio Grande do Sul (1922).

De acordo com as pesquisas de Landim (1993b), o tecido associativo brasileiro, principalmente em sua faceta religiosa e assistencial, é marcado pela força da Igreja Católica, que foi a religião oficial da nação até a Proclamação da República, em 1889. As Irmandades Religiosas cobriram durante boa parte de nossa história aspectos da vida social através de hospitais, abrigos e asilos, além das próprias instituições de educação. Ainda segundo Landim (1993b), a partir da desvinculação operada entre Estado e Igreja com a constituição de 1891, as associações se tornaram formas de estabelecer vínculos com a população, bem como se

---

<sup>60</sup> Tinha objetivos diversos, desde a prestação de socorros até a instrução e a recreação. No final do século XIX existiam mais de 57 associações caxerais no Estado (Duarte, s/d).

possibilitou que as novas comunidades religiosas pudessem atuar de maneira mais forte na sociedade.

No campo educacional, devido a pouca ênfase no ensino por parte dos governos, os índices de analfabetismo se mantiveram entre 65% da população durante o período, o que tornava a maioria dos indivíduos politicamente passiva, já que não podiam votar (PINTO; BRANT; SAMPAIO, 2000). Um dos reflexos dessa sociedade iletrada também pode ser visto no tecido associativo, uma vez que apenas 4% das associações são relacionadas à educação e à pesquisa. Deu-se a criação de alguns colégios, como o Israelita Brasileiro (1922) e, atuante até os dias de hoje, também destacamos o Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (1921), que reúne acervos documentais sobre a história do estado e tem por finalidade “promover estudos e investigações sobre História, Geografia, Arqueologia, Filologia, Antropologia e campos correlatos de conhecimento, principalmente centrados no Rio Grande do Sul” (INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Ao retomarmos de forma sucinta esses primórdios, com o intuito de introduzir e situar a nossa pesquisa em um contexto mais amplo, montamos um primeiro retrato das origens do associativismo em Porto Alegre e seu contexto legal/institucional de emergência, tendo em vista algumas de suas características mais básicas. Iniciamos trazendo evidências das primeiras associações na cidade, passando pela criação do cartório específico para seu registro, no ano de 1916, como resultado de um processo de regulação por parte do governo sobre a sociedade que remonta à Independência do país.

Dada a colonização e urbanização tardia da cidade de Porto Alegre, o desenvolvimento de seu tecido associativo, ao menos inicialmente, parece ter sido um processo resultante dos esforços de minorias étnicas, como de escravos, imigrantes alemães e italianos. Com o passar do tempo, os dados cartoriais nos mostram um incremento significativo no número de associações, que resulta e é resultante do aumento da importância do associativismo no cenário político municipal. De modo concomitante, mesmo que as associações culturais sejam o principal padrão de organização, gradualmente um repertório organizacional mais diversificado começou a emergir, como sugerem as análises de Landim, de que “seu perfil muda gradualmente de grupos locais e religiosos, à grupos organizados em torno de interesses políticos e profissionais mais amplos nos níveis regionais e nacionais” (1993b, p. 4, trad. nossa).

Nas próximas linhas damos prosseguimento a essas análises e nos centramos nos períodos subsequentes da história nacional: inicialmente a ruptura estabelecida pela Era Vargas (1930-1945) para após, comparar os dados com o período da IIIª República. Esse procedimento se justifica porque, em primeiro lugar, os dados a partir de então são mais sólidos, não são recortados como no caso da República Velha, cujos registros mais fiéis datam do ano de 1917. Em segundo lugar, porque são momentos críticos de mudanças nos regimes políticos brasileiros<sup>61</sup> e nos permitem comparar um período autoritário com um democrático, procedimento útil para os objetivos do trabalho.

### **3.2. A Era Vargas e as contradições no associativismo**

A relativa estabilidade da política institucional vigente durante o período oligárquico liberal se viu afetada pela crise econômica de 1929, originada nos Estados Unidos e cujos efeitos foram devastadores na economia política mundial. Como reflexo, houve uma tendência de aumento dos poderes executivos, ocasionando mudanças profundas na maior parte dos regimes políticos da América Latina entre os anos de 1930 e 1933 (DONGHI, 2008), com somente cinco regimes democráticos em meio a quinze ditaduras. Como o Brasil era essencialmente um país exportador de produtos primários, “a crise mundial trazia como consequência uma produção agrícola sem mercado, a ruína de fazendeiros, o desemprego nas grandes cidades” (FAUSTO, 2002, p. 186).

Junto da crise econômica veio a crise política, uma vez que as instituições republicanas não encontravam mais legitimidade fora dos domínios paulistas e mineiros. As demais elites regionais se uniram em torno do nome de Getúlio Vargas, que já era governador do Rio Grande do Sul, destituindo o presidente paulista eleito, Washington Luís, e dando início à chamada Revolução de 1930, com a dissolução do Congresso Nacional e a criação de um governo provisório, em 24 de novembro. A partir de então, temos um novo período da história brasileira, na qual os direitos políticos evoluem de maneira limitada, contudo, “não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais” (CARVALHO, 2008, p. 123).

Assim, em posse das funções executivas e legislativas, Getúlio centraliza o poder em suas mãos, demite os governadores de todos os estados da federação e em seus lugares

---

<sup>61</sup> Segundo Bennet e Checkel (2014), além dos momentos críticos, outro ponto de partida para um trabalho pode ser a entrada de algum ator chave no processo estudado, que modifique ou altere as relações anteriormente estabelecidas. Ao mesmo tempo, a noção de crise é basilar nos estudos da sociologia histórica.

nomeia interventores federais vinculados à causa da revolução, à exceção de Minas Gerais. Como o objetivo era justamente se sobrepor aos velhos coronéis estaduais (SOUZA, 1976), tais mudanças não foram aceitas passivamente e culminaram na Revolução Constitucionalista de 1932. Iniciada pelas elites descontentes do estado de São Paulo que buscavam defender a bandeira constitucional e a volta ao regime oligárquico, o movimento não obteve apoio e três meses depois foi encaminhada a rendição.

Embora as elites paulistas tenham perdido a guerra civil, o governo cedeu às suas pressões e, após os primeiros anos de um contexto político-institucional de exceção e instabilidade, buscou legitimação através da realização de eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, em maio de 1933. As eleições apresentaram alguns avanços do ponto de vista dos direitos políticos, como o direito de votos das mulheres, o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral. Contudo, o resultado das eleições reforçou o peso das elites regionais já alinhadas com o governo e os deputados eleitos, em 14 de julho de 1934, promulgaram a Constituição e elegeram Getúlio Vargas como Presidente da República através do voto indireto.

Inaugurando a curta IIª República (1934-1937), a nova constituição era muito similar a anterior, de 1891, atualizando alguns aspectos importantes da realidade socioeconômica do país, mas mantendo os analfabetos fora do espectro político, que eram 56% da população em 1940 (FAUSTO, 2002). Apesar disso, pretendeu solucionar esse problema ao estabelecer a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, mesmo que o avanço na estruturação de um ensino escolar público tenha sido lento ao longo dos anos (KANG, 2010).

Vargas também avançou significativamente na legislação trabalhista, regulamentou e proibiu a diferença nos salários de menores e mulheres, estabeleceu as férias, o domingo como dia de descanso semanal e o salário mínimo. Toda essa legislação, que representou um avanço significativo e que se mantém até os dias de hoje, foi unificada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. As greves foram proibidas a partir do Estado Novo (1937-1945) e os sindicatos ficaram sob a tutela do governo, mais especificamente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), uma vez que a legislação previa a unicidade sindical, filiação voluntária e contribuição compulsória. Essas articulações foram uma parte importante da sustentação do regime (FAUSTO, 2002), já que o recolhimento do imposto sindical, em 1942, atrelou os sindicatos a estrutura do Estado Novo, gerando problemas como a oligarquização e a proliferação de sindicatos de carimbo (GOMES, 2008).

Apesar da promulgação da Constituição e da eleição indireta de Vargas, alguns indícios indicavam a instabilidade política no país, como as greves de 1934 e a tentativa frustrada de revolução popular da Aliança Nacional Libertadora (ANL), grupo de esquerda capitaneado por Luis Carlos Prestes, em 1935. Como resposta, o governo promulga a Lei de Segurança Nacional (LSN) e o Brasil passa a viver, novamente, sob um regime de exceção, que impedia “a organização de associações ou partidos com o objetivo de subverter a ordem política ou social”, ao mesmo tempo em que “abriu caminho para amplas medidas repressivas e para a escalada autoritária” (FAUSTO, 2002, p. 197-198)<sup>62</sup>.

Contraditoriamente, a carta constitucional de 1934 convocava eleições presidenciais para o ano de janeiro de 1938 e, de forma gradual, tencionava uma leve diminuição nas medidas repressivas do Estado. Contudo, a descoberta do Plano Cohen, um suposto plano de insurreição comunista, surge como “um pretexto para reacender o clima golpista” (FAUSTO, 2002, p. 199). O Congresso, apoiado pela maioria dos governadores, declarou estado de guerra no país em 1937, iniciando o período que a historiografia chama de Estado Novo.

Esse período da história política brasileira manteve Getúlio Vargas no poder até 1945 e “não representou um corte radical com o passado. Muitas de suas instituições e práticas vinham tomando forma no período 1930-1937” (FAUSTO, 2002, p. 201). Pelo viés autoritário, dada a extinção de todos os partidos existentes, aprofundou os direitos sociais e construiu o Estado moderno no país através da reformulação e profissionalização da administração pública, distanciando a burocracia dos partidos políticos (FAUSTO, 2002). Ao mesmo tempo, uniu essa burocracia civil emergente com a burguesia industrial, recuperando a economia brasileira com relativa facilidade, pois enquanto o mercado externo estava fechado para os produtos agrícolas brasileiros, Vargas praticou uma política industrial forte, baseada na substituição de importações<sup>63</sup> e na ampliação do mercado interno.

Contudo, com o fim da Segunda Guerra Mundial, grupos dentro e fora do governo encaminharam movimentos em prol da democratização. Segundo Boris Fausto (2002), um dos principais motivos para o fim do Estado Novo foi a contradição da inserção do país no cenário das relações internacionais, uma vez que o Brasil autoritário se vinculou aos demais

---

<sup>62</sup> Dentre as medidas repressivas podemos citar a criação, em 1936, de um tribunal de exceção, o Tribunal de Segurança Nacional, bem como prisões de cinco parlamentares simpatizantes da ANL.

<sup>63</sup> A política econômica de substituição de importações se baseou na produção interna e na indústria de base. Associada ao nacionalismo, essa política colocou nas mãos do estado setores chave da economia da época, como as minas, a energia e o petróleo (FAUSTO, 2002).

países democráticos durante a guerra. Além de declarações de próprios integrantes do governo de apoio ao regime democrático, pressões sociais também ocorriam nessa direção, como a passeata realizada no ano de 1943 contra a ditadura, organizada pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Dessa forma se encaminhou a transição, Vargas renunciou o cargo de presidente, em 1945, e se retirou para São Borja, sua cidade natal, fixando o prazo de noventa dias para a realização das novas eleições, de modo que “a transição para o regime democrático representasse não uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, em meio a muitas continuidades” (FAUSTO, 2002, p. 215).

No que tange ao Rio Grande do Sul, a Era Vargas não gerou uma ruptura política como havia acontecido em outros estados da federação, porque boa parte das elites revolucionárias de 1930 estava nos círculos do PRR. O Estado foi a base territorial, política e financeira da qual emergiu a revolução, pois tanto Getúlio Vargas, quanto Flores da Cunha, interventor e governador de 1930 a 1937, e Alberto Bins, intendente de Porto Alegre, pertenciam ao mesmo círculo e fizeram carreira no partido. Com isso, as mudanças que a revolução acarretou no panorama nacional não foram tão profundas no sistema político estadual e municipal que analisamos, dado o predomínio do PRR desde 1897.

No entanto, essa harmonia foi se desfazendo frente a duas questões principais. Primeiro, havia uma tensão constante sobre a autonomia e o papel do estado do Rio Grande do Sul no governo altamente centralista de Vargas, o que acabou levando ao segundo problema, relacionado à busca de projeção de Flores da Cunha na esfera federal. Aos poucos, as contradições entre o poder local e o poder nacional, explicitadas na disputas entre os dois principais líderes do PRR, tornaram Flores da Cunha o mais forte opositor de Getúlio Vargas, especialmente a partir do ano de 1935 (LOVE, 1975). Quando foi decretado o Estado Novo, ampliou-se a necessidade de suprimir os conflitos internos e “no dia 18 de outubro Flores refugia-se exilado em Montevideú, no Uruguai, e, um dia depois, Vargas decreta a intervenção federal no Rio Grande do Sul” (ELÍBIO JUNIOR, 2006, p. 46).

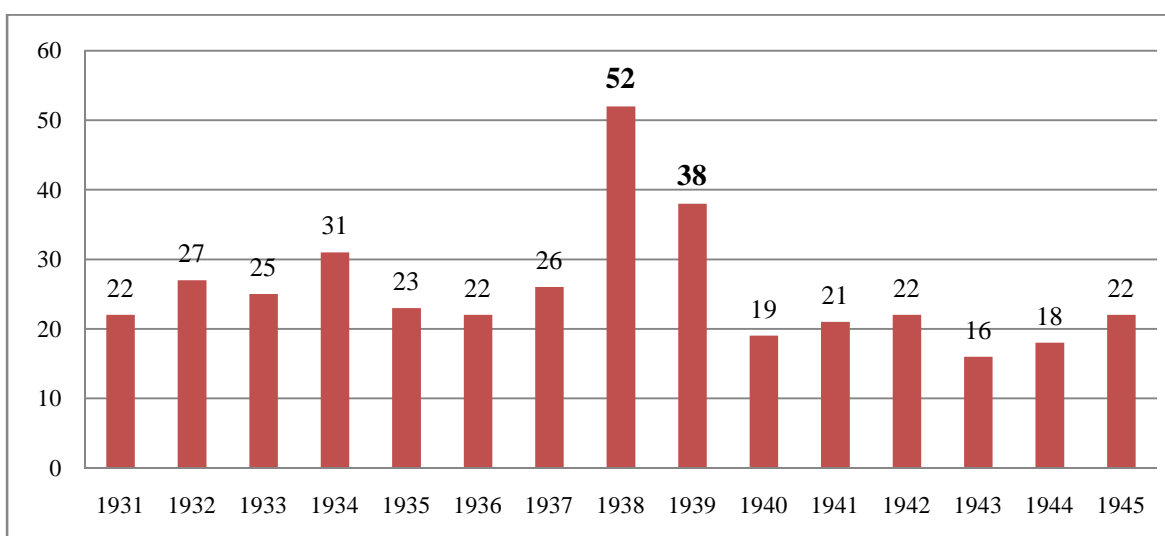
Desde então, até o ano de 1945, o Estado passou a ser governado por militares, aprofundando o processo que se iniciou com a Revolução de 1930, de substituição das antigas elites políticas regionais por elites mais coesas, homogêneas e afinadas com o governo federal (AMARAL, 2005). Seguindo o exemplo de Flores da Cunha, Alberto Bins também anunciou seu afastamento da intendência municipal de Porto Alegre, prática que outros membros do governo que não apoiavam o Estado Novo também fizeram (AMARAL, 2005). Com isso, “a



designação do novo prefeito teve significado fundamental: pôs um fim ao continuísmo do PRR e à sua política administrativa” (BAKOS, 1998, p. 221).

Situando nossos dados nesse período político-institucional conturbado da história política brasileira, trazemos algumas considerações interessantes. Primeiro, se tomarmos a década de 1920, temos uma média de 23 associações criadas por ano. Já na década de 1930, o número de associações criadas sobe para 27,5/ano, indicando que os indivíduos continuaram utilizando as associações para atingir determinados fins. Ao contrário do esperado, mesmo com as convulsões políticas e o estabelecimento de um regime autoritário, as associações se enraizaram como uma forma de ação coletiva na cidade de Porto Alegre, de acordo com o Gráfico 6:

**Gráfico 6** – Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1931-1945)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

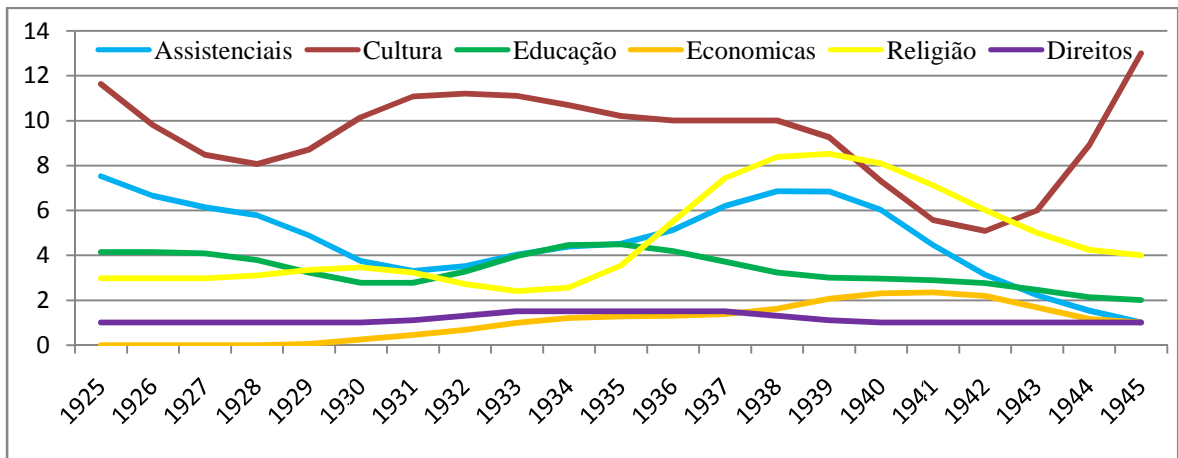
Esse crescimento médio de 4 associações por ano em relação ao período anterior pode ser explicado por dois motivos. Em primeiro lugar, em Porto Alegre temos um raro caso de continuidade política, com o PRR administrando de 1897 até 1937. Em segundo lugar, mesmo que a estabilidade nas instituições tenha possibilitado um manutenção no número de associações criadas, os dados revelam que a saída do PRR do poder, com o advento do Estado Novo, permitiu um rápido incremento no número de criação de associações na cidade de Porto Alegre. Tendo em vista que a média de criação da década foi de 27,5/ano, os dados de 1931 até 1937 circundam essa média. Em contraposição, no ano de 1938, logo após a saída do

partido, o número de associações criadas quase dobra, diminuindo pouco em 1939 e voltando a sua tendência anterior em 1940.

Contraditoriamente ao que esperávamos, os dados sugerem que as mudanças nos governos municipais e estaduais influenciaram a forma como os indivíduos atribuíam oportunidades de participação associativa. Nesse sentido, o fim do domínio do PRR na política local foi percebido como uma janela de oportunidades, pelo menos por um curto período de tempo. Conforme sugere Amaral (2005, p. 128), “durante o Estado Novo ocorreu o desalojamento de parte da elite política rio-grandense, e que à medida que estes eram desalojados do poder outros foram sendo articulados no poder estadual”. Em um sentido semelhante, Eli Diniz (1981, p. 84-85) afirma que, no plano nacional, o Estado Novo “implicaria não uma exclusão da influência, senão uma redefinição dos canais de acesso e influência, através dos quais a interferência dos diversos grupos se faria sentir a partir de então”. Mas, em contraposição à excitação proporcionada por essas mudanças, a Lei de Segurança Nacional, divulgada em 1936, e a Constituição de 1937, em nível nacional, fizeram com que as associações que vinham se desenvolvendo fossem sufocadas pelo regime autoritário, fossem de direita, de esquerda ou de imigrantes (LANDIM, 1993b).

Quando detalhamos a distribuição das categorias ao longo do tempo, o Gráfico 7 nos mostra a tendência maior de criação das associações culturais, formato predominante durante a primeira metade do século XX. Ao mesmo tempo, corroborando o argumento anterior sobre a importância da saída do PRR, podemos ver que no ano de 1938 e em 1939 todas as categorias apresentam um pico em relação aos anos anteriores. Após esse ápice, temos uma queda em todas as categorias.

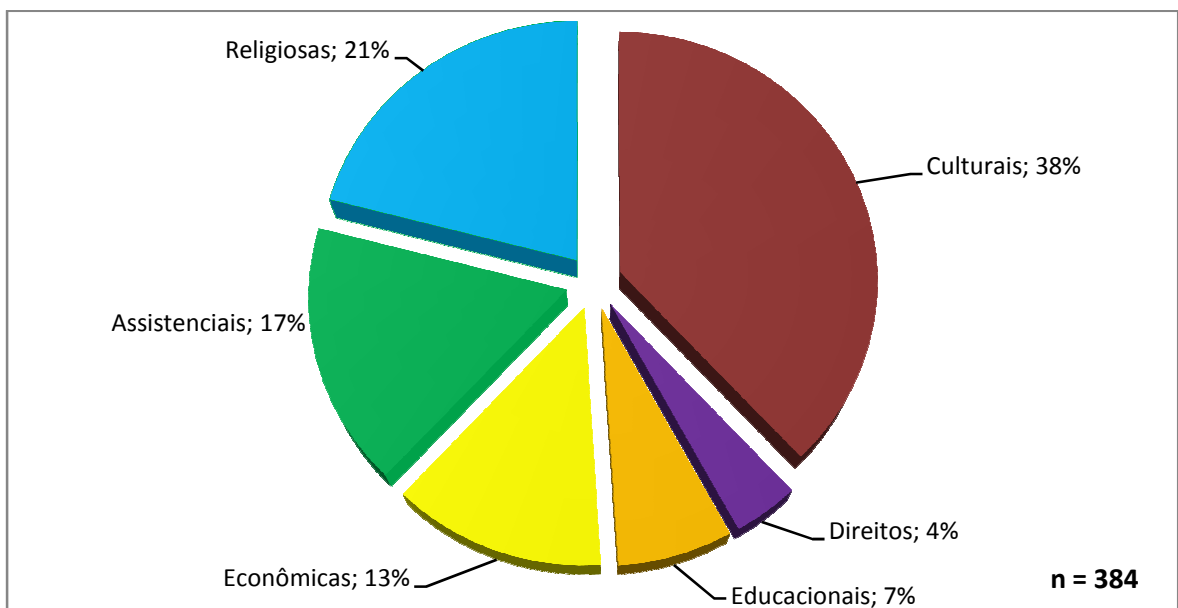
**Gráfico 7** - Série histórica de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1925-1945)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

No banco de dados do período correspondente à Era Vargas, estão 384 associações, representando aproximadamente 4% do total. Dentro disto, o Gráfico 8 nos mostra o predomínio de criação de associações culturais, seguidas, respectivamente, pelas religiosas, assistenciais e econômicas. Com um número pouco expressivo de criação estão as associações educacionais e as de direitos.

**Gráfico 8** - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1931-1945)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Embora sejam escassos os estudos que se focam sobre os diferentes formatos associativos nesse período da história, um dos motivos para a predominância das associações culturais na cidade pode ser encontrado na tese de doutorado sobre elites políticas no Rio Grande do de Sul, de Sandra Amaral (2005, p. 99), quando afirma que:

“com relação à participação dos integrantes da elite política em entidades, tivemos a proeminência, em todas as três elites políticas, de uma maior participação em entidades com atividades de cunho cultural. Constatamos que a vinculação com as atividades culturais foi de grande preocupação das elites políticas rio-grandenses que atuaram de 1930 até 1947”.

Mesmo que as elites políticas não tivessem criado as 140 associações culturais presentes em nossa base, a sua simples inserção e atuação nesses grupos serve como um sinal da importância deste espaço na sociedade da época. Dessa forma, a visibilidade dessas organizações provavelmente incitava os demais indivíduos a criarem esse tipo de associações. Apesar da importância das associações culturais, quando comparamos entre a base de dados da República Velha com a Era Vargas, aparecem algumas mudanças.

**Tabela 1** - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1945)

	1917-1930	1931 - 1945
<b>Cultura e Recreação</b>	50%	38%
<b>Assistência Social</b>	22%	17%
<b>Econômicos</b>	13%	13%
<b>Religião</b>	11%	21%
<b>Educação e Pesquisa</b>	4%	7%
<b>Direitos</b>	----	4%
	100% (n=315)	100% (n=384)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Dentre as mudanças, a principal é a queda de 12% dos tipos culturais e recreativos, principal formato de organização durante essa primeira metade do século XX. Em segundo lugar, destacamos o crescimento de 10% das associações religiosas, que passam ao segundo posto em formas de organização na cidade, por motivos que veremos adiante. Por sua vez, as associações assistências apresentam uma queda de 5%, as econômicas mantêm os mesmos 13%, enquanto que, residuais no período anterior, as educacionais e as de desenvolvimento de direitos começam a aparecer na base de dados.

Apesar da importância para os grupos dirigentes, a queda no número de associações culturais pode ser resultado da pressão política sobre as associações de imigrantes, porque, “as

associações foram um dos locais mais visados pelas autoridades governamentais em sua campanha de nacionalização” (MAZO, 2007, p. 49). Essa campanha de nacionalização aprofundada no governo de Getúlio Vargas foi “planejada para impor a assimilação, cerceando as etnicidades e suas manifestações através da intervenção direta na organização comunitária e na cultura dos grupos imigrados” (SEYFERTH, 2002, p. 140). Com isso, Vargas tentou diminuir os regionalismos e imputar um senso de nacionalidade na população, tal que “o papel desempenhado pelo Estado se deu de modo contundente, ou como forma de homogeneizar a população através do ensino, ou ainda através de atitudes repressivas e com o apoio da própria população” (AMARAL, 2005, p. 173). O resultado dessas medidas de restrição e cerceamento aos estrangeiros foi “a redução do significado da imigração internacional e do crescente volume das migrações internas” (FAUSTO, 2002, p. 215).

Como mostramos na seção anterior, a cidade de Porto Alegre e o Rio Grande do Sul possuíam um número alto de imigrantes e inúmeras entidades culturais de alemães, italianos, poloneses, judeus, etc., de modo que foi necessária uma intensificação da campanha de nacionalização no estado, principalmente a partir dos anos iniciais do Estado Novo. Por meio do Decreto lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941<sup>64</sup>, as associações esportivas só poderiam ser dirigidas por brasileiros, seus nomes não poderiam mais estar em língua estrangeira<sup>65</sup>, todos os seus documentos, como as atas e estatutos, deveriam ser traduzidos para o português, bem como foi proibida a prática de línguas estrangeiras dentro das sedes. Para fiscalizar essas práticas foi criado na cidade de Porto Alegre, no ano de 1941, o Conselho Regional de Desportos, que emitia um Alvará anual de funcionamento às associações.

De acordo com o Gráfico 7, podemos ver o declínio das associações culturais, do ano de 1939 até 1944, que são ultrapassadas em termos de criação pelas econômicas, sugerindo uma possível influência dessas ações governamentais no tecido associativo cultural da cidade. Dessa forma, das 140 entidades culturais, aproximadamente 30% são Club ou Clubes dos mais diferentes tipos, 22% Sociedades Recreativas, Carnavalescas ou Esportivas, além de outros formatos como agremiações, centros culturais e federações. Existente até os dias de hoje, um exemplo de associação criada nesse período é a Associação Literária Feminina do

---

<sup>64</sup> Neste, foi criado o Conselho Nacional de Desportos que, entre outros objetivos, buscava “(a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país, bem como tornar os desportos, cada vez mais, um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e da energia nacionais”.

<sup>65</sup> Decreto lei 406, ano de 1938. Art. 42.

Rio Grande do Sul, de 1943: “uma associação de caráter cultural sem fins lucrativos e congregada de mulheres [...] tem como objetivos contribuir para a valorização cultural e intelectual da mulher; incentivar a pesquisa científica e estimular a criação de obras de caráter literário e artístico” (ACADEMIA LITERÁRIA FEMININA DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Entre outras fontes sobre o associativismo na época e que foram pouco exploradas no âmbito da sociologia brasileira até agora estão os Anuários Estatísticos do IBGE, que serão utilizados ao longo de todo o nosso trabalho, pois nos ajudam a decifrar um pouco melhor nosso objeto de análise. Na tabela 2, estão os dados coletados pelo governo federal no ano de 1937 e publicados no anuário de 1939-1940, dispostos pelo número de associações e a população total, permitindo o cálculo da média de associações disponíveis por indivíduo em cada estado. Dessa forma, para pesar a importância nacional do Rio Grande do Sul, na tabela abaixo elencamos os estados por ordem das menores médias, ou seja, daqueles com maior proporção de associações por população<sup>66</sup>.

**Tabela 2** - Número de associações culturais por estado e média por população (1937)

<b>ESTADO</b>	<b>Nº ASSOCIAÇÕES</b>	<b>POPULAÇÃO TOTAL</b>	<b>MÉDIA ASSOC/POP.</b>
Pernambuco	121	3.071,78	21 mil
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>119</b>	<b>3.187,86</b>	<b>26 mil</b>
São Paulo	180	6.961,74	38 mil
Minas Gerais	190	7.831,66	41 mil
Bahia	91	4.327,80	47 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1939-1940).

Esses dados retratam o rol de associações culturais da época, nela incluídas associações científicas, literárias, artísticas e desportivas. Embora o conteúdo do conceito seja diferente do que estamos usando, podemos ver o Rio Grande do Sul como segundo estado em número de associações culturais, levando em consideração o tamanho da população (IBGE, 1939; 1940). Percebemos, então, a importância desse fenômeno no contexto da nossa pesquisa, que já vinha sendo apontado pelos dados de criação de associações apresentados até agora.

<sup>66</sup> Para evitar a repetições, ressaltamos que esse procedimento foi realizado com todas as tabelas da tese cuja fonte são os anuários estatísticos.

Já as associações religiosas foram as que mais cresceram em número nessa época e nossos dados apontam para a disseminação do movimento espírita. Do total de associações religiosas, 65% atendiam pelo nome de Sociedades Espíritas, se vinculando a um movimento de proliferação da religião fomentado pelo I Congresso Espírita do Rio Grande do Sul, em 1921, ano em que também foi fundada a primeira federação espírita do estado (WEBER; SCHERER, 2014). Se o movimento estabelece suas raízes no Brasil a partir do final do século XIX, segundo Weber e Scherer (2014, p. 50), “ao longo das décadas de 1930 e 1940 foi possível identificar o desenvolvimento de uma ampla proposta de organização para o movimento espírita baseada na normatização doutrinária, ritual e institucional”. De acordo com as autoras, essas iniciativas se deram por conta dos inúmeros obstáculos que se impunham para a legitimação social do movimento no Brasil, desde a criminalização de suas práticas de cura até a oposição do catolicismo e o contexto político repressivo.

Weber e Scherer (2014) apontam que a Federação Espírita do Rio Grande do Sul resguardou o movimento espírita da ação repressiva do Estado Novo e se constituiu como uma consistente via de consolidação para o espiritismo na sociedade rio-grandense. O aumento no número de associações religiosas, especialmente por conta desses fatores, também é referendado pela análise das associações filiadas à Federação:

“Acompanhando a evolução do quadro federativo é possível identificar um expressivo crescimento no número de adesões à instituição entre os anos de 1934 e 1949, período em que se desenvolvem suas principais propostas e iniciativas organizacionais. O destaque fica para o ano de 1940 no qual o número de filiadas chega a 70, um significativo aumento de 118% em relação às 32 entidades listadas no ano de 1934, o que se traduz em uma maior presença da instituição no interior e filiações em todas as regiões do Estado” (WEBER; SCHERER, 2014, p. 50).

Se o número de associações criadas não nos diz muito a respeito da vida útil e da presença de fato na sociedade de um determinado formato associativo, através da pesquisa de Weber e Scherer (2014) podemos concluir que nesse período temos um número de associações religiosas criadas correspondentes a uma maior organização e atuação desses grupos. Ao invés de atribuição de oportunidades, temos aqui um caso de atribuição de ameaça política, seguida de uma maior organização, em face à criminalização do espiritismo, “especialmente pelo impacto do Código Penal de 1940, que enquadrava as práticas espíritas nos crimes contra a saúde pública, sobretudo no artigo 284 que versava sobre o curandeirismo” (WEBER; SCHERER, 2014, p. 46).

Por sua vez, as associações assistenciais e de saúde sofrem uma queda importante no número de criação de associações, em um processo que irá se aprofundar também durante a IIIª República. Acreditamos que a explicação para a sua perda de importância está na própria atuação do governo no intuito de garantir direitos sociais para a população pela primeira vez na história nacional. Ao longo da Era Vargas foram criados inúmeros Institutos de Aposentadoria e Pensão, que concediam benefícios aos trabalhadores sindicalizados como aposentadoria por invalidez, pensão para dependente, em alguns casos auxílio médico-hospitalar, auxílio doença, entre outros. Excluindo dessa legislação os autônomos, os trabalhadores domésticos e rurais, “em cinco anos a previdência social foi estendida a quase todos os trabalhadores urbanos” (CARVALHO, 2008, p. 114). Ou seja, o regime autoritário ampliou sua capacidade de atuação e se inseriu em uma área que antes estava restrita a associações e empresas privadas, diminuindo a necessidade das mesmas.

De qualquer forma, as associações criadas durante esse período, seguem quase o mesmo padrão da República Velha, pois das 64 que constam em nosso banco de dados, 58% atendiam pela denominação de Sociedade Beneficente. As demais são sociedades de auxílio e socorro mútuo, asilos e médicas. Nessa categoria estão associações como a Sociedade Porto-Alegrense de Auxílio aos Necessitados (1931), ou a Sociedade de Assistência aos Lázarus e Contra a Lepra (1934), cuja existência se dá dentro do conjunto de políticas nacionais de combate a doença (SERRES, 2013). Utilizando novamente os Anuários Estatísticos do IBGE, podemos comparar as associações de beneficência nos estados brasileiros e ver seu peso no Rio Grande do Sul.

**Tabela 3** - Número de associações beneficentes por estado e média por população (1942)

<b>ESTADO</b>	<b>Nº ASSOCIAÇÕES</b>	<b>POPULAÇÃO TOTAL</b>	<b>MÉDIA ASSOC/POP.</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>149</b>	<b>3.506,100</b>	<b>23 mil</b>
Pernambuco	106	2.820,100	26 mil
São Paulo	197	7.576,700	38 mil
Minas Gerais	105	7.115,100	67 mil
Bahia	87	4.122,300	47 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1941-1945).

As posições seguem quase iguais às das associações culturais, com a diferença que o Rio Grande do Sul troca de posição com Pernambuco. Ao detalhar um pouco mais os dados do Anuário, eles informam que das 149 associações do estado, 53 delas eram reservadas a



categorias de trabalhadores, 103 só atendiam os próprios associados, enquanto 43 atendiam também seus familiares. Outra questão interessante é que 31% delas surgiram antes de 1903, o que mostra a antiguidade desse setor, e 25% surgiram de 1904 até 1923. Contudo, boa parte delas é relativamente nova, pois 44% foram criadas entre 1924 e 1942, tendo no máximo 18 anos de funcionamento.

Entre as 48 associações econômicas, 69% são de trabalhadores e profissionais, enquanto 21% são de produtores rurais e somente 10% são de empresários. Entre as de trabalhadores destacamos a FCORS - Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul (1935), o Círculo Operário Porto Alegrense (1935), o Círculo Operário Ferroviário (1937), que eram “associações cristãs de operários”, fundadas por padres e cujos objetivos eram “manter sob sua influência o mundo operário e evitar o domínio de ideologias materialistas (primordialmente o comunismo) neste ambiente” (FCORS, 2016). Entre as profissionais estão a Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (1933), cuja fundação contou com 47 profissionais da área, a Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (1933), fundada como sindicato para os profissionais agrônomos, e a Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul – AJURIS – (1944), cujo objetivo era “intensificar o espírito de classe entre os associados, solidarizá-los, cultivar o coleguismo e defender-lhes interesses relevantes” (AJURIS, 1944). Outra associação importante é a dos Ferroviários Sul Rio-grandenses (1931), cuja

“ideia de criação da Entidade nasceu do trabalho de 16 ferroviários que acompanharam, naquela época, a organização da classe ferroviária nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo e constataram que embora constituíssem um núcleo com 12.000 obreiros, estavam isolados, não tinham normas, ficavam a deriva nas decisões que envolviam os destinos da categoria e impotentes para defender seus direitos” (ASSOCIAÇÃO DOS FERROVIÁRIOS SUL RIO-GRANDENSES, 2016).

Cabe destacar que as associações econômicas e o lugar de sua representação na estrutura do Estado foram temas de acirrados debates durante a Era Vargas, ao ponto de ser incluído na Constituição de 1934<sup>67</sup>. Inspirada na Itália fascista, a representação das associações profissionais significou que delegados escolhidos nos sindicatos elegiam alguns deputados, de modo que “foram eleitos 40 deputados classistas, 17 representando os empregadores, 18 os empregados, três os profissionais liberais e dois os funcionários públicos” (CARVALHO, 2008, p. 101).

<sup>67</sup> “A Constituição brasileira de 1934 determinava, no *caput* do Artigo 23, que a ‘Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo [...] e de representantes eleitos pelas organizações profissionais’ (BRASIL, 1935)” (BARRETO, 2003, p. 121).

Esse debate matizava “diferenças significativas a respeito da função a ser exercida por essas entidades, do modo como elas seriam reunidas, do ambiente em que tal representação ocorreria” (BARRETO, 2004, p. 120). No entanto, o Congresso foi fechado e a representação das associações profissionais foi deixada de lado em prol de uma visão mais deliberativa, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, no qual “os organismos de participação dos empresários e de consulta a eles, intensificados no Estado Novo, contemplavam principalmente os interesses do governo e retiraram do patronato muito da influência pretendida” (BARRETO, 2004 p. 126).

De maneira semelhante às associações culturais e de beneficência, os Anuários Estatísticos do IBGE trazem um levantamento sobre os sindicatos brasileiros do período, conforme Tabela 4:

**Tabela 4** - Número de sindicatos por estado e média por população (1942)

ESTADO	SINDICATOS	POPULAÇÃO TOTAL	MÉDIA: SINDICATO/POP.
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>140</b>	<b>3.506,10</b>	<b>25 mil</b>
São Paulo	265	7.576,70	28 mil
Pernambuco	74	2.820,10	38 mil
Minas Gerais	91	7.115,10	78 mil
Bahia	54	4.122,30	76 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1941-1945).

Em primeiro lugar cabe destacar que ocorrem mudanças em relação aos dados anteriores, com destaque para a troca de São Paulo, um estado mais industrializado, por Pernambuco. Ao mesmo tempo, a presença de 140 sindicatos, com proporção de 1 para cada 25 mil gaúchos, corrobora, levando em conta as demais análises dos anuários, que o Rio Grande do Sul é um dos principais, senão o principal estado, em número de organizações sociais disponíveis para a população se vincular neste período.

Já o campo educacional, antes limitado à formação de elites, sofre algumas mudanças na Era Vargas, como a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública e o estabelecimento da obrigatoriedade da educação primária na Constituição de 1934, que possibilitou um crescimento razoável das matrículas no ensino primário e secundário (KANG, 2010). Podemos conjecturar que essas mudanças também se fizeram sentir no tecido associativo, uma vez que há um leve incremento de 3% nas associações educacionais, padrão

mantido na IIIª República. Surgem sociedades como a Rio-grandense de Educação (1933), a Academia Rio-grandense de Letras (1932), bem como associações de ex-alunos, institutos de pesquisa e escolas técnicas, a Escola Livre de Comércio (1937) e o Instituto Rio-grandense de Contabilidade (1933) que serviam para a formação de caixeiros viajantes, guarda-livros e auxiliares comerciais (BARBOSA, 2009). Essa ampliação é acompanhada do surgimento de associações estudantis mais atuantes, como a Federação dos Estudantes de Porto Alegre (1936), vinculada à universidade pública (GONÇALVEZ; CARRA, 2013).

Por último, os tipos mais difíceis de categorizar neste período foram os de desenvolvimento de direitos. Aqui o problema das associações multifocais apontado por Lüchmann (2012a) é amplificado por alguns motivos: 1) existem poucas pesquisas sobre o tema que remontem a esse período histórico; 2) as associações de moradores e comunitárias ainda não eram um formato associativo comum; 3) a defesa de grupos e minorias, conforme mostramos até aqui, eram feitas principalmente nas associações étnicas culturais; 4) seria preciso um aprofundamento maior no próprio conceito de direitos e seu entendimento à época, que não cabe a esse trabalho.

Feitas essas ressalvas, começam a aparecer alguns casos de associações comunitárias e de moradores, por exemplo, a Sociedade dos Amigos da Praia de Torres (1936), fundada pela elite porto-alegrense da época que veraneava em Torres (CARDOSO, 2008), e a Sociedade Amigos da Vila Assunção (1943), que “era tipicamente uma sociedade de bairro. Seus sócios banhavam-se nas águas ainda não poluídas do Lago Guaíba” (SOCIEDADE AMIGOS DA VILA ASSUNÇÃO, 2016). Antes do Estado Novo e do tensionamento com as associações de imigrantes, também aparecem algumas federações étnicas, como a Federação das Associações Polonesas no Rio Grande do Sul (1932) e a Federação das Sociedades Italianas no Rio Grande do Sul (1932). Esta última, que na data de sua fundação, dia 25 de agosto de 1932, publicou no jornal *Correio do Povo* a seguinte notícia:

“podem participar todos os entes e associações entre italianos da capital do Estado do Rio Grande do Sul que professam a defesa e a ideia de pátria [...] A Federação propõe-se os seguintes fins: cooperar para que seja mantido e defendido, nas corporações italianas, o sentimento da concórdia e da italianidade [...] sustentar as causas dos entes confederados, intervindo na tutela dos seus direitos”<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> 25/08/1932. *Jornal Correio do Povo*. Ano XXXVIII. N.201. p. 7.

O surgimento dessas associações de desenvolvimento de direitos, junto da análise dos dados e da bibliografia disponível, mostra que durante a Era Vargas houve uma incipiente mudança nas formas de organização na cidade de Porto Alegre. Considerando o desenvolvimento de novas hipóteses e não o estabelecimento de relações de causa-efeito, podemos dizer que a pluralização iniciada no final da década de 1920 e o fechamento de oportunidades para as minorias étnicas, durante a Era Vargas, propiciaram uma queda no número de associações culturais. Em oposição, no campo religioso a visualização de uma ameaça política, com a repressão do Estado Novo, fez com que diversos indivíduos começassem a criar associações e a organizar o movimento espírita. Nesse sentido, as ameaças políticas do governo e a intensidade da repressão fizeram com que as respostas desses dois movimentos associativos fossem diferentes.

Enquanto os dados indicam que os grupos assistenciais refrearam seu crescimento com a ampliação dos serviços sociais estatais para os trabalhadores e seus familiares, a ação estatal no campo do ensino possibilitou um leve incremento nas associações educacionais. Já as econômicas se mantêm estáveis e, menos tangível, é o surgimento de algumas associações diretamente ligadas à defesa de direitos. Essas constatações serão retomadas e iremos perceber a força destas mudanças de forma mais nítida com a visualização do quadro completo, ou seja, na medida em que avançamos na tese e realizamos comparações entre os períodos, como faremos no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4. A IIIª REPÚBLICA E O ALVOROÇO DO ASSOCIATIVISMO**

---

Após as análises dos períodos iniciais, em que as associações gradualmente começam a aumentar sua influência na sociedade e a população começa a se engajar na criação de uma diversidade de associações, o objetivo deste capítulo é realizar o mesmo procedimento interpretativo com o período denominado de IIIª República. Aqui, temos o primeiro experimento democrático de maior consistência no país, com ampliação da população votante, o estabelecimento de procedimentos eleitorais mais sólidos e alternância entre elites de partidos com diferenças entre si. Dividido em duas partes, na primeira, buscamos trazer estes elementos políticos que caracterizaram o período e, em um segundo momento, analisamos os dados sobre as associações, refletindo como este cenário político multifacetado influenciou na criação e na atuação das associações em Porto Alegre.

### **4.1. O fim do Estado Novo e a experiência da IIIª República**

Conforme mostramos anteriormente, entre o período que vai da crise econômica de 1929 ao fim da IIª Guerra Mundial, os países latino-americanos procuraram enfrentar os desafios do fechamento dos mercados externos e da instabilidade do sistema econômico e político mundial por meio de um processo de industrialização e modernização dirigido pelos Estados Nacionais, muitos deles autoritários. Após a guerra, a América Latina entrou em um “novo momento democrático” (HARTLYN; VALENZUELA, 1997, p. 47), pois aumentaram para onze o número de governos constitucionais na região, uma vez que “regímenes cuya naturaleza autoritaria u oligárquica los torna incompatibles con las pautas impuestas por el clima político dominante” (DONGHI, 2008, p. 453). O Brasil, de acordo com José Murilo de Carvalho, “entrou em fase que pode ser descrita como a primeira experiência democrática de sua história” (2008, p. 127).

Entre os fatores que puseram fim ao Estado Novo está “uma exacerbação dos conflitos interbloco no poder” e uma “exacerbação dos conflitos do bloco no poder X massas populares” (BRAGA, 1996, p. 9-10). O aumento das manifestações populares, somado ao descontentamento de atores chave do processo político nacional, encaminharam a transição do regime político por meio da ação do próprio Estado, com Vargas na dianteira do processo.

Uma das primeiras medidas para a democratização foi tomada pelo governo no dia 28 de fevereiro de 1945, quando decretou o Ato Adicional nº 9, estabelecendo eleições diretas para presidente e proporcionais para o parlamento nacional. Ainda no mesmo ano, em 18 de abril, decretou-se anistia geral aos adversários políticos e, em maio de 1945, a “Lei Agamenon” regulamentou o novo código eleitoral. Com medo de um novo golpe de Estado, o Alto Comando do Exército pressionou Getúlio Vargas, que renunciou ao cargo de presidente ainda em outubro. O governo passou de forma transitória para o presidente do Supremo Tribunal Federal, que manteve as eleições para o dia 2 de dezembro de 1945.

Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, a transição foi pactuada e sem conflitos, porque não havia um movimento oposicionista com base social e ideológica solidificada, de modo que

“O advento do pluralismo partidário, de eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado, determinados pela Carta Constitucional de 1946, foram superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias, por um arcabouço sindical corporativista, pela presença de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória, para não mencionar a plena vigência, na quadra histórica a que nos referimos, de uma ideologia autoritária de Estado” (SOUZA, 1976, p. 105).

Sem uma ruptura abrupta, Vargas e sua coalização formada no estado Novo seguiam fortes no panorama político nacional através dos principais partidos que nasceram em 1945 e que iriam competir até 1964: a UDN (União Democrática Nacional), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PSD (Partido Social-Democrático). A UDN, embora aglutinasse forças políticas heterogêneas (SOUZA, 1976) estava unida por opositores ao governo Vargas. No campo que tentava se apropriar da herança varguista, o PSD era composto especialmente de políticos, burocratas, proprietários de terras e industriais beneficiados pelo Estado Novo. Por sua vez, o PTB estava formado por trabalhadores urbanos, normalmente ligados aos sindicatos e ao Ministério do Trabalho (SKIDMORE, 2007).

Nas primeiras eleições democráticas, ainda em 1945, o general Dutra foi eleito presidente pelo PSD graças ao apoio público de Getúlio Vargas. De acordo com Braga (1996, p. 11), este resultado:

“a) Demonstra a incapacidade da UDN e do empresariado bancário-mercantil de conquistar a hegemonia por meios ‘pacíficos’, meramente eleitorais; b) indica a forte base de massa do populismo que, na conjuntura, estava simbolizado essencialmente pelo ‘getulismo’; c) atesta a solidez, e

este talvez seja o aspecto mais importante, do ‘pacto’ estabelecido no pós-30 e consolidado durante o Estado Novo”.

No mesmo ano, também foram eleitos os membros da assembleia constituinte. Com maioria do PSD e do PTB, promulgaram a constituição de 1946, que “representou o compromisso entre forças conservadoras e forças progressistas atuantes” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 416). Basicamente, ela retomou princípios da constituição republicana de 1891, como o bicameralismo, trazendo de volta o Senado, a autonomia relativa dos estados e municípios, com eleições nessas instâncias, e a separação dos poderes. Contudo, o Estado brasileiro não conseguia se desvincular das características autoritárias do Estado Novo, uma vez que “a constituição é preponderantemente liberal, a ideologia é anti-individualista, a sociedade ainda é arcaica nas suas estruturas” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 12).

No campo dos direitos sociais, os avanços foram tímidos em relação ao período anterior, sendo instituída a participação obrigatória do trabalhador nos lucros das empresas, que pouco se viu na prática (BONAVIDES; ANDRADE, 1991), o repouso semanal, a estabilidade e a indenização ao despedido. Foi ampliada a previdência social aos profissionais liberais, com a Lei Orgânica da Previdência Social, e a legislação trabalhista ao mundo rural, com o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, mesmo que este ainda seguisse excluído da legislação previdenciária. É importante salientar que, “em 1960, 55% da população do país ainda morava no campo” (CARVALHO, 2008, p. 139). Em relação aos direitos civis, foi permitida a livre associação, desde que a mesma não atentasse contra o regime democrático, a pluralidade sindical e o restabelecimento do direito de greve, que era permitido desde que não fosse feita em “atividades essenciais” e fosse autorizado pela Justiça do Trabalho (FAUSTO, 2002; CARVALHO, 2008).

No campo político, o mandato presidencial era de 5 anos, o voto era obrigatório para homens e mulheres acima do 18 anos, com ressalvas para os analfabetos, que eram 57% da população em 1950. Surgiram os primeiros partidos de massa do país, organizados nacionalmente e com ideologias mais definidas (CARVALHO, 2008). A justiça eleitoral se afirmou, com juízes especializados também nas capitais dos estados e com isso, embora as eleições ainda não fossem totalmente limpas, muitos avanços foram feitos. Se compararmos os percentuais de votação do período, temos um crescimento bastante amplo da população apta a participar politicamente, apesar do número total ainda se manter baixo. De acordo com

Nicolau (2004), 5% da população brasileira estava apta a votar em 1930, percentual que subiu para 18% no ano de 1960.

Nesse contexto geral, o governo Dutra incentivou uma política econômica liberal, que possibilitou crescimento econômico, mas sem revertê-lo para os trabalhadores. Reprimiu e condenou o Partido Comunista do Brasil (PCB), quarto maior do país, à ilegalidade e mandou intervir nos sindicatos: “em nome do combate ao comunismo, o governo tratou de quebrar a espinha das organizações de trabalhadores contrárias a sua inclinação” (FAUSTO, 2002, p. 222). Nas eleições seguintes, em 1950, Dutra se negou a apoiar Vargas, que concorreu e foi eleito pelo PTB, com auxílio de parte do PSD. Empossado em janeiro de 1951, pela primeira vez democraticamente eleito, Getúlio tentou usar a mesma fórmula de harmonizar as diferentes forças sociais e incentivar o desenvolvimento político e econômico, criando empresas e instituições estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento, o Banco do Nordeste, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce.

Contudo, a inflação aumentava e a deterioração da qualidade de vida dos trabalhadores levou a uma série de greves em 1953. Aproveitando a oportunidade, a oposição das elites econômicas cresceu através da UDN, da mídia, capitaneada por Carlos Lacerda, e dos militares, que, inclusive, fizeram um manifesto exigindo a renúncia de Vargas, no ano de 1954. Devido às dificuldades de lidar com as pressões, somadas aos escândalos de corrupção e uma tentativa de assassinato de Carlos Lacerda pelo próprio segurança de Vargas, no dia 24 de agosto o presidente se suicidou e “deixou uma carta testamento de forte conteúdo populista e nacionalista” (CARVALHO, 2008, p. 131). A população foi em massa às ruas para demonstrar seu apoio ao ex-líder, de modo que impediram e frustraram qualquer tentativa antecipada de golpe pelos militares.

Provisoriamente no poder, o vice-presidente Café Filho garantiu as eleições de outubro de 1955, na qual Juscelino Kubitschek foi eleito pelo PSD, em coalizão com o PTB. Representando a herança de Vargas, seu governo conseguiu manter a estabilidade política e, a partir de uma ideologia nacional-desenvolvimentista, possibilitou um alto crescimento econômico, com o famoso plano de metas “50 anos em cinco” (CARVALHO, 2008). Também transferiu a capital do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, investiu em infraestrutura, principalmente em estradas e energia elétrica.



Entretanto, alguns problemas se acentuavam. No seio das forças armadas, a separação entre os “nacionalistas” e os “entreguistas” já estava posta, a inflação e o déficit público fragilizavam o pacto entre o PSD e o PTB, responsável por manter setores muito heterogêneos unidos por uma linha tênue, como as elites rurais industriais ligadas ao PSD e os trabalhadores urbanos e elites sindicais, vinculados ao PTB. Composto por grupos novos, frágeis e baseados em redes de clientelismo “el sistema de partidos de Brasil se fragmentó y radicalizó progresivamente durante ese periodo de experimentación democrática” (HARTLYN; VALENZUELA, 1997, p. 32).

Após os mandatos consecutivos do PSD, PTB e PSD, nas eleições do dia 3 de outubro de 1960 o candidato da UDN, Jânio Quadros, saiu vitorioso com ampla vantagem sobre o marechal Henrique Lott, que representava a coligação PSD/PTB. Sua base era composta pela elite antigetulista, pelos setores das classes médias descontentes e por boa parte dos trabalhadores, que tinham suas condições de vida cada vez piores com o aumento da inflação. Além do contexto conturbado, outro problema que Jânio teve que enfrentar foi a maioria oposicionista no Congresso, composta por políticos do PSD e do PTB, e a eleição de João Goulart para vice-presidente, principal liderança do PTB, “por culpa de uma legislação defeituosa, o país ficou na situação de ter um presidente e um vice-presidente eleitos por forças políticas antagônicas” (CARVALHO, 2008, p. 134)<sup>69</sup>.

Nesse cenário pouco favorável, Jânio tentou uma manobra para adquirir maiores poderes, renunciando a presidência, em 1961, e esperando voltar com o apoio das forças políticas nacionais. De acordo com a constituição, quem deveria ocupar o cargo vago era o vice-presidente João Goulart, que na época estava em visita a China. Enquanto o Congresso aceitou prontamente sua renúncia, os militares suspenderam a posse por conta do medo de que Jango instaurasse o comunismo no país, transparecendo o clima da guerra fria que agitava o contexto internacional. O presidente da Câmara dos Deputados assumiu o poder provisoriamente, até que, após uma série de acontecimentos, entre eles a tentativa de um golpe militar, Jango pode governar em um sistema parlamentar até 1963, ano em que se realizou um plebiscito, no qual a população resolveu escolher o presidencialismo como forma de governo.

---

<sup>69</sup> José Murilo de Carvalho fala em defeito, pois nessa época o presidente e o vice eram votados de maneira separada.

Em paralelo, durante a década de 1960, novos atores sociais começaram a participar do jogo político, como as Ligas Camponesas e a União Nacional dos Estudantes (UNE), ampliando o repertório de mobilização e pressão social a níveis que até agora o país não tinha presenciado. Os atores sociais radicalizavam suas posições e o aumento no número de greves, principalmente no setor público, era um destes sinais. Dessa forma, “se já não havia homogeneidade no interior dos partidos, as divisões se tornaram maiores no período Goulart” (FAUSTO, 2002, p. 248). Contribuía para tanto o crescimento da inflação, que dobrou em questão de dois anos, de 26,3% em 1960, passou para 54,8% em 1962 (FAUSTO, 2002).

Para marcar posição, Jango tentou realizar algumas reformas de base no país, como a agrária, a urbana e a política, permitindo o voto dos analfabetos e das patentes menores das forças armadas. Acontecimentos subsequentes, levaram a uma radicalização dos discursos reformistas e, nos últimos dias do mês de março de 1964, uma parte do setor militar vinculado à estratégia norte-americana da guerra fria, se mobilizou nos estados de Minas Gerais e São Paulo contra o governo. Jango procurou evitar uma guerra civil e se deslocou da sede do governo, no Rio de Janeiro, para Porto Alegre, onde tentaria armar a resistência ao golpe. Como o governador Ildo Meneghetti era favorável ao golpe, Jango não conseguiu mobilizar uma resistência e ficou isolado politicamente. No dia 1º de abril foi para o exílio em Montevideu e o cargo de Presidente da República seria considerado vago, de modo que “pela primeira vez na história do país os militares assumiam o poder com a perspectiva de aí permanecer, instaurando um regime autoritário” (FAUSTO, 2002, p. 255).

O golpe no Brasil marcou uma nova fase de governos militares na América Latina, responsáveis por forjar uma ordem política e econômica distinta do período democrático-populista. Logo após a revolução cubana, entre 1962 e 1964 ocorreram oito golpes militares na América Latina<sup>70</sup>, já que

“en la mayoría de los países la democracia siempre ha tenido que hacer frente a una opción violenta que propugnan las fuerzas que se resisten al cambio (por lo general terratenientes conservadores o grupos económicos aliados con los militares), fuerzas que pretenden alterar el status quo (socialismo insurreccional) y, de vez en cuando, un populismo cuya ideología suele ser confusa” (HARTLYN; VALENZUELA, 1997, p. 17).

Esse conjunto de episódios se refletiu no âmbito estadual e municipal. No entanto, o Rio Grande do Sul apresentou alguns traços originais em relação ao padrão político nacional.

---

<sup>70</sup> Mais de seis golpes militares foram realizados após cinco anos de funcionamento da Aliança para o Progresso, encabeçada pelos EUA.

No estado, o PTB encontrou uma ampla base de sustentação, de modo que ascendeu vertiginosamente e se inseriu nas profundas clivagens históricas que marcam a trajetória da oligarquia gaúcha. Com isso, a polarização política local se estabeleceu entre o PTB e os anti-PTB, ao contrário da polarização PTB/PSD versus UDN do panorama político nacional (NOLL; TRINDADE, 1995). No PSD as principais lideranças já estavam no controle da máquina pública estadual e municipal, enquanto que a UDN mobilizava antigas lideranças oligárquicas. O PTB, por sua vez, procurou mobilizar novas lideranças vinculadas ao mundo do trabalho, como João Goulart e Leonel Brizola.

Dessa forma, os resultados eleitorais para governador no Rio Grande do Sul ilustram uma alternância entre governos do PSD e do PTB. Em 1947, o PSD sai vitorioso com Walter Jobim, que havia participado da revolução de 1930 e tido cargos importantes também no Estado Novo, o que mostra a eficácia da organização e da utilização da máquina estatal. Aos poucos, o PTB foi ampliando suas bases, até que na eleição seguinte, Ernesto Dornelles, primo de Vargas e ex-interventor estadual, se elegeu governador. Para completar a dobradinha, nas eleições de 1954, Ildo Meneghetti (1955-1959) foi eleito pelo PSD e, na sequência, Brizola (1959-1963) foi eleito pelo PTB.

No âmbito municipal, a cidade de Porto Alegre passou por grandes mudanças, especialmente o alto crescimento urbano que a tornou a sexta cidade mais populosa do Brasil. Em 1920, a cidade tinha uma população de aproximadamente 180 mil pessoas, que passou para quase 400 mil na década de 1950. Já na década de 1960, ocorre um salto significativo para, aproximadamente, 650 mil pessoas<sup>71</sup>. Reflexo do êxodo rural em direção à capital do estado, o crescimento populacional operado a partir da década de 1950 ocasionou muitos problemas sociais, como “a periferização, a marginalização e a violência dos grandes centros urbanos” (MONTEIRO, 2004, p. 59). Somados à precariedade e à deficiência de serviços básicos, a uma estrutura urbana arcaica e à proliferação de loteamentos irregulares, “surgem os processos de favelamento de Porto Alegre, por volta de 1946” (BRUM, 2014, p. 92), que se incrementam a partir das décadas de 1950 e 1960.

Nessa conjuntura de reorganização das instituições democráticas e de uma nova configuração social, a primeira eleição municipal para a escolha de vereadores ocorreu em

---

<sup>71</sup> Se, em 1950, Porto Alegre era a quinta cidade mais populosa do Brasil, em 1960 ela se torna a sexta cidade mais populosa, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte e Salvador. Fonte: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>. Acesso em 03/08/2016.

dezembro de 1947, dando início a hegemonia do PTB na cidade (NOLL; PASSOS, 1996). O prefeito foi inicialmente nomeado pelo governador e somente no ano de 1951 o candidato Ildo Meneghetti foi eleito pelo PSD. No pleito de 1956, Leonel Brizola foi eleito pelo PTB e governou até 1958 quando assumiu o cargo de governador, enquanto seu vice, Tristão Sucupira Viana, assumiu até 1960. Loureiro da Silva, que migrou do PTB para o PDC – Partido Democrata Cristão –, governou a prefeitura de 1960 a 1963 e, Sereno Chaise, pelo PTB, foi o último prefeito eleito antes da ditadura, tendo seu mandato cassado quatro meses depois de assumir.

Nas eleições para governador também podemos perceber um relativo aumento da participação nos processos eleitorais na cidade de Porto Alegre. Durante a década de 1950, por exemplo, temos aproximadamente 29% da população votando, enquanto que no início da década de 1960, temos em torno de 35% da população da cidade escolhendo o seu governador<sup>72</sup>, embora uma parcela significativa da sociedade ainda permanecesse excluída dos processos formais de participação política.

Outro ponto importante a ser destacado é que durante esse período democrático de aproximadamente 18 anos, 16 nomes diferentes passaram pela prefeitura municipal. Além das interventorias e nomeações, contribuiu para essa falta de continuidade administrativa o fato de que o único prefeito que cumpriu seu mandato completo foi Loureiro da Silva, já na década de 1960. Até então, o cargo de prefeito parece sinalizar mais um trampolim político para a esfera estadual, como o caso de Ildo Meneghetti e Leonel Brizola, do que um objetivo político em si mesmo. De qualquer forma, cabe sinalizar que nesse período democrático enfrentamos o problema metodológico da dispersão das legendas partidárias entre o âmbito federal, estadual e municipal, uma vez que não há um claro alinhamento como houve na Era Vargas e na Primeira República.

#### **4.2. O alvoroço do associativismo**

Tendo em vista esse cenário, ao analisar a dinâmica do associativismo podemos dizer que há um substantivo incremento durante a Terceira República, pois temos o crescimento anual de 205% em relação à Era Vargas. Na década de 1920, a média total de associações criadas por ano é de 23, enquanto que na década de 1930, o número sobe para 27,5/ano, representando um aumento de 4,5 associações ao ano. Na década de 1940, temos um

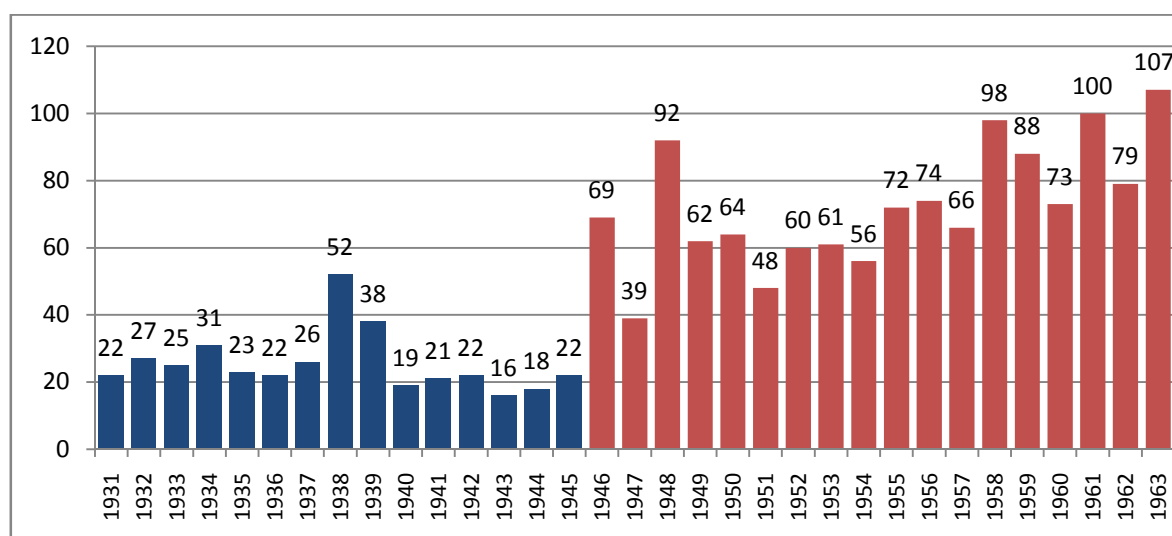
---

<sup>72</sup> Dados coletados pelo autor a partir do banco de dados eleitoral do NUPERGS.

incremento de 10 associações/ano em relação à década de 1930, com uma média anual de 37,5. Já na década de 1950, o número de associações criadas por ano quase dobra, indo para 69/ano e representando um aumento de 31,5 associações à década de 1940.

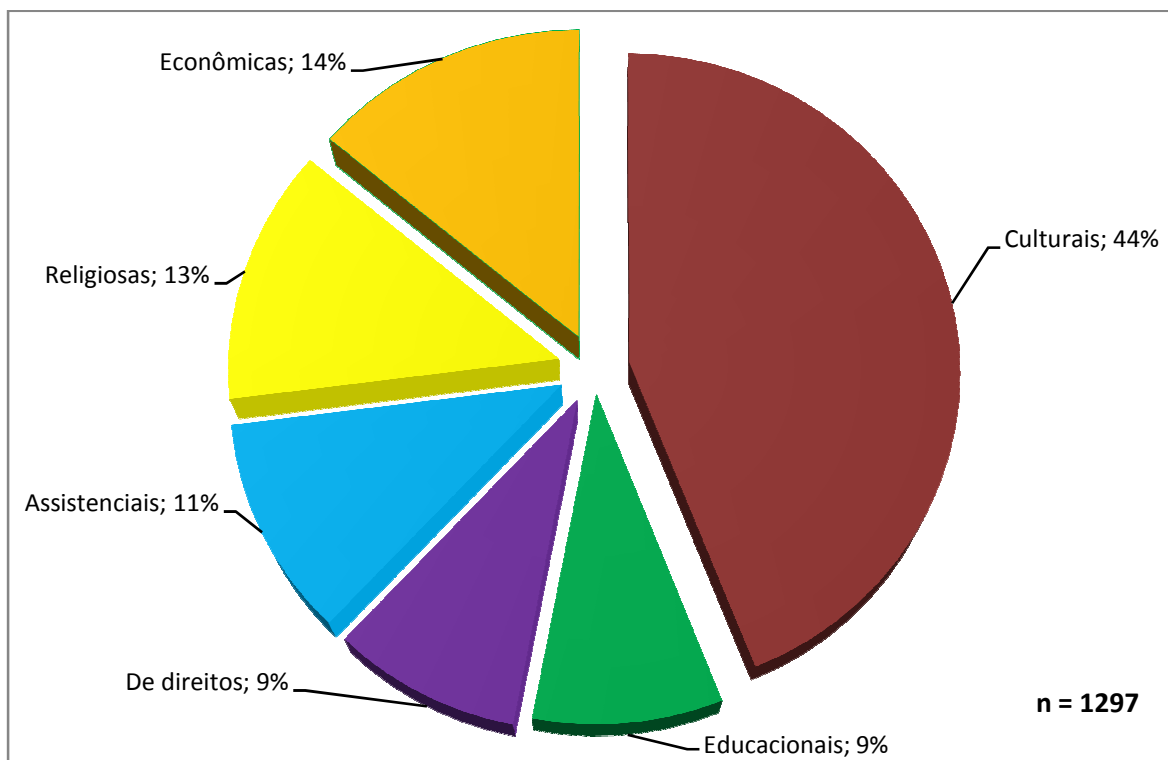
Deixando de lado a análise por décadas, podemos notar que o incremento do associativismo ocorre especificamente a partir de 1946, conforme Gráfico 9. Nesse caso, o fim do Estado Novo e a eleição de um novo presidente nos meses finais de 1945, bem como sua posse, em 1946, foram vistos como a abertura de novas oportunidades políticas, representadas por um salto de mais de 200% no número de associações criadas entre os anos de 1945 a 1946. Ou seja, os dados nos mostram, novamente, as instituições políticas influenciando o desenvolvimento da vida associativa municipal.

**Gráfico 9** – Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1931-1963)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

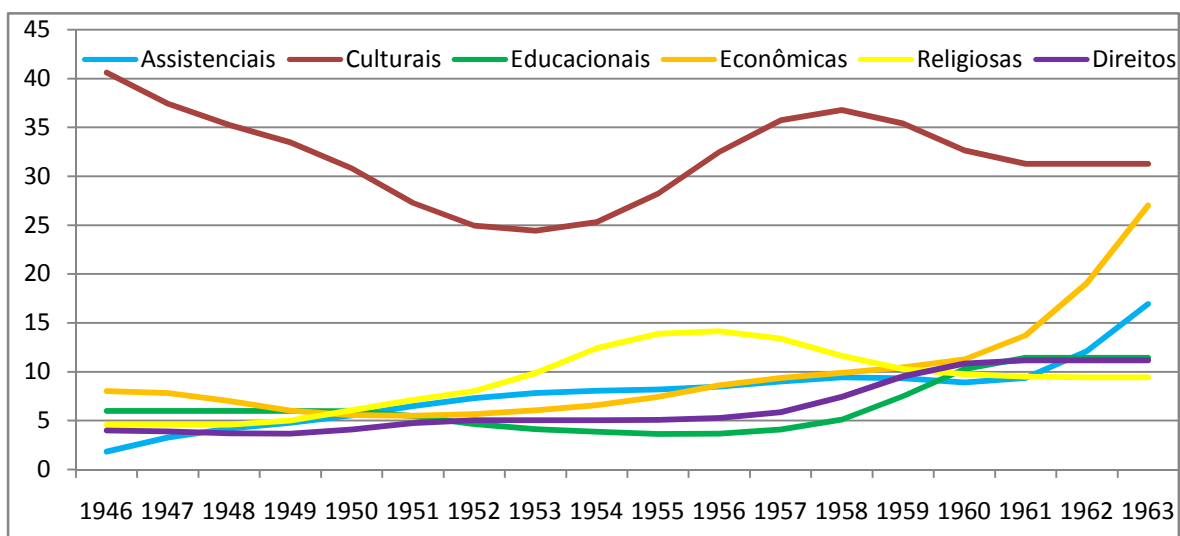
Enquanto na Era Vargas a criação de associações se mantém relativamente estável, o gráfico acima nos mostra uma tendência de crescimento do repertório associativo como uma via de mobilização ao longo da IIIª República. Temos 1297 associações criadas nesse período, que representam aproximadamente 12% do total analisado. Para começarmos a entender as características desse tecido associativo, o Gráfico 10 nos mostra que os tipos de associações mais criadas durante o período foram, consecutivamente: as culturais, econômicas, religiosas, assistenciais, de desenvolvimento de direitos e educacionais.

**Gráfico 10** – Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1946-1963)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Também nos auxiliam os dados postos em perspectiva histórica, pois mostram a proeminência das associações culturais durante grande parte do período, com ênfase para os anos iniciais da IIIª República, entre 1946 e 1951. A partir da década de 1960, ocorre uma mudança, dado o crescimento numérico de outros formatos associativos. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar o caráter mais homogêneo de crescimento das demais associações, que possuem uma tendência relativamente semelhante.

**Gráfico 11** - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1946-1963)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Outra forma de visualizar as características gerais desse associativismo é compará-lo com os períodos anteriores e analisar suas mudanças e permanências, conforme Tabela 5. A ampliação ocorrida na década de 1950 não destoa muito das características apresentadas na República Velha e na Era Vargas, pois temos um manutenção do predomínio das associações culturais. As econômicas se mantêm iguais, as religiosas voltam ao patamar da República Velha e as educacionais e de direitos seguem crescendo. Em oposição, as associações assistenciais mantêm a tendência de declínio.

**Tabela 5** - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1963)

	1917-1930	1931 - 1945	1946 - 1963
<b>Cultura e Recreação</b>	50%	38%	44%
<b>Assistência Social</b>	22%	17%	11%
<b>Econômicos</b>	13%	13%	14%
<b>Religião</b>	11%	21%	13%
<b>Educação e Pesquisa</b>	4%	7%	9%
<b>Direitos</b>	----	4%	9%
	100% (315)	100% (384)	100% (1297)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Sobretudo, simplesmente olhar as frequências absolutas ou percentuais não serve para nos conduzir a uma conclusão comparativa mais robusta, pois é necessário algum teste

estatístico, com medida de associação e prova de significação (MERINO; DIAZ, 2005). Para tanto, utilizamos o teste do chi-quadrado somente com os dados correspondentes à Era Vargas e à IIIª República, com o intuito de observar se as mudanças nos regimes políticos alteraram o padrão associativo na cidade de Porto Alegre. A variável independente é o tipo de regime, se Era Vargas ou IIIª República, e a variável dependente são as categorias de associações criadas. Esse teste examina a diferença existente entre os valores observados/existentes em nossa amostra e os valores esperados/ideais caso não houvesse nenhuma relação entre as duas variáveis. Portanto, serve para averiguar se existe associação entre as variáveis estudadas, e se ela é estatisticamente significativa.

Os valores de chi-quadrado nos informam que a relação entre as duas variáveis é estatisticamente significativa (Sig: ,000) e que nossa hipótese estava correta e existe associação entre o tipo de regime e a criação de associações. Contudo, o coeficiente de Cramer's V, que vai de 0 a 1, nos informa que a associação é relativamente fraca, de 0.141, mesmo sendo importante ressaltar que dados categóricos dificilmente produzem associações fortes (ACTON; MULLER, 2002). As informações presentes na Tabela 6 também nos mostram, através dos resíduos padronizados, a existência e a força da relação entre as variáveis, indicando as categorias específicas nas quais ela acontece. Temos um caso estatisticamente significativo, portanto, quando os resíduos forem maiores de 2, ou de -2, significando que existe associação direta ou inversa, respectivamente (CARRIÓN, 1992; CERVI, 2014).

**Tabela 6** - Resíduos Padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930-1963)<sup>73</sup>

		Regime Político		Total
		Era Vargas	IIIª República	
<b>Assistenciais</b>	N	65	142	207
	Resíduo Padroniz.	<b>3,1</b>	<b>-3,1</b>	
<b>Culturais</b>	N	148	566	714
	Resíduo Padroniz.	-1,8	1,8	
<b>Desenvolvimento de direitos</b>	N	18	120	138
	Resíduo Padroniz.	<b>-2,9</b>	<b>2,9</b>	
<b>Educacionais</b>	N	24	119	143

<sup>73</sup> “As tabelas de contingência são uma técnica de análises de dados que tem como função resumir a relação entre variáveis nominais – também chamadas de qualitativas” (CARRIÓN, 1992, p. 1).



	Resíduo Padroniz.	-1,8	1,8	
<b>Econômicas</b>	N	48	178	226
	Resíduo Padroniz.	-,6	,6	
<b>Religiosas</b>	N	81	172	253
	Resíduo Padroniz.	<b>3,8</b>	<b>-3,8</b>	
<b>Total</b>	N	384	1297	1681
	% do Total	22%	78%	

Sig: ,000 / Cramer`s V: 0.141

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Nesse sentido, as categorias assistenciais, de desenvolvimento de direitos e as religiosas são as que possuem maior relação com o tipo de regime político nesse período da história da cidade. No caso das associações assistenciais e religiosas, a relação é inversa, ou seja, com o advento democrático ocorre uma diminuição na sua criação, enquanto que as associações de desenvolvimento de direitos são fomentadas durante o regime democrático. Para entender essas mudanças, precisamos aprofundar um pouco mais as características específicas de cada tipo associativo.

Iniciamos pelas associações culturais, principal formato organizativo durante as seis primeiras décadas do século XX, e cujos principais subtipos ainda são os Clubes, ou Clubs, representando 41% do total no período aqui analisado. Em segundo lugar estão os Grêmios Esportivos, com 18% do total, seguidos pelas Sociedades Recreativas, 7%, e pelos Centros Culturais e Cívicos, 5%. Juntas, essas quatro denominações compõem 71% das associações culturais do período, de modo que os 29% restantes atendem por outros tipos de denominações.

Dos clubes, podemos destacar o caso do Clube de Gravura de Porto Alegre, fundado em 1950 e extinto em 1956, que segundo Knaak e Motter (2012, p. 46) era uma “agremiação voltada para a promoção e produção de gravuras, atuou também na formação de jovens artistas e contribuiu fortemente para o aumento da valorização da gravura”. Curiosamente, junto do Clube de Gravuras de Bagé (RS), “estavam, portanto, intimamente relacionadas ao ideário estético encaminhado pelo Partido Comunista soviético e coincidem com a ascensão do Partido Comunista Brasileiro (PCB)” (KNAAK; MOTTER, 2012, p. 49). Em um sentido semelhante, temos o ainda ativo Clube de Cultura de Porto Alegre, fundado em 1950 “por um grupo de judeus porto-alegrenses de orientação laico-progressista e filiação política de

esquerda” (CLUBE DE CULTURA DE PORTO ALEGRE, 2010) que, “após sua abertura passa a ser um importante centro de atividades culturais alternativas, teatro, música, palestras e conferências” (AGUIAR, 2009, p. 121)<sup>74</sup>. Outro exemplo da efervescência de associações culturais do período foi o Centro Cultural 25 de Julho, criado em 1951 em Porto Alegre e “contando com o Coro Masculino, um grupo de teatro em alemão, uma ativa biblioteca e um jardim de infância entre várias outras atividades” (CENTRO CULTURAL 25 DE JULHO, 2016).

Retomando os Anuários Estatísticos do IBGE, agora podemos ver a importância de Porto Alegre no cenário associativo nacional, uma vez que divulgam os dados de associações disponíveis e indivíduos filiados por capitais:

**Tabela 7** – Média de associações culturais e porcentagem de sócios por população (1962)

<b>Capitais</b>	<b>Média Assoc./Pop.</b>	<b>Média Sócios/População</b>
<b>Porto Alegre</b>	<b>3,5 mil</b>	<b>21%</b>
Belo Horizonte	5,5 mil	11%
São Paulo	9 mil	11%
Salvador	11 mil	7%
Recife	18 mil	5%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1964).

Embora os dados mais detalhados dos Anuários sejam do final da IIIª República, optamos por manter o parâmetro da Era Vargas, agrupando o conjunto de associações artísticas, literárias, científicas e desportivas na categoria associações culturais. Com isso, a cidade de Porto Alegre aparece como a principal em termos de população associada, 21%. Ao mesmo tempo, os dados sobre o número de associados presente no Anuário, atestam que ela é a cidade com o maior número de associações por pessoa, com uma média de uma associação para cada 3,5 mil indivíduos, corroborando a sua importância já apontada pelos dados da Era Vargas.

Atrás das culturais, o segundo tipo mais presente no período são as econômicas, em sua maioria, de funcionários de determinadas empresas, 72% do total, enquanto que as demais

<sup>74</sup> Chegou a contar com 330 sócios em 1964 e “ao longo de 1960 se constituiu enquanto um lugar de encontro de jovens intelectuais e artistas onde se articulavam expressões de resistência à ditadura militar” (AGUIAR, 2009, p. 121).

são associações de profissionais liberais, 16%. O restante se divide entre associações empresariais, por um lado, e de produtores rurais, por outro. Sobre a atuação dessas associações, Fortes (2004, p. 377) afirma que “o período de democratização que seguiu a queda do Estado Novo foi um dos mais ricos da história da luta sindical no país”. Sua pesquisa, focada nos anos iniciais da IIIª República, nos mostra uma intensa movimentação de trabalhadores organizados em sindicatos e com papéis importantes no cenário político.

Em um sentido semelhante, a pesquisa de Konrad e Lameira (2011) destacam os conflitos entre as associações de trabalhadores e as associações produtoras, uma vez que começaram a surgir no estado algumas associações em defesa das elites econômicas, como a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Federação das Associações Comerciais (FEDERASUL) e a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), que “foram os principais protagonistas de uma cultura política marcada pela importância do associativismo na defesa dos interesses de grupo das dominantes” (KONRAD; LAMEIRA, 2011, p. 72). Conforme veremos, essas organizações vão compor o conjunto de forças conservadoras que apoiariam o golpe militar.

Complementar a esse contexto, os dados dos Anuários Estatísticos nos apontam que o Rio Grande do Sul continuou sendo o estado com o maior número de sindicatos por população às vésperas do golpe militar, com uma média de 1 sindicato para cada 15 mil pessoas. Além disso, dos 369 existentes, 64% eram de empregados, 31% de empregadores e somente 5% de profissionais liberais:

**Tabela 8** - Número de sindicatos por estado e média por população (1962)

Estados	Sindicatos	População	Média Sindicatos/Pop
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>369</b>	<b>5.448,823</b>	<b>15 mil</b>
Rio de Janeiro	186	3.402,728	18 mil
São Paulo	560	12.975,699	23 mil
Pernambuco	120	4.136,900	34, 5 mil
Minas Gerais	283	9.798,880	35 mil
Bahia	165	5.990,605	36 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1964).

Por sua vez, a maioria das associações religiosas continuou sendo as espíritas, com 36% da amostra. Contudo, também surgem inúmeras associações de afro-descendentes, 31%,

auto-intituladas de centros, tendas ou sociedades de umbanda<sup>75</sup>, uma vez que “foi somente no segundo quartel do século XX que a Umbanda se afirmou como opção religiosa no campo religioso brasileiro” (ISAIAS, 2013, p. 19). Também estão presentes as associações católicas, com 22%, e as evangélicas, 11%. Dessa forma, os resultados dos resíduos padronizados que apontaram a queda nas associações religiosas durante a IIIª República, constataam que o crescimento das associações espíritas durante a Era Vargas foi, de fato, algo significativo para o campo associativo, uma vez que o mesmo padrão de crescimento não irá se manter nos períodos subsequentes. A tentativa de organizar o movimento espírita em razão de sua criminalização e repressão durante o Estado Novo, portanto, é uma das chaves para explicar essa relação das associações religiosas com os regimes políticos.

De acordo com os períodos anteriores, as associações assistenciais são principalmente as Sociedades Benéficas, com 39%, como a Sociedade Benéfica dos Portuários (1955), de Comerciantes e Jornalistas (1956) ou das Obras Assistenciais Franciscanas (1962). Outras, como as sociedades médicas, ou de especialidades médicas, como de psicólogos, psiquiatras, cardiologistas, pediatras despontam com 15% de presença no banco. Demais formatos são associações e sociedades assistenciais, muitas delas destinadas a grupos considerados vulneráveis, como a Associação Lar da Criança, de 1954, ou a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Porto Alegre (APAE), de 1962, cujos objetivos são “promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência buscando assegurar-lhes o pleno exercício da cidadania” (APAE, 2016).

Uma das explicações para a brusca queda na propensão de formar associações assistenciais pela população desde a República Velha, de 21% para 11%, é a expansão dos serviços públicos prestados pelo Estado brasileiro. Enquanto na República Velha o regime era legitimamente liberal, com a revolução de 1930, o Estado Novo e a IIIª República, gradativamente os direitos sociais foram se ampliando mediante políticas estatais que visaram beneficiar alguns setores da população, especialmente os trabalhadores urbanos. Desse modo, as associações assistenciais que antes eram criadas para resolver problemas nos quais o Estado não intervinha, perdem a necessidade de existência. Os dados de Associações de

---

<sup>75</sup> Sobre a umbanda: “trata-se de uma religião nascida neste país, fruto de um importante sincretismo entre catolicismo popular, espiritismo kardecista, concepções religiosas indígenas e africanas” (ORO, 2008, p. 12).

Caridade presente nos Anuários Estatísticos do IBGE mostram uma queda no número de associações por população no Rio Grande do Sul, como podemos ver na seguinte tabela<sup>76</sup>:

**Tabela 9** - Número de associações de caridade por estado e média por população (1962)

Estado	Associações	População	Média Assoc./Pop.
São Paulo	1432	12.975,699	9 mil
Minas Gerais	813	9.798,880	12 mil
Bahia	213	5.990,605	28 mil
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>157</b>	<b>5.448,823</b>	<b>35 mil</b>
Pernambuco	93	4.136,900	44,5 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1964).

Aqui temos um primeiro conjunto de dados em que o estado não está entre os principais em termos de organizações. De qualquer forma, especificando as características deste associativismo caritativo no Rio Grande do Sul, das 157 associações de caridade, 48% são asilos, 17% são hospitalares ou para-hospitalares, 15% são abrigos para necessitados, outros 15% são escolas e 5% não foram especificados.

Pelos testes estatísticos, embora não sejam impactadas pelas mudanças de regime, as associações educacionais eram residuais na República Velha e aumentaram pouco a pouco a partir da Era Vargas, chegando a 9% do banco do período da IIIª República. Em sua maioria são centros educacionais ou institutos de pesquisa, 25%, associações e agremiações de professores, 13%, e associações de ex-alunos de determinadas instituições, 13%. Dentre estes, destacamos o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Rio Grande do Sul (IPESUL), derivado dos IPES nacionais de São Paulo e do Rio de Janeiro, justificado como uma entidade plural que defendia a revisão integral dos padrões sociais vigentes, defensor das tradições democráticas, cristãs e ocidentais (KONRAD; LAMEIRA, 2011). Criado em 1962 e provavelmente extinto em 1971, se colocava como uma

“sociedade civil (...) sem fins lucrativos, de intuítos educacionais e pesquisas científicas, tendo por finalidade a educação cultural, moral e cívica dos indivíduos (IPESUL, 1962b: 1) e congregava dirigentes da FARSUL e da FEDERASUL. Seus objetivos eram se contrapor ao comunismo, em defesa da democracia e do livre mercado, serviu de instrumento de apoio ao golpe

<sup>76</sup> Esses dados estão sendo comparados com os disponibilizados na Tabela 3, da página 99, que mostravam a existência de uma associação beneficente para cada 23 mil pessoas no Rio Grande do Sul. De qualquer modo, são informações que devem ser analisadas com cautela, uma vez que, tanto a coleta, quanto a conceituação de beneficência e caridade do IBGE podem ter sido alteradas com o passar dos anos.

militar no Rio Grande do Sul, mobilizando setores contrários ao governo de João Goulart e influenciando a opinião pública por meio de publicações (MORAES, 2011).

Também embrionário durante a primeira metade do século XX, o campo de desenvolvimento de direitos começa a se ampliar, principalmente por intermédio das associações de defesa dos estudantes, 28%, como a Federação Rio-grandense das Uniões Estudantis (1954), a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas (1949), a UMESPA, União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (1956), que “esteve a frente de diversos movimentos que marcaram a história do Rio Grande do Sul e do Brasil, tais como a ‘Legalidade’ e a Luta contra a Ditadura Militar” (UMESPA, 2016). Junto dessas organizações, muitos outros grêmios estudantis vinculados às universidades e às escolas de ensino médio também começaram a aparecer em nosso banco de dados.

Entretanto, a inovação nesse campo é o surgimento das sociedades de amigos de bairros, que se tornam o principal formato desse associativismo reivindicatório, com 31% do total. Esses dados vão ao encontro do que relata Rosemary Brum (2014, p. 36), “datam desse período (expansão do capital), igualmente, as organizações de sociedades de amigos dos bairros e de moradores, cujo objetivo era lutar pela instalação de bens e serviços por parte do Estado”. Em menor número, 7%, também aparecem algumas associações de moradores, entre as quais “em 1951 criou-se a Associação dos Moradores da Vila do IAPI (AMОВI), com objetivo de organizar suas reivindicações e complementar as alternativas de lazer” (SILVA; MELO; LEAL, 2009, p. 138). Outra associação de destaque no âmbito municipal é a Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairro (FRACAB) que,

“foi (e segue sendo) um dos braços do Movimento Comunitário, coexistindo com grandes manifestações de rua que marcaram a vida política de Porto Alegre nos anos 1950 e 1960, até o não de 1964, quando os horizontes políticos do país foram fortemente estreitados. Nessa nova conjuntura, os diversos membros da FRACAB e das demais associações de moradores, concentraram, em sua atuação, as diversas bandeiras de lutas comunitárias” (FRACAB, 2016).

Outras associações reivindicativas de grupos minoritários também ganham expressão, como a União dos Homens de Cor (1946), fruto de um movimento de renascimento do movimento negro a partir do final do Estado Novo e que:

“tinha como um dos seus objetivos, expressos no artigo 1º do estatuto, no capítulo das finalidades: ‘elevar o nível econômico, e intelectual das pessoas

de cor em todo o território nacional, para torná-las aptas a ingressarem na vida social e administrativa do país, em todos os setores de suas atividades” (SILVA, 2003, p. 225).

De acordo com Silva (2003) havia uma densa rede de organizações e movimentos negros no Brasil, de modo que “Porto Alegre registrava, nesse mesmo período, o Centro Literário de Estudos Afro-Brasileiros e os clubes Satélite Prontidão e – desde o século anterior – o Clube Floresta Aurora” (SILVA, 2003, p. 222).

No mesmo sentido, a Frente Agrária Gaúcha (FAG), criada em 1961, buscava defender os interesses dos trabalhadores rurais, pois era “uma associação civil, fundada por iniciativa dos Bispos da Igreja Católica do RS [...] objetiva a investigação e estudo acerca da questão agrária, formar líderes rurais, desenvolver a educação de base do agricultor, incentivar a sindicalização e cooperativização” (FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO RIO GRANDE DO SUL, 2016). Inseridos na luta pela reforma agrária, logo após a sua criação, os associados se uniram com os trabalhadores sem-terra e, apoiados pelo PTB, invadiram alguns latifúndios gaúchos (CORTÊS, 2007).

Poucos dias antes do golpe militar de 1964, também surge a Ação Democrática Feminina Gaúcha e, segundo Konrad e Lameira (2011), uma das suas primeiras ações foi convocar pelos jornais a Marcha da Família com Deus pela Liberdade em Porto Alegre. Para Eduardo Chaves (2014, p. 47), “as gaúchas faziam parte de uma rede de entidades femininas que contavam com a colaboração de outras organizações que atuaram decisivamente na desestabilização do governo Goulart”, como a FIERGS, a FEDERASUL e o IPESUL. De maneira geral, essas entidades passaram a pregar no Rio Grande do Sul “a união de todos os democratas para salvar a democracia da demagogia e da subversão. As críticas ao governo e à paralisia decisória das atividades produtivas pelo clima de agitação política eram constantes” (CHAVES, 2014).

Essa radicalização da sociedade civil é ilustrada pelo surgimento de associações com interesses opostos e diversificados, como um reflexo das disputas travadas no seio dos partidos nacionais. De acordo com José Murilo de Carvalho, “não havia organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização. A estrutura sindical era de cúpula, assim como era a estudantil” (2008, p. 152). A passagem a seguir contradiz, em parte, essa argumentação de Carvalho, uma vez que em Porto Alegre, às vésperas do golpe, o prefeito Sereno Chaise do PTB tinha o apoio de inúmeras entidades:

“recebeu manifestações de apoio e solidariedade de inúmeras organizações e entidades: Comando de Reivindicações dos Servidores do Estado, Comando Nacionalista de Guarujá, Frente Nacionalista do Magistério Gaúcho, Conselho Sindical Feminino, Comando dos Servidores Federais do Rio Grande do Sul, Comissão dos Profissionais Liberais, Sindicato dos Empregados no Comércio Hoteleiro e Similares de Porto Alegre, funcionários da Prefeitura Metropolitana, do MASTER, Sindicato dos Oficiais de Barbeiros e Similares, da Associação dos funcionários da CEEE, do Sindicato dos Trabalhadores de Energia Elétrica em Porto Alegre” (KONRAD; LAMEIRA, 2011, p. 92).

Até agora utilizamos a base de dados de criação de associações e a bibliografia existente para mostrar que a sociedade porto alegreense, durante o período da terceira república, gradualmente cimentou um tecido associativo dinâmico e vinculado aos problemas políticos da época. Nesta altura da análise, porém, contamos com o auxílio de um outro banco de dados. Dada a reabertura e o funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores, a partir de 1946, iniciam-se a produção de leis e decretos com menção a diversas entidades, informações hoje disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, através do Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL). Como nosso objetivo é analisar as relações estabelecidas entre os regimes políticos e a dinâmica associativa no município, essas informações ilustram bem esse contato, sendo um procedimento de extrema importância, pois, de acordo com Fernandes (2014, p. 100-101):

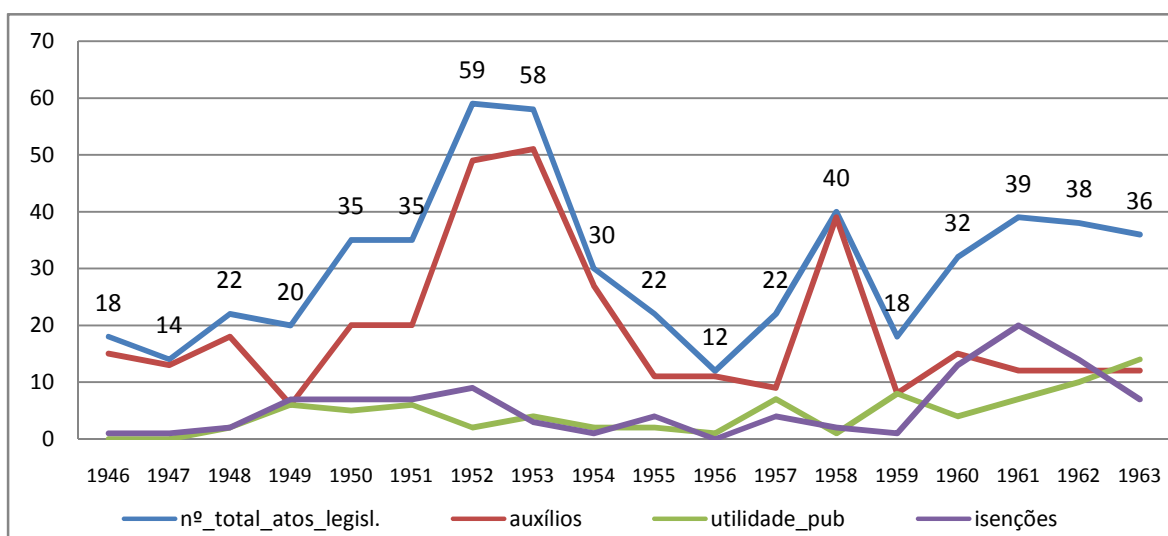
“A densidade associativa, por si só, não promove necessariamente a democracia [...] Temos de olhar não apenas para a *quantidade*, mas também para a *qualidade* da sociedade civil, e em especial para os laços entre diferentes grupos sociais, e entre estes e os poderes públicos”.

Dessa forma, segundo os dados que coletamos, do ano de 1946 ao ano de 1963, foram realizados 550 atos legislativos respectivos às associações, com uma média de 30,5 atos/ano e sendo 19% decretos e 81% leis municipais<sup>77</sup>. O conteúdo dos mesmos diz respeito à concessão de auxílios financeiros e doação de imóveis da prefeitura para servir de sede aos grupos, com 63% do total, ou isenções de dívidas e impostos, com 19%, ou ainda servia para tornar determinadas associações de utilidade pública, 15%<sup>78</sup>. Com isso, podemos dizer que algumas associações tinham seus projetos financiados pelas instituições públicas e havia na cidade um tecido associativo que buscava se relacionar com o poder público para viabilizar sua existência organizacional, como mostra a série histórica do gráfico 12.

<sup>77</sup> O material legislativo anterior a 1946 é numericamente inexpressivo, justamente pela inatividade da Câmara. Assim, encontramos 810 registros referentes a entidades, de 01 de janeiro de 1946 até 01 de janeiro de 1964. Esses registros foram filtrados, por conta de imprecisões, e chegamos ao número final de 550 registros.

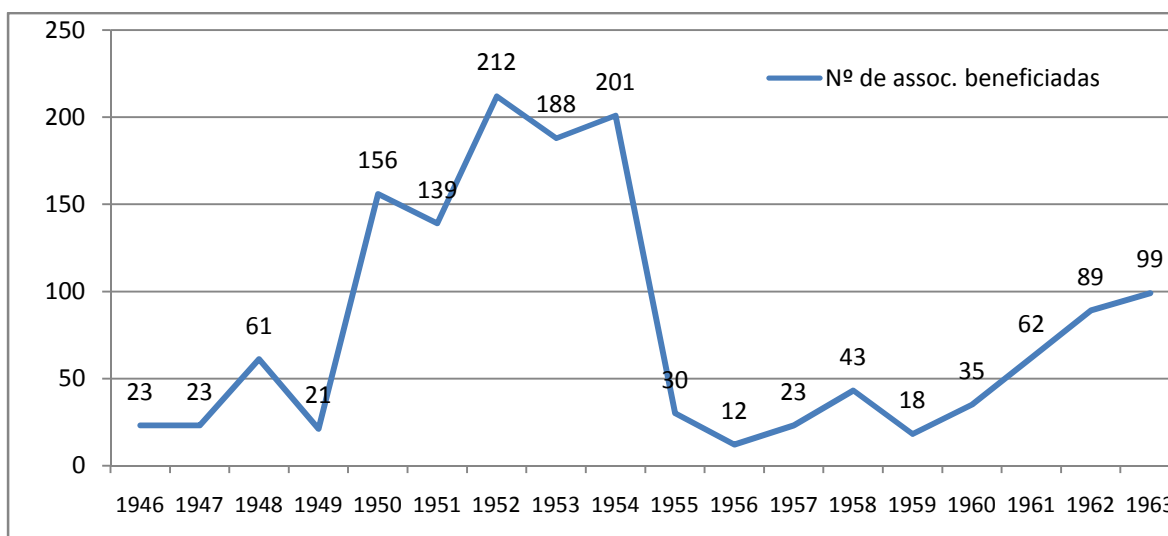
<sup>78</sup> Os 3% restantes dizem respeito a outros tipos de ações, como a devolução de imóveis de associações para a prefeitura, ou ações cujas associações não eram especificadas.



**Gráfico 12** - Série histórica dos atos legislativos referentes às associações (1946 – 1963)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL).

Esse gráfico aponta para um pico no número de atos legislativos nos anos de 1952 e 1953, justamente os anos iniciais do mandato do primeiro prefeito da cidade no novo ambiente democrático, Ildo Meneghetti, do PSD. Em paralelo, é importante destacar que muitos destes atos legislativos eram destinados a um conjunto de associações, de modo que, no total foram beneficiadas cerca de 1440 associações em 550 atos. A partir da sistematização dessas informações, podemos corroborar, por meio do gráfico 13, que no período de 1950 até 1954 se dá um pico no número de associações recebendo auxílios do poder público.

**Gráfico 13** - Série histórica anual das associações presentes em atos legislativos (1946-1963)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Os dois gráficos acima deixam claro que nesse período de 4 anos, entre 1950 e 1954, se intensificou o trabalho político visando o manutenção e o desenvolvimento das associações. Além de representar um período no qual as instituições municipais estavam se organizando, também coincide com a eleição do primeiro prefeito e o predomínio do PSD no governo municipal, apontando para uma relação interessante de ser investigada em estudos futuros, haja vista que a literatura indica que o PSD aproveitou o fato de estar no poder desde o Estado Novo e utilizou a máquina estatal para se construir como um partido importante no ambiente democrático (NOLL; PASSOS, 1996).

Além disso, é importante destacar que foi somente a partir de 1950 que a legislação municipal foi concretizada para conceder auxílios e benefícios. Em 1948 é instituída a lei municipal nº 93, que regulamentou os procedimentos para tornar determinadas entidades de utilidade pública, exigindo atestado fornecido pelo órgão policial do Estado de que a entidade trabalhava pela coletividade<sup>79</sup>. Já a lei nº 99, regulamentou a cooperação do Município com “entidades privadas, assistenciais ou culturais, para auxiliar a realização de seus objetivos”. Esse conjunto legislativo obrigou que as associações já estivessem registradas na municipalidade e que, de acordo com o Artigo nº 8, lei 99/1948, “os auxílios ou a subvenção deverá ser requerida ao Prefeito Municipal”, o que pressupunha um alto grau de pessoalidade e vinculação entre os dirigentes associativos e os agentes políticos.

De maneira geral, não estava claro nas leis de 1948 como as associações deveriam proceder para receber auxílios ou serem declaradas de utilidade pública. Por conta disso, os decretos nº 396 e nº 397, de 1949, estabeleceram as condições e os procedimentos necessários de inscrição no registro da municipalidade para, posteriormente, serem favorecidas de alguma forma. Como os auxílios deveriam ser requeridos “dentro do primeiro trimestre de cada ano” – art. nº 8, lei nº99/1948 –, foi somente no ano de 1950, portanto, que essa primeira grande leva de associações foi favorecida, como mostramos no gráfico 13.

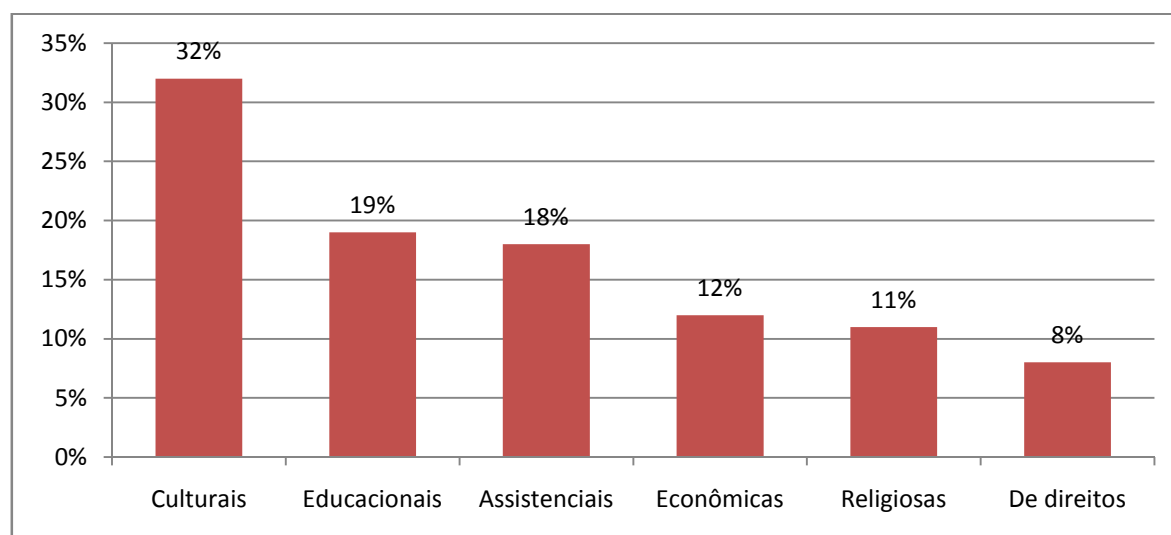
Já por meio do gráfico 14, podemos ver que a maioria das ações legislativas foi direcionada para associações culturais, corroborando o predomínio apontado pelos dados de criação de associações. Sua importância era reconhecida pela própria legislação municipal,

---

<sup>79</sup> É digno de nota que essa lei estava embasada na primeira legislação relativa à utilidade pública das associações: a lei federal nº 91, de 1935. De acordo com essa lei, para se tornarem de utilidade pública as associações precisavam ter personalidade jurídica, servir desinteressadamente a coletividade e ter cargos de diretoria não remunerados, à exceção das fundações e associações assistenciais. Atendendo esses critérios, poderia fazer um requerimento ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Apesar disso, segundo artigo nº 3, “Nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública”.

que no artigo nº 13º, lei nº 99/1949, colocava que, a exceção das demais, “as entidades culturais são isentas, em caráter de subvenção e a juízo da Municipalidade, do pagamento de qualquer imposto”.

**Gráfico 14** – Atos legislativos por tipos de associações (1946 – 1963)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Ainda de acordo com o gráfico acima, é importante destacar que as associações educacionais, incipientes em termos de criação, tiveram grande importância para o poder público, junto das associações assistenciais, cuja criação é decrescente desde a Era Vargas. Por outro lado, o patamar das relações estabelecidas com as associações econômicas, de direitos e religiosas é bastante similar, inclusive, com sua taxa de criação da época.

Embora não tenhamos como trabalhar de forma minuciosa todas as associações do nosso banco de dados, muito menos aprofundar os tipos de relações específicas que cada uma tinha com o poder público, abaixo listamos as cinco principais associações, por categoria, com o respectivo número de atos em que foram mencionadas. Entendemos que a seleção das associações mais presentes nos mostra algumas características do tecido associativo municipal e nos ajuda a superar a falta de estudos e informações sobre o tema.

- **Culturais:** Sogipa (11), Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (OSPA) (10), Grêmio Football Porto Alegrense (8), Esperantista Societo de Porto Alegre (8), Associação Rio-Grandense de Música (8).

- **Assistenciais:** Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre (19), Sociedade Beneficente União e Progresso (14), Instituto Santa Cecília (11), Instituto Santa Luzia (11), Casa do Artista Rio-grandense (10).
- **Desenvolvimento de direitos:** União Gaúcha dos Estudantes Secundários (10), Centro Acadêmico Santo Tomaz de Aquino (9), Associação Rio-grandense de Proteção aos Animais (7), Grêmio Estudantil Julio de Castilhos (6), Associação dos Amigos do 4º Distrito (5).
- **Econômicas:** Círculo Operário Porto Alegrense (10), Associação dos Funcionários Municipais de Porto Alegre (9), Círculo Operário Ferroviário do Rio Grande do Sul (5), Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul (4), Sindicato dos Jornalistas Profissionais de Porto Alegre (4).
- **Religiosas:** Associação Cristã de Moços de Porto Alegre (12), Centro Espírita Amigo Germano (10), Instituto Espírita Dias da Cruz (9), Sociedade Espírita Francisco de Assis (7), Sociedade Espírita Reforço da verdade (6).
- **Educacionais:** Educandário São Luiz (10), Sociedade Feminina de Investigações Psíquicas (7), Curso de Especialização Comercial (6), Colégio Americano (6), Curso Franklin Roosevelt (6).

Em geral, boa parte dessas associações ainda está em funcionamento na cidade, especialmente as associações assistenciais, religiosas, econômicas e de direitos, cujas cinco apresentadas se mantêm ativas. De acordo com a nossa pesquisa, nas demais categorias algumas associações deixaram de existir, como a Associação Rio-grandense de Música, no caso das culturais, e nas educacionais, a Sociedade Feminina de Investigações Psíquicas e o Curso de Especialização Comercial. Sobretudo, esses dados nos informam que essa relação com as instituições públicas, no mínimo, ajudou na sobrevivência dessas associações.

Em suma, podemos dizer que o principal formato associativo em Porto Alegre durante mais da metade do século XX foi o cultural, seja pelo seu número de criação, vislumbrado nos dados cartoriais, pela importância em nível nacional, observada nos anuários estatísticos, e pelas relações que estabeleceu com as instituições, analisada nas ações legislativas. Em seguida, temos as associações beneficentes, religiosas e econômicas que, em certo sentido, partilham de números similares de criação de associações. Por último, estão as educacionais e de direitos, que começam a crescer a partir da IIIª República. Os dados coletados também sugerem a importância do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre em relação ao cenário

nacional no que diz respeito ao número de associações disponíveis para as pessoas participarem, indicando a existência de um denso associativismo na cidade.

Outro fator importante a ser levado em conta é a gradual mudança nos repertórios organizacionais. Com o advento democrático, durante a IIIª República surgem entidades de cunho mais reivindicativo, como as de estudantes e as de moradores. Dessa forma, se no final da década de 1920 algumas associações começam gradativamente a intervir nos processos eleitorais (PACHECO, 2005), nos anos finais da IIIª República elas já estão participando intensamente do processo político em curso, como observamos através da bibliografia analisada. Também podemos afirmar que há uma relação entre o crescimento ou decréscimo na criação de associações e as mudanças de regime, principalmente no nível municipal, como mostra o fim do domínio do PRR em 1937 ou o início do período democrático, em 1946. Em consonância com os estudos desenvolvidos sobre a época, também podemos afirmar que os dados de surgimento de associações ilustram com certa precisão a atividade associativa durante o período.

Por último, constatamos que as mudanças dos regimes modificam de maneira desigual e não linear os tipos de associações que são criadas. Podemos citar, por exemplo, o decréscimo de 11% das associações beneficentes, tendo em vista a ampliação dos setores de previdência e assistência social da Era Vargas, ao passo que o investimento e a maior preocupação na área de educação, indicado pelas taxas de alfabetização e matrícula, fez com que as associações educacionais crescessem em 5% no mesmo período. Ou seja, a atuação governamental teve uma influência diversa nas duas categorias, corroborando as análises que havíamos exposto anteriormente. Assim, no próximo capítulo seguimos aprofundando nossas conclusões, pois partimos para a análise e comparação do tecido associativo em Porto Alegre durante a Ditadura Militar (1965-1985).

## **CAPÍTULO 5. A DITADURA MILITAR: ENTRE O SILÊNCIO E A RESISTÊNCIA ASSOCIATIVA**

---

A IIIª República representou um momento de expansão das várias mudanças que já ocorriam na Era Vargas e no final da República Velha. As associações foram criadas em um ritmo muito maior e a população organizada passou a incidir com mais força nos partidos e nas instituições. Esses movimentos da sociedade civil têm seu ápice no início da década de 1960, sendo refreados com o golpe militar. O objetivo deste capítulo, portanto, é perceber as mudanças institucionais ocasionadas pela ruptura de regime e verificar em que medida o autoritarismo instaurado afetou o tecido associativo municipal, comparando os dados com os períodos anteriores que analisamos.

### **5.1. O golpe militar e o regime autoritário**

De acordo com Rouquié e Suffern (1997), a tutela militar na vida política brasileira vem desde a proclamação da República, passando pelos movimentos tenentistas em 1922, algumas rebeliões esporádicas no sul do país, até sua participação mais efetiva na revolução de 1930. O próprio serviço militar se tornou obrigatório em 1916 e “o cidadão foi soldado antes de converter-se em votante” (ROUQUIÉ; SOUFFERN, 1997, p. 286). Os oficiais formados em academias militares também tinham carreiras estáveis e permanentes, ao contrário do restante dos serviços públicos, cuja contratação e demissão se baseavam na pessoalidade e no relacionamento com os partidos e políticos profissionais. Contudo, foi somente com o golpe de 1964 que, pela primeira vez na história do Brasil, as forças armadas assumem diretamente o poder sem intermediários, com o apoio da burocracia técnica do Estado, de empresários nacionais, dos principais veículos de mídia e dos EUA.

No plano discursivo, o regime militar tentou se legitimar combatendo a corrupção, o comunismo e o populismo, em um contexto em que “durante el decenio de 1970, según el ano, había entre doce y dieciséis gobiernos autoritarios en América Latina” (HARTLYN; VALENZUELA, 1997, p. 65). José Murilo de Carvalho divide os longos anos da Ditadura Militar brasileira em três períodos: de 1964 a 1968, com o início da atividade repressiva; de 1968 a 1974, “um dos períodos mais sombrios da história do Brasil do ponto de vista dos

direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2008, p. 155); de 1974 a 1985, início das tentativas de liberalizar o sistema e forte oposição dos órgãos de repressão.

Logo após a tomada do poder, em 1964, os militares instituíram o AI-1<sup>80</sup>, limitando a atuação do Congresso e aumentando o poder do executivo, uma vez que “o regime sempre esteve disposto a modificar as regras do jogo quando lhe fosse favorável, não titubeou em concentrar no executivo os atributos dos demais poderes” (ROUQUIÉ; SOUFFERN, 1997, p. 297). Com o intuito de acabar com qualquer foco de oposição, a imunidade parlamentar e os direitos políticos foram suspensos pelo prazo de dez anos, a estabilidade e vitaliciedade do serviço público por seis meses, sem apreciação judicial. Inicialmente, essas ações expurgaram 49 juízes, 50 parlamentares tiveram o mandato cassado, 1400 funcionários foram afastados da burocracia civil e 1200 das Forças Armadas (FAUSTO, 2002). Ainda no mesmo ano foi criado Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão que se tornou uma espécie de governo invisível, responsável pela vigilância e coerção dos adversários políticos.

A repressão nos primeiros anos foi direcionada principalmente aos estudantes, na figura da UNE, que teve sua sede incendiada e foi dissolvida, obrigada a atuar na clandestinidade. Ainda no cenário urbano, os sindicatos foram controlados e suas lideranças substituídas por partidários do regime, enquanto no campo, especialmente no Nordeste, ocorreu a dissolução das Ligas Camponesas<sup>81</sup>. Com a eliminação dos adversários políticos e a instituição da eleição indireta do presidente pelo Congresso Nacional, Castelo Branco se tornou o primeiro presidente militar, em 15 de abril de 1964. O conjunto dessas ações estabeleceu a alta cúpula militar o grupo decisório mais importante do cenário político nacional, com presidentes militares escolhidos para administrar o governo por um tempo determinado, em um processo que garantia a troca no poder das diferentes coalizões existentes dentro deste grupo<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Durante todo o regime, os Atos Institucionais (AI) foram a forma pela qual os militares alteravam a Constituição, de acordo com as suas necessidades.

<sup>81</sup> Partidárias da reforma agrária e da ampliação dos direitos no campo, “as Ligas Camponesas foram associações de trabalhadores rurais criadas inicialmente no estado de Pernambuco, posteriormente na Paraíba, no estado do Rio de Janeiro, Goiás e em outras regiões do Brasil”. Os militares logo as associaram ao comunismo e foram amplamente reprimidas, com lideranças presas e exiladas. Consultado em: [http://www.ligascamponesas.org.br/?page\\_id=99](http://www.ligascamponesas.org.br/?page_id=99). Acesso em: 25/08/2015.

<sup>82</sup> Segundo Skidmore (1988), havia os militares da linha branda, que eram liberais moderados e anticomunistas advindos da Escola Superior de Guerra e da Sorbonne. Partidários da solução autoritária no curto prazo, com a retirada rápida dos militares do poder, seus principais expoentes eram os Generais Golbery e Ernesto Geisel. Por outro lado, a linha dura era mais radical, coordenada por Costa e Silva, desejava a obtenção direta do poder e a

Apesar de todas essas medidas, o governo ainda tentava manter uma fachada democrática, até que, em outubro de 1965, foram realizadas eleições estaduais nas quais a oposição triunfou nos principais estados, como em Minas Gerais e no Rio de Janeiro. Com isso, o governo decretou o AI-2, que deu poderes ao presidente de dissolver o Congresso, extinguir os partidos políticos da IIIª República, bem como passou os julgamentos civis em causas relativas à segurança nacional para os tribunais militares<sup>83</sup>. A partir de então se instituiu o bipartidarismo<sup>84</sup>: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partidária do governo e vinculada à antiga UDN, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição e vinculado ao PTB. O PSD, por sua vez, se dividiu entre os dois novos partidos, menos no Rio Grande do Sul, onde era mais conservador e migrou em peso para a ARENA (CHAVES, 2013).

Essas medidas não foram aceitas de maneira passiva e o gradual clima de descontentamento na Câmara e no Senado fez com que, em 1966, ocorresse uma nova onda de cassações de políticos da oposição e também a edição do AI-3, que estabeleceu eleições indiretas no nível estadual e indicação de prefeitos no nível municipal. Com o cenário relativamente controlado, o governo decretou o recesso do Congresso por um mês. Após, decretou o AI-4, que obrigou os políticos à aprovação de uma nova Constituição, em 1967, e respondia aos anseios duplos dos operadores da ditadura de, por um lado, aprofundar e legitimar as mudanças já operadas pelo regime através dos Atos Institucionais e, por outro, manter uma fachada constitucional e democrática no ambiente externo e interno. Sobretudo, “não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte” (BONAVIDES, 1991, p. 432), na qual foi eleito indiretamente o general Costa e Silva.

Com a nova constituição, foram mantidas, ainda que com restrições, as eleições legislativas para a Câmara, o Senado, as Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores, sendo que o eleitorado de Porto Alegre cresceu nesse período. No executivo, as eleições se tornaram indiretas para Presidência, enquanto nos estados e municípios os políticos eram nomeados pela alta cúpula militar. Entretanto, de acordo com Hartlyn e Valenzuela (1997, p.

---

remoção de seus opositores do jogo político, através da montagem de organismos de censura, controle e repressão.

<sup>83</sup> As eleições diretas para governadores só voltariam a ocorrer em 1982.

<sup>84</sup> A Constituição de 1969 ampliou para cinco anos o mandato presidencial e, em 1977, com o pacote de abril, passou para seis anos, uma vez que a democracia e o multipartidarismo geravam crises sistêmicas, segundo a lógica dos operadores do regime (FAUSTO, 2002).



38), comparado com os vizinhos Chile, Uruguai e Argentina, o Brasil foi o país que apresentou a menor porcentagem de população votante durante o período.

Após o golpe, os setores progressistas da Igreja e os estudantes organizados pela UNE, gradualmente voltaram à cena pública. Em 1968, ano de manifestações em nível mundial, um estudante foi morto pela Polícia Militar no Brasil durante um protesto, que culminou com uma ampliação das manifestações e a chamada passeata dos 100 mil, em junho de 1968. Além das greves, surgiram alguns grupos paramilitares que deram início a luta armada, como a Aliança de Libertação Nacional e a Vanguarda Popular Revolucionária. Ao mesmo tempo, formou-se a Frente Ampla, um grupo de políticos contrários à ditadura. Lacerda, antigo detrator de Getúlio Vargas, se uniu ao antigo rival, Jango, e também a Juscelino Kubitschek<sup>85</sup>.

Diante da ascensão do clima de descontentamento e da organização desses setores, Costa e Silva decretou o AI-5, em dezembro de 1968. Esse foi o mais radical e opressivo de todos os atos, que novamente fechou o Congresso, suspendeu os direitos políticos, autorizou a cassação de mandatos e a demissão ou aposentadoria de servidores públicos. Determinou a censura aos meios de comunicação e a tortura passou a ser uma parte importante dos métodos do regime, através do DOI-CODI<sup>86</sup>. Com o derrame de Costa e Silva, em 1969, uma Junta Militar assumiu e instituiu o banimento do território nacional para todos os indivíduos que não compactuassem com o regime, bem como a pena de morte para os casos de guerra, ao passo que:

“a censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito a vida era desrespeitado” (CARVALHO, 2008, p. 164).

---

<sup>85</sup> Três grandes eixos destacaram-se no ano de 1968, o movimento político, o movimento sindical e estudantil e o meio artístico-cultural. O movimento político começou a se reforçar na formação da Frente Ampla. O movimento sindical, paulatinamente, começou a se reorganizar, resultando em duas grandes greves que marcaram o cenário nacional: a de Contagem, em Minas Gerais (abril), e a de Osasco, em São Paulo (julho). O movimento estudantil intensificou-se a partir das revoltas contra os acordos do Ministério da Educação com os Estados Unidos, conhecidos como acordos MEC-USAID, concebidos entre 1964 e 1968, que propunham, entre outros, uma reforma universitária que gerava descontentamento em grande parte da sociedade. Por sua vez, no teatro e na música também surgiam movimentos críticos ao regime em vigor (PADRÓS; FERNANDES, 2010, p. 37).

<sup>86</sup> Destacamento de Operações e Informações do Centro de Operações e Defesa Interna (DOI-CODI).

Nesse cenário, em outubro de 1969, a junta militar escolheu para presidente o general Emilio Garrastazu Médici, também da linha dura do regime e antigo chefe do SNI, que deu início a “um dos períodos mais repressivos, se não o mais repressivo, da história brasileira” (FAUSTO, 2002, p. 267). Enquanto a oposição legal se enfraquecia cada vez mais com a cassação de políticos contrários ao regime, a eficácia da repressão abafou os conflitos internos, sendo o último deles um grupo de aproximadamente 70 guerrilheiros atuando no Araguaia, no início da década de 1970, que foram mortos e presos pelo Exército.

No plano econômico, os militares acreditavam que o ambiente democrático anterior tinha falhado no combate à crise. Com isso, elaboraram o Programa de Ação Econômica do Governo, que buscava reduzir o déficit público e mirar o mercado externo, contraindo créditos e aumentando a exportação, ao mesmo tempo em que limitava as condições sociais da população. Graças ao auxílio internacional dos EUA, através da Aliança para o Progresso, no período de 1969 a 1973, se deu o chamado milagre econômico, com o crescimento médio do PIB de 11,2%, possível devido ao aumento da dívida externa.

Findado o ciclo de crescimento e com os problemas econômicos aumentando, em 1974, o general Ernesto Geisel foi escolhido presidente e deu início às tentativas de abertura política, pela pressão de grupos da oposição e da Igreja Católica, mas, principalmente devido aos conflitos entre os grupos dirigentes (linha dura e linha branda). Levando mais de treze anos, a abertura política foi feita de avanços e retrocessos, uma vez que a linha dura ainda detinha muito poder no regime e também o próprio Geisel queria encaminhar o país para uma democracia conservadora, na qual a oposição não chegasse ao poder tão cedo. Nas eleições de 1974 e 1976, o MDB gradativamente avançou, tanto que na última conquistou a maioria das prefeituras e das câmaras municipais. Diante do ambiente negativo para os militares, Geisel decretou novamente recesso no Congresso e introduziu o “pacote de abril”, em 1977, que alterou as regras para as futuras eleições. Mesmo perdendo as eleições de 1978, a ARENA conseguiu manter a maioria no Senado, devido à criação da figura do senador Biônico, que era eleito por votação indireta de um colégio eleitoral controlado pelo presidente<sup>87</sup>.

Em 1979, foi promulgada a Lei da Anistia, que possibilitou a volta dos exilados políticos e livrou os torturadores e agentes repressivos do Estado de qualquer crime cometido, ao mesmo tempo em que a linha dura continuava barrando uma abertura mais ampla. Ainda

---

<sup>87</sup> O MDB obteve 57% dos votos válidos para o Senado, mas mesmo assim não ficou com a maioria por conta dos senadores biônicos.

no mesmo ano, o AI-5 deixou de ter vigência, “restaurando os direitos individuais e a independência do Congresso” (FAUSTO, 2002, p. 272). Além do fim da censura prévia, também acabou o bipartidarismo, com a extinção da ARENA e do MDB e a promulgação de uma nova lei de organização partidária, pela qual surgiram novos partidos, cujos principais para nosso estudo são o PDT, o PMDB, e o PT, este último a grande novidade do cenário político brasileiro<sup>88</sup>.

Ainda em 1979, ano em que se deu uma “ampliação da abertura política e o aprofundamento da crise econômica” (FAUSTO, 2002, p. 278), o general João Batista Figueiredo, que também era chefe do SNI, foi escolhido presidente pela Junta Eleitoral. No plano econômico, a euforia do “milagre econômico” já caía por terra, uma vez que o segundo choque do petróleo encaminhou uma recessão no país entre 1981-1983, com uma média negativa de 1,6% no PIB, combinada com uma inflação alta, maior de 200% em 1984. Diante disso, o país teve de pedir empréstimo ao Fundo Monetário Internacional e a dívida externa mais que dobrou, “de US\$43,5 bilhões para US\$ 91 bilhões” (FAUSTO, 2002, p. 279).

No geral, o incremento na repressão e o desenvolvimento econômico foram combinados com um aumento das desigualdades sociais, com a desvalorização dos salários dos trabalhadores e com o abandono de políticas sociais. Com isso, o Brasil se situou em “uma posição relativamente destacada pelo seu potencial industrial e por indicadores muito baixos de saúde, educação, habitação, que medem a qualidade de vida de um povo” (FAUSTO, 2002, p. 269). A conjunção do agravamento econômico, com o aumento das desigualdades, fez com que a insatisfação popular fosse direcionada aos militares, gerando um consenso de que para não manchar ainda mais o status da corporação era necessário abrir mão do poder.

No ano de 1982, 48 milhões de brasileiros foram às urnas eleger vereadores e governadores, sendo que estes últimos haviam sido escolhidos pela última vez em 1965. Em janeiro de 1984, encabeçado pelo PT, um grande comício foi realizado em São Paulo, reunindo mais de 200 mil pessoas e dando início à campanha das diretas já, que exigiam a eleição direta para presidente. Reivindicação negada pelo Congresso, o colégio eleitoral, em janeiro de 1985, escolheu os candidatos do PMDB, Tancredo Neves para presidente e José

---

<sup>88</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu dos movimentos grevistas e sindicalistas do ABC paulista de 1978 e 1979, sob a liderança de Lula. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) surgiu a partir do antigo PTB e da liderança de Brizola.

Sarney para vice, de modo que a oposição finalmente chegou ao poder, mesmo que por via indireta. Tancredo não chegou a assumir, pois foi tomado por um câncer fatal, de modo que Sarney, antigo partidário da ditadura, foi quem tomou posse. Mantendo o SNI, restabeleceu eleições diretas para presidente e aprovou o voto dos analfabetos, legalizou o PCB e o PC do B, bem como convocou eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte.

Nas eleições de 1986, o PMDB saiu vitorioso em todos os estados, menos Sergipe, e conquistou maioria absoluta na Câmara dos Deputados e no Senado. A assembleia publicou a nova constituição em 5 de outubro de 1988, que “refletiu o avanço ocorrido no país na área dos direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e as chamadas minorias, aí se incluindo os índios” (FAUSTO, 2002, p. 289).

No caso do Rio Grande do Sul, logo após o fracasso da tentativa de insurgência de João Goulart e Brizola, em 1964, o prefeito de Porto Alegre, Sereno Chaise, foi preso junto de um grupo de deputados do PTB e de outras centenas de pessoas vinculadas à burocracia estatal<sup>89</sup>. Segundo Padrós e Fernandes (2010, p. 34),

“Os primeiros inimigos internos da ditadura constituíram-se nos políticos e simpatizantes do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – principalmente os vinculados às reformas de base do presidente João Goulart –, nos sindicalistas, estudantes e militares legalistas que foram contrários ao golpe e à nova ideologia vigente”.

Os militares passaram a desmoralizar os políticos do PTB gaúcho, com campanhas nos jornais e o apoio da Ação Democrática Popular, grupo composto pelos partidos conservadores que formaram a ARENA estadual. Na Assembleia Legislativa estadual, boa parte dos deputados dessa coalizão fez pronunciamentos de apoio às Forças Armadas e, por meio do Ato Institucional nº 3, de 1966, a escolha dos governadores passou a ser feita indiretamente. Quando a ARENA não obtinha a maioria dos deputados para escolher o governador, os opositoristas eram cassados, como quando do AI-5, em que doze deputados do MDB gaúcho perderam o mandato. Já nas prefeituras, os seis prefeitos de Porto Alegre foram nomeados pelo governo federal e eram todos vinculados à ARENA, de forma que “o regime acaba por impactar diretamente na correlação de forças entre tradicionais e novas lideranças políticas em âmbito local” (MADEIRA; GIRARDI, 2014, p. 152).

---

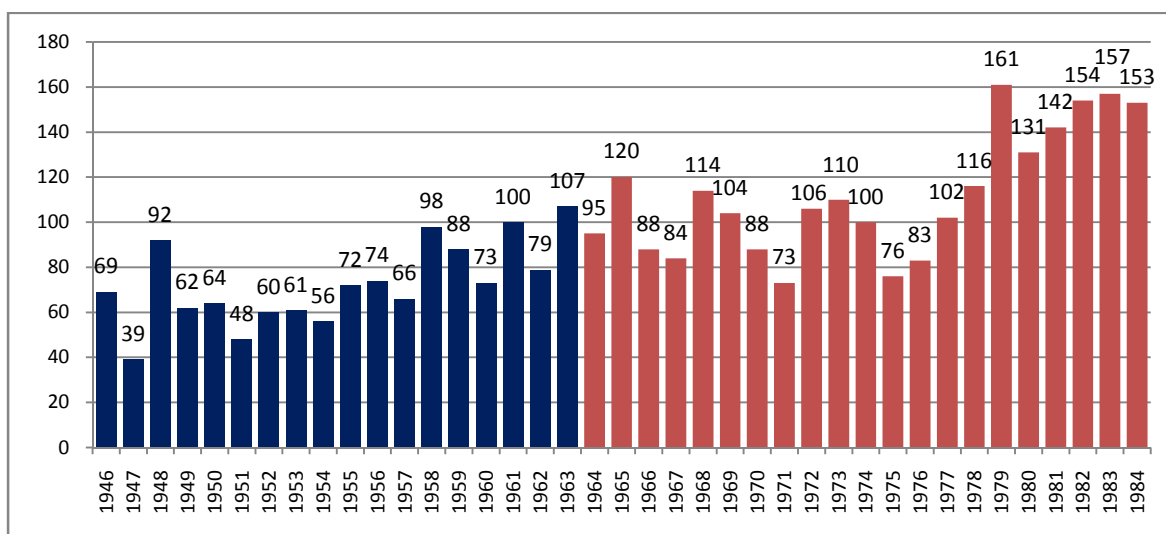
<sup>89</sup> “Sete mortos, entre 1964 e 1966, no Rio Grande do Sul. Quatro militares, um agricultor, um sindicalista ferroviário. Essas mortes representam alguns dos principais alvos da repressão política: militares nacionalistas e líderes trabalhistas ou sindicais” (LAMEIRA, KONRAD E LIMA, 2013, s/p.).

Diante da escalada autoritária, a única característica democrática que se manteve foi a votação para os legislativos, contrabalanceada pelas constantes cassações políticas dos opositores, os expurgos no serviço público, a censura, a tortura, os assassinatos, a edição dos atos institucionais e o fechamento do Congresso. No que tange aos direitos sociais, que iremos discutir nas páginas seguintes, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Privada que acabou com os Institutos de Aposentadoria e Pensão e unificou os serviços previdenciários sob a direção de um único órgão. Em 1971, foi criado o Fundo de Assistência Rural, estendendo a assistência para os trabalhadores rurais, que passaram a ter direito a aposentadoria, pensão e assistência médica. Em 1972, foram incorporadas ao sistema as empregadas domésticas e, em 1973, os trabalhadores autônomos. Em suma, ocorreu “a manutenção do direito de voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos” (CARVALHO, 2008, p. 172-173).

## **5.2. Entre o silêncio e a resistência associativa**

Tendo em vista esse contexto repressivo, que mostrou a força do Estado no controle dos indivíduos dentro do território nacional, o número de associações não sofreu uma queda brusca, como deveríamos esperar no caso de um regime autoritário. De acordo com o Gráfico 15, se na década de 1950 temos uma média de 69 associações criadas por ano, na década de 1960 esse número sobe para 98 e durante o decênio de 1970 ocorre um leve incremento para 104 associações/ano. Ou seja, de 1950 até 1960, podemos afirmar que ocorre um crescimento médio de 29 associações/ano, enquanto no período que vai de 1970 até 1980, de 6 associações/ano. Esses dados sugerem uma contração no ritmo do crescimento associativo, posto que a Ditadura Militar apresenta o menor crescimento anual em comparação aos outros períodos, da ordem de 65%, mas mesmo assim é um crescimento. Podemos ver essa tendência no gráfico abaixo.

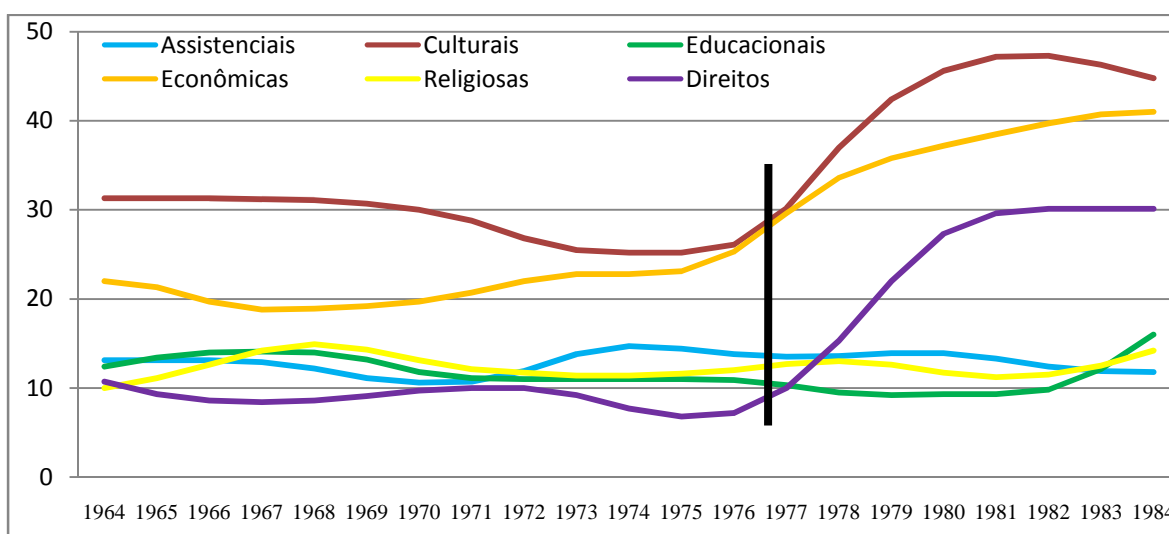
**Gráfico 15 -** Frequência anual absoluta de criação de associações em Porto Alegre (1946 - 1984)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Ao observar esses mesmos dados distribuídos nas categorias do nosso estudo, algumas tendências ficam mais claras. No gráfico 16, percebemos como as associações culturais se sobrepõem durante todo o período, enquanto as econômicas crescem gradativamente ao longo do tempo. Por sua vez, as associações de desenvolvimento de direitos crescem de maneira significativa somente a partir dos anos 1978-1979. As restantes – educacionais, religiosas e assistenciais –, seguem uma tendência semelhante. Também podemos dividir o período em dois; um momento em que se dá uma estabilização na criação de repertórios associativos, de 1964 até 1976; outro momento que vai de 1977 até 1984, em que se inicia novamente um processo de ascensão.

**Gráfico 16** - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1964 - 1984)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

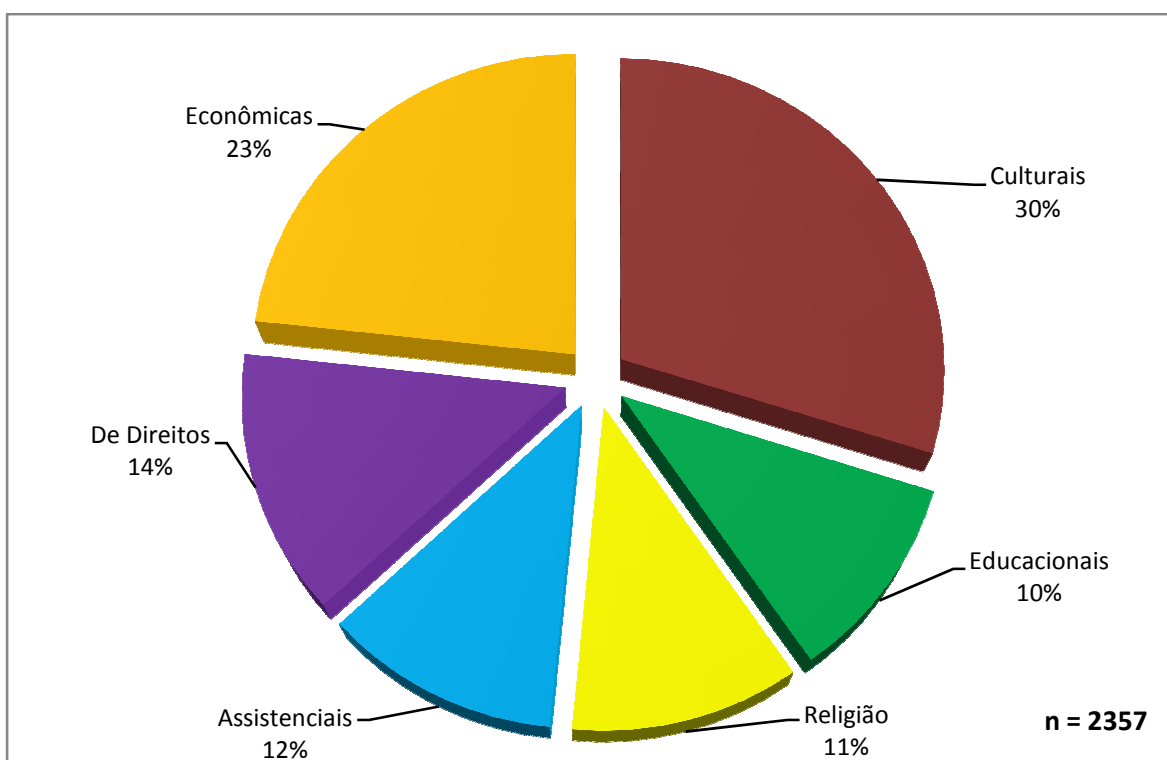
No que tange às associações culturais, econômicas e de desenvolvimento de direitos, o gráfico acima nos mostra claramente o momento no qual se dá a mudança no padrão associativo. A partir de 1977 se inicia um crescimento significativo no número dessas associações, especialmente nas de desenvolvimento de direitos. Sobretudo, não é uma constatação que se limite ao cenário municipal de Porto Alegre, pois estudos como o de Eder Sader (1994, p. 61) já apontavam que:

“Es muy probable que en la historia política del Brasil el período 1978-1985 (consiguientemente, entre las huelgas del ABC y la victoria de Tancredo Neves en el Colegio Electoral), quede como el momento decisivo en la transición a una nueva forma de sistema político. A su vez, este nuevo sistema político está condicionado por significativas alteraciones en el conjunto de la sociedad civil”.

Corroborando essa argumentação, a diminuição no ritmo da repressão política, traduzida no número de mortos e desaparecidos, também se dá somente a partir do ano de 1977 (GALLO, 2012). O fim do AI-5 parece ser igualmente determinante, pois é no ano de 1979 que o número de associações criadas atinge seu ápice histórico desde 1930, conforme o gráfico 15. Como sugerem os dados, certamente esses fatores elencados influenciaram a percepção da população no sentido de diminuir os riscos e aumentar as oportunidades de participação, fossem em associações ou em protestos.

Nesse período, as associações culturais se mantêm como as principais em termos de criação, seguidas pelas econômicas, de desenvolvimento de direitos, assistenciais, religiosas e educacionais. No entanto, de acordo com o gráfico 17, as porcentagens indicam um cenário associativo mais plural do que nos períodos anteriores, porque as associações culturais já não são tão hegemônicas.

**Gráfico 17** - Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1964-1984)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Esses dados atestam a ocorrência de ‘significativas alterações no conjunto da sociedade civil’, mas também podemos entender essas variações olhando na longa duração. Para tanto, estabelecemos algumas comparações iniciais com os períodos anteriores, conforme a Tabela 10, que analisa as frequências em cada uma das categorias:

**Tabela 10** - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-1984)

	1917-1930	1931 - 1945	1946 - 1963	1964 - 1984
<b>Cultura e Recreação</b>	50%	38%	44%	30%
<b>Assistência Social</b>	22%	17%	11%	12%
<b>Econômicos</b>	13%	13%	14%	23%
<b>Religião</b>	11%	21%	13%	11%



<b>Educação e Pesquisa</b>	4%	7%	9%	10%
<b>Direitos</b>	----	4%	9%	14%
	100% (n = 315)	100% (n = 384)	100% (n= 1297)	100% (n=2357)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

Como fizemos no capítulo anterior, para gerar comparações mais robustas necessitamos do teste do chi-quadrado, que aponta para as diferenças existentes entre os valores observados/existentes em nossa amostra e os valores esperados/ideais caso não houvesse nenhuma relação entre as duas variáveis. Portanto, esse teste nos mostra que a associação entre as variáveis estudadas é estatisticamente significativa (Sig: ,000), mas é relativamente fraca, de 0.145, sendo importante ressaltar que testes com dados categóricos dificilmente produzem associações fortes (ACTON; MULLER, 2002). Por sua vez, os resíduos padronizados indicam com precisão em quais categorias ocorre uma associação de fato entre as variáveis, de modo que, quando forem maiores de 2 ou de -2, significa que existe uma associação direta ou inversa, respectivamente (CARRIÓN, 1992; CERVI, 2014).

**Tabela 11**– Resíduos padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930-1984)

		Regimes Políticos			Total
		Era Vargas	IIIª República	Ditadura Militar	
<b>Assistenciais</b>	N	65	142	266	473
	Resíduo Padroniz.	<b>3,3</b>	-1,0	-1,0	
<b>Culturais</b>	N	148	566	709	1423
	Resíduo Padroniz.	1,4	<b>7,7</b>	<b>-8,1</b>	
<b>Desenvolvimento de direitos</b>	N	18	120	321	459
	Resíduo Padroniz.	<b>-4,3</b>	<b>-2,9</b>	<b>5,3</b>	
<b>Educacionais</b>	N	24	119	236	379
	Resíduo Padroniz.	<b>-2,2</b>	-,3	1,6	
<b>Econômicas</b>	N	48	178	558	784
	Resíduo Padroniz.	<b>-3,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>8,1</b>	
<b>Religiosas</b>	N	81	172	267	520
	Resíduo Padroniz.	<b>5,1</b>	,5	<b>-3,5</b>	
<b>Total</b>	N	384	1297	2357	4038

Sig: ,000 / Cramer`s V:0.145

Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º RTDPJPOA.

De acordo com a tabela 11, as associações culturais ainda são as principais em termos de criação, com 30% no período. No entanto, se compararmos com os períodos anteriores, os resíduos comprovam uma forte tendência de queda em sua formação durante a ditadura, que ficará ainda mais perceptível no próximo capítulo. A predominância ainda é dos Clubes (35%) e das Sociedades Recreativas (19%), seguidos dos Grêmios Esportivos (7%), que juntos representam 61% da amostra. As associações restantes são Grupos de Teatro, Centro de Tradições Gaúchas (C.T.G), Institutos Culturais e Centros Sociais, Rádios Amadores e Federações Esportivas.

Dentre as associações culturais/desportivas, o IBGE nos oferece um levantamento realizado no ano de 1972 com as associações existentes nas principais capitais do país. Comparando os dados demográficos das demais capitais, também fornecidos pelo IBGE, vemos que Porto Alegre seguia entre as mais importantes em termos de organizações disponíveis para as pessoas participarem, com uma média de uma associação a cada 8.500 pessoas.

**Tabela 12** - Número de associações desportivas por capitais e média por população (1972).

<b>Capital</b>	<b>Associações</b>	<b>População</b>	<b>Média Assoc./Pop.</b>
São Luís	95	265. 486	3 mil
Belo Horizonte	150	1. 235 030	8 mil
<b>Porto Alegre</b>	<b>102</b>	<b>885. 545</b>	<b>8,500 mil</b>
São Paulo	330	5. 924 815	18 mil
Guanabara	229	4. 251 918	18,500 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Anuário Estatístico do IBGE (1972).

Nesse terreno, segundo a literatura consultada, com a repressão e a censura durante a Ditadura Militar, o teatro foi uma das formas de crítica ao regime autoritário brasileiro, principalmente a partir da década de 1980. Em Porto Alegre, algumas tentativas de fomentar um movimento de teatro crítico fizeram com que grupos fossem perseguidos por operadores do regime e grupos de extrema-direita<sup>90</sup>. No âmbito do associativismo cultural, portanto, desenvolveram-se alguns grupos importantes, como, por exemplo, o Grupo de Teatro Independente, de 1966, que um ano depois viria a formar o Teatro de Arena, que “atuou como um núcleo de resistência cultural no período da Ditadura Militar” (SECRETARIA DE

<sup>90</sup> Segundo Padrós e Fernandes (2010), dois atores da peça Roda Viva, em Porto Alegre, foram sequestrados e abandonados no meio do mato, em outubro de 1968.

CULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016). Além disso, movimentos musicais<sup>91</sup> também marcavam esse momento histórico, que:

“foi composto por uma diversidade de lutas e ações de resistência. O cinema, o teatro, a música, as artes, a cultura em geral, ou seja, qualquer forma de produção cultural engajada politicamente serviu de palco para denunciar os crimes perpetrados pelo regime” (ÁVILA *et al*, 2010, p. 239).

O segundo formato associativo do período foram os grupos econômicos, que passam de uma taxa de 13%, em 1917, para 23% durante a ditadura. De acordo com os resíduos padronizados, a ditadura é um momento de forte crescimento desse tipo de associações, comparado com os períodos anteriores. Dentre estes, se destacam as associações de trabalhadores (30%), de categorias profissionais como advogados, médicos, engenheiros e professores (15%), de servidores públicos (7%), de empresários e proprietários (6%), que juntas congregam aproximadamente 60% do banco de dados. Essas organizações de trabalhadores diplomados, “correspondeu a uma mudança no caráter das profissões, em que o profissional autônomo crescentemente deu lugar ao assalariado com diploma” (FAUSTO, 2002, p. 276). De acordo com José Murilo de Carvalho (2008, p. 185):

“Houve ainda, grande expansão de associações de profissionais de classe média, como professores, médicos, engenheiros, funcionários públicos. Muitas dessas associações coexistiam com os sindicatos, mas para categorias profissionais proibidas de se sindicalizar, como os funcionários públicos, eles eram os únicos canais de atuação coletiva”<sup>92</sup>.

Aos funcionários públicos era proibida tanto a representação oficial por meio de sindicatos, quanto o direito de greve, que foi negado nos serviços essenciais, conforme artigo nº 157 da Constituição de 1967. No entanto, segundo Silva (2005, p. 129), nos anos finais da ditadura militar, “após décadas confinadas ao assistencialismo e ao clientelismo político, as antigas associações dos servidores públicos passaram a desenvolver atividades de caráter essencialmente sindical”.

A contradição do crescimento das associações econômicas em um ambiente autoritário é fruto de três processos simultâneos. O primeiro diz respeito às próprias características da

<sup>91</sup> Conforme Brito (2001), “observar o panorama da música popular no Brasil dos anos 60 e 70 do século passado é mergulhar numa imensa diversidade de discursos musicais que expressavam posicionamentos críticos frente à realidade em questão” (2001, p. 140).

<sup>92</sup> Para José Murilo de Carvalho (2008), além do MDB e da Igreja Católica, duas organizações representativas de categorias profissionais se impuseram de forma crítica em nível nacional. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que somente a partir de 1974, em sua conferência anual, começou a se posicionar abertamente a favor da legalidade e da democracia, e a Associação Brasileira de Imprensa, já que a censura à imprensa e aos jornalistas fez com que esta se tornasse uma das principais organizações na luta pela democracia.

industrialização e do desenvolvimento do capitalismo no país. O milagre econômico acentuou a migração do campo para a cidade – de modo que, na década de 1980, a população urbana saltou para 67,6% –, cresceu a população economicamente ativa e as mulheres entraram no mercado de trabalho. O segundo fator está ligado à repressão dos sindicatos e ao controle de suas lideranças durante o regime militar<sup>93</sup>, porém eles não foram de todo desmantelados (FAUSTO, 2002). O terceiro fator diz respeito à conjunção dos fatores anteriores, que resultaram no surgimento do novo sindicalismo, no ABC paulista em fins da década de 1970. Segundo Boris Fausto (2002, p. 276), “o sindicalismo ressurgiu, adotando formas independentes do Estado, a partir muitas vezes da vivência no interior das empresas, onde os trabalhadores organizaram e ampliaram as comissões de fábricas”. Portanto, um crescimento no número de indivíduos ligados ao mundo urbano e do trabalho, acompanhado de intervenções que visavam o controle, mas não o fim, dos sindicatos, possibilitou o desenvolvimento de novas formas de associativismo econômico<sup>94</sup>.

De acordo com os resíduos padronizados, as associações de desenvolvimento de direitos cresceram de maneira significativa durante o período, mas não tanto quanto as associações econômicas. Desse total, 30% se tratavam de Associações de Moradores, outros 30% de Centros Comunitários e 15% de Sociedades de Amigos de Bairros, de modo que essas três categorias correspondem a 75% do total do banco. Os dados assim evidenciam o crescimento de um movimento de reivindicação advindo dos bairros na cidade Porto Alegre, cujas origens remontam a III<sup>a</sup> República, como apontam as pesquisas de Brum (2014) e Baierle (1992), no caso de Porto Alegre, e Sader (1994), no caso de São Paulo. José Murilo de Carvalho corrobora as informações que os nossos dados trazem quando salienta que na década de 1970 ocorreu:

“uma enorme expansão dos movimentos sociais urbanos. Como diz o nome eram movimentos típicos das cidades, sobretudo das metrópoles. Eles já existiam desde a década de 40, mas adquiriram maior força e visibilidade nos anos 70. A eles se juntaram as associações de moradores de classe média, que se multiplicaram da noite para o dia. No início dos anos 80, já havia mais de 8 mil delas no país” (CARVALHO, 2008, p. 184).

---

<sup>93</sup> Com a Lei nº 4332/64, de 1º de junho de 1964, também conhecida como Lei de Anti-Greves, se impuseram várias limitações para a realização de greves, proibindo qualquer sentido político ou social (LAMEIRA; KONRAD; LIMA, 2013, s/p.).

<sup>94</sup> Em um sentido semelhante ao que apontamos, o estudo de Eder Sader (1988) sobre os sindicatos de metalúrgicos de São Paulo, situa três acontecimentos relevantes para o sucesso do novo sindicalismo. O primeiro é a descompressão política, o segundo são as greves vitoriosas de seções nas firmas automobilísticas e o terceiro é a extensão da mobilização para a periferia e a articulação com clubes de mães, comunidades de base, etc.

Essas associações se reuniam para a resolução de problemas concretos da vida cotidiana, como o asfaltamento das ruas, o fornecimento de redes de água e esgoto, o transporte público e a energia elétrica. Segundo Sergio Baierle, uma das explicações para o surgimento dessas associações foram as ações governamentais que visavam dar respostas aos problemas habitacionais da década de 1970 e que acabaram por “estimular a proliferação de associações comunitárias (Associação de Moradores, clubes de mães, grupos de jovens, creches comunitárias, etc.)” (BAIERLE, 1992, p.120)<sup>95</sup>. Em certo sentido, a literatura sugere que essas associações pressionavam os agentes políticos e serviam como escolas de cidadania para determinadas camadas da população, uma vez que muitas lideranças associativas aproveitaram para entrar na vida partidária com o advento democrático (BRUM, 2014; BAIERLE, 1992).

Enquanto ocorre esse crescimento das associações de bairro, nossa base de dados aponta para um refreamento da organização no movimento estudantil, que se torna inexpressivo em termos de criação de associações, como também aconteceu em Santa Catarina, de acordo com a pesquisa feita por Ilse Warren Scherer (2004). Durante a IIIª República foram criadas mais de 30 associações nesse terreno, enquanto durante a Ditadura Militar foram somente 5 grupos. A baixa presença dessas associações é o reflexo das ações repressivas dos militares, como a Lei Suplicy, que colocou a UNE, bem como as demais Uniões e Federações Estaduais, na clandestinidade, substituindo-as por Diretórios Nacionais e Estaduais estreitamente vinculados ao Ministério da Educação<sup>96</sup>.

Mesmo ilegais, as antigas associações continuaram existindo, mas gradualmente foram sendo alvos dos interventores do governo, que atuavam com cada vez mais intensidade em organizações importantes como a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas, a Federação dos Estudantes Universitários Particulares, a Federação dos Estudantes da Universidade do Rio Grande do Sul, a União Estadual de Estudantes, o Diretório Central dos Estudantes da UFRGS (LAMEIRA; KONRAD; LIMA, 2013, s/p.). Cabe destacar, como sugere Padrós e Fernandes (2010), que as disputas políticas também se colocavam no âmbito estudantil, de modo que havia manifestações tanto de esquerda quanto de direita, sendo o grêmio estudantil

---

<sup>95</sup> Exemplo é o PROMORAR – Programa de Erradicação da Subabitação (1979) que buscava, através de mutirões nas comunidades, construir moradias e conjuntos habitacionais em áreas periféricas das grandes metrópoles (BAIERLE, 1992).

<sup>96</sup> Conforme a Lei nº 4.464, de 9 de Novembro de 1964, artigo nº 10: “O Diretório Nacional de Estudantes, órgão coordenador das atividades dos Diretórios Estudantis, que cuidará da aproximação entre os estudantes e o Ministério da Educação e Cultura”.

do Colégio Júlio de Castilhos um dos mais combativos na luta contra a ditadura, mesmo indo contra a lei presente no artigo nº 14 da Lei Suplicy: “É vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de carácter político-partidário, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares”.

Já no campo assistencial e de saúde houve uma estabilização no número de criação, 12%, sendo ainda a Era Vargas o período de maior crescimento deste tipo associativo. Como indicamos na seção anterior, nos 20 anos do regime aconteceram alguns avanços nos direitos sociais a categorias outrora excluídas, como os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os profissionais liberais. Também ocorreu uma expansão quantitativa na previdência social urbana e no campo, bem como foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social, em 1967, unificando todos os organismos de seguridade social. A saúde se manteve a cargo de entidades privadas e os recursos públicos investidos eram residuais, “caracterizava-se pela compra de serviços do setor privado (hospitais, clínicas e laboratórios) e pelo credenciamento dos médicos. Essas ações eram financiadas pelas contribuições de trabalhadores e empregados” (FAGNANI, 2005, p. 23)<sup>97</sup>.

Do total dessas associações, seguem predominando as Associações Beneficentes, vinculadas a bairros, a igrejas, a determinadas profissões, com 27%, enquanto outros 7% são os Montepios, que atuavam na previdência privada de categorias profissionais, como os bancários, os ferroviários e servidores públicos. Outros 6% são Ações Sociais também ligadas a determinadas Igrejas, seguidos por lares de menores, idosos e assistenciais de um modo geral (4%). Segundo os dados presentes no anuário estatístico do IBGE de 1980, o Rio Grande do Sul possuía 144 asilos, 91 abrigos para desamparados, 55 associações para-hospitalares e 22 hospitais que realizavam refeições, doavam roupas e medicamentos para os mais necessitados. Segundo os mesmos dados, o estado era um dos mais importantes em termos de organizações assistenciais disponíveis para o engajamento dos indivíduos, com 1 associação para cada 15 mil indivíduos, conforme podemos ver na Tabela abaixo:

---

<sup>97</sup> Ainda segundo Eduardo Fagnani (2005), as políticas sociais do período, aí incluídas as educacionais, de previdência e assistência social, saúde, habitação, saneamento básico, tinham quatro características: 1) caráter regressivo do gasto social, com recursos residuais saindo da União; 2) centralização das decisões no executivo federal; 3) privatização do espaço público com destinação de recursos às empresas privadas; 4) fragmentação institucional, mais específica ao caso da previdência social, que era gerida por diversas entidades públicas.

**Tabela 13** - Número de associações assistenciais por estado e média por população (1980)

ESTADO	Associações	População Total	Média Assoc./Pop.
Minas Gerais	1.595	13. 213,2	8 mil
Sergipe	134	1.094,4	8 mil
Espírito Santo	153	1.859,8	12 mil
Rio Grande do Norte	166	2.162,7	13 mil
São Paulo	1.723	22. 596,9	13 mil
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>540</b>	<b>8. 153,5</b>	<b>15 mil</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Anuários Estatísticos do IBGE (1980; 1982).

Já as religiosas acentuam uma tendência de queda apresentada desde o período anterior, como mostram os resíduos negativos da Ditadura Militar e os positivos da Era Vargas. É uma categoria composta, sobretudo, de Centros de Umbanda, 24%, associações evangélicas, (neo)pentecostais e batistas<sup>98</sup>, 19%, e associações espíritas, 11%, demonstrando que a Igreja Católica não reinava mais sozinha no panorama religioso, por conta do avanço das demais religiões (DOIMO, 2004).

No entanto, o protagonismo nesse campo na ditadura foi de setores progressistas da igreja vinculados aos sindicatos e movimentos estudantis, especificamente de lideranças que surgiram através das comunidades eclesiais de base (CEB). Inclusive, padres foram torturados e assassinados, de modo que “a Igreja consegue impor-se e confrontar o regime, saindo em defesa dos presos e perseguidos políticos” (DOIMO, 2004, p. 163), principalmente em São Paulo, como demonstra o minucioso estudo de Eder Sader (1988) sobre a relação entre a igreja católica e a ditadura. De forma semelhante ao caso das associações estudantis, também se estabeleceu uma polarização entre um associativismo religioso conservador e um associativismo de esquerda, de modo que “as polarizações foram inevitáveis e, quanto mais aumentava a repressão do regime militar, mais problemas e conflitos apareciam entre as partes” (DOIMO, 2004, p. 163).

Por sua vez, as associações educacionais passam dos 9%, na IIIª República, para 10%, na Ditadura Militar. Assim sendo, os resíduos padronizados atestam que essas alterações não são significativas. Em sua maioria, são centros ou institutos de pesquisa, 30%, escolas e

<sup>98</sup> O pentecostalismo é uma religião protestante advinda da América do Norte. No Brasil, sua inserção se deu dividida em três ondas. Um primeiro momento vai de 1910 até 1950, que é sua implantação no país. Depois, o pentecostalismo neoclássico, com início na década de 1950, e a onda neopentecostal, que começa na década de 1970, mas “cresce e se fortalece no decorrer dos anos 80 e 90” (MARIANO, 1996, p. 26).

sociedade educacionais, 20%, e associações de ex-alunos, com 7%. Dentre uma série de institutos criados na época, temos o Instituto de Estudos Empresariais (IEE), criador do Fórum da Liberdade, que

“é uma associação civil sem fins lucrativos ou compromissos político-partidários, fundada em Porto Alegre no ano de 1984 pelo empresário William Ling. O IEE tem como objetivo incentivar e preparar novas lideranças, com base nos conceitos de economia de mercado e livre iniciativa” (IEE, 2016)<sup>99</sup>.

Durante a Ditadura Militar, no âmbito da centralização das políticas sociais no executivo, também se deu a criação do Conselho Federal de Educação, “que tinha o poder de autorizar o funcionamento e reconhecer as instituições de ensino superior, federais e particulares” (FAGNANI, 2005, p. 37). Ocorreram ainda as reformas no ensino fundamental e médio e também nas universidades, concebidas por meio do acordo de cooperação MEC-USAID. O objetivo básico das medidas era acabar com os focos de resistência ao regime, controlando as atividades políticas e acadêmicas mediante intervenções e delações justificadas pela Doutrina de Segurança Nacional (LIRA, 2010). Como exemplo, podemos citar a ocupação da Universidade Nacional de Brasília pela Brigada Militar, em 1965, após contestações de professores e alunos às mudanças na política educacional. Essas medidas buscavam esvaziar qualquer conteúdo político que surgisse dentro das instituições de ensino porque elas deveriam garantir a manutenção da ordem e da disciplina, atestada pela própria obrigatoriedade da disciplina de Educação Moral e Cívica<sup>100</sup>.

Ao mesmo tempo, essas reformas visavam desonerar as responsabilidades estatais no provimento de serviços públicos, ao privatizar progressivamente o ensino por meio de imunidade fiscal e transferência de recursos públicos às escolas privadas, muitas delas associações, como veremos adiante. A própria Constituição de 1967 já havia acabado com a obrigatoriedade de recursos e fundos públicos para a educação. Com isso, enquanto no início dos anos 80 o acesso ao ensino fundamental estava quase universalizado, também houve uma redução nos gastos do setor.

---

<sup>99</sup> Uma análise da vinculação do IEE e do Fórum da Liberdade com o ideário neoliberal pode ser visto na dissertação de mestrado de Pires (2011).

<sup>100</sup> Decreto Lei nº 68.065/71, (dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades dos sistemas de ensino no País, e dá outras providências). Além dessas, foram implementadas as leis da Reforma do 1º e 2º Grau, em 1971 (Lei nº 5.692/71), e da Reforma Universitária, em 1968 (Lei nº. 5540/68). Para mais informações, ver Lira (2010).



Segundo José Murilo de Carvalho, no âmbito da sociedade civil nacional, foi de suma importância a atuação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que reunia acadêmicos de oposição ao regime militar e que contou com cerca de seis mil participantes em seu congresso de 1977. Além disso, a movimentação das organizações estudantis, como a UNE, e o protesto dos cem mil, em 1968, contra a violência policial e pela volta da democracia são momentos emblemáticos da história de lutas contra a ditadura no país (FAUSTO, 2002).

Complementar aos dados analisados até agora, nesse período temos as primeiras informações sobre o interesse político dos indivíduos no município de Porto Alegre, disponível no acervo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coletadas por dois grupos de investigação, o NUPERGS e o NUPESAL<sup>101</sup>. De acordo com o banco de dados construído no ano de 1974, 33% da população da cidade participava de alguma associação. Já nas entrevistas realizadas durante o ano de 1968, perguntou-se em quais tipos de associações a população se filiava, sendo o seguinte resultado:

**Tabela 14** - Frequência relativa da participação em associações em Porto Alegre (1968).

<b>Associações</b>	<b>Participa</b>	<b>Não Participa</b>	<b>Total</b>
Religiosas	29%	71%	100%
Bairro/Pais e Mestres	27,7%	72,3%	100%
Sindicatos	27,2%	72,8%	100%
Profissionais	17,9%	82,1%	100%
Patronais	13,4%	86,6%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do NUPESAL e do NUPERGS.

Ademais de alguns problemas nos dados<sup>102</sup>, sua visualização certamente nos ajuda a compreender melhor as características do tecido associativo porto-alegrense durante a Ditadura Militar. Nesse sentido, podemos ver a força das associações religiosas, que mesmo com uma tendência baixa de criação no período apresentam o mais alto índice de participação, uma vez que “é vista muito mais como uma espécie de cultura, ingrediente da sociedade, do

<sup>101</sup> Os entrevistados deveriam ser eleitores, de modo que a amostra foi calculada com base nos dados oficiais da cidade. Em 1968 e 1974, temos, respectivamente, 266 e 367 entrevistados.

<sup>102</sup> Essas categorias são distintas das que utilizamos durante essa tese e também se diferem da forma com que o IBGE estava trabalhando o associativismo na época. Ao mesmo tempo, não se tem muito claro o porquê da junção de associações de bairro com as associações de pais e mestres, bem como o não aparecimento de associações esportivas ou culturais.

ser humano, quase identificando ser católico como ser brasileiro” (HILLESHEIM; MENDONÇA, 2004, p. 77 apud, BINGERMER, 1992). Por sua vez, as associações de bairro/pais e mestres, bem como o alto índice de participação em associações econômicas (sindicatos/profissionais/patronais), fazem jus à crescente influência dessas organizações na vida associativa da cidade.

Cotejando essas informações com as pesquisa sobre repertórios de conflitos no estado do Rio Grande do Sul, de 1970 até 2010, realizada por Marcelo Kunrath Silva e sua equipe, percebemos que, junto com os trabalhadores autônomos e profissionais liberais, “as organizações de trabalhadores (servidores públicos, assalariados urbanos e trabalhadores rurais) se constituem no principal ator construtor de demandas coletivas no período” (SILVA et al, 2015, p. 28). Além de termos uma participação importante da população nas associações de classe, destaca-se sua atuação na sociedade através de protestos e manifestações<sup>103</sup>. Especificamente, são os servidores públicos que se apresentam como protagonistas, pois, de uma “quase ausência no período ditatorial, quando a sindicalização de servidores públicos era proibida, estes atores crescem de importância ao longo da década de 1980, tornando-se os atores mais ativos em 1985 e, especialmente, 1990” (SILVA et al, 2015, p. 28).

Ainda segundo as descobertas dessa pesquisa, na década de 1970 as associações de moradores são as principais organizações em termos de reivindicações coletivas, com uma queda em sua força a partir de 1975, um crescimento na década de 1980 e outro declínio após 1990<sup>104</sup>. Por sua vez, os estudantes e suas organizações “apresentaram um forte protagonismo no período ditatorial, particularmente em 1975, e no início da abertura política do país. Neste sentido, no ano de 1980, os estudantes são o tipo mais frequente entre os promotores das reivindicações coletadas” (SILVA et al, 2015, p. 32). Além da quase inexistência de protestos por parte de organizações religiosas, é importante levar em consideração que:

“As categorias ‘Outros Movimentos Sociais’, que engloba movimentos como o movimento feminista, negro e LGBT são pouco frequentes na amostra (2,3% do total e 4,7% no seu ano de maior ocorrência - 2010). O mesmo ocorre para Entidades Ambientais (1,5% do total e 4,1% no seu ano de maior ocorrência - 1975). Esses dados parecem contrariar a expectativa de protagonismo dos chamados ‘novos movimentos sociais’ indicada por parte da literatura sobre o tema” (SILVA et al, 2015, p. 32).

---

<sup>103</sup> Eduardo Noronha (2009) corrobora essa análise ao sustentar que o período de 1978 até 1992 é excepcional em relação ao número de greves no país.

<sup>104</sup> Segundo Silva (2015), esse declínio pode estar associado à absorção de demandas pelo Orçamento Participativo.

Por outro lado, estudos como o de Vânia Soares (2002) apontam que no início da década de 1980, começa a surgir um movimento ecológico na cidade de Porto Alegre e no Rio Grande do Sul, capitaneado pela Associação Gaucha de Proteção ao Ambiente Natural, criada no ano de 1971. Junto disso, organizações de direitos humanos e defesa do consumidor, gradualmente também começam a aparecer na esfera pública, como o Movimento de Justiça e Direitos Humanos, que foi “oficialmente fundado” após o fim do AI-5, em 1980, e atualmente está “inserindo-se em atividades de defesa dos direitos dos cidadãos ligados ao meio ambiente, os direitos dos excluídos, contra a desigualdade racial, contra a violência dos aparelhos de repressão estatal, entre tantos outros” (MOVIMENTO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, 2016).

Sintetizando todas essas informações, constatamos que a conjunção dos dados sobre criação, engajamento e protestos em associações já nos fornece um mapeamento mais detalhado sobre as características e a importância da sociedade civil em Porto Alegre. As associações de bairros e as econômicas, por exemplo, possuem uma importância nos dados cartoriais, nos dados de engajamento e também nos dados de participação em protestos durante a Ditadura Militar, sugerindo que de fato houve um *boom* associativo, seguido da maior filiação a esses grupos e, consecutivamente, da ampliação de ações e conflitos públicos. De maneira oposta, as associações estudantis, amplamente reprimidas e pouco centrais em termos numéricos de criação, estão entre as principais organizações no que tange aos repertórios de conflitos da época.

Já a alta filiação em associações religiosas não encontra relação com os índices de criação de associações e de protestos, indicando que a existência dessas organizações é provavelmente mais antiga, uma vez que “até muito recentemente, o catolicismo era a única forma religiosa realmente acessível à população brasileira” (DOIMO, 2004, p. 129). Funcionando através de canais distintos dos demais formatos, “grande parte do que ocorre nos universos religiosos ganham escassa visibilidade pública” (DOIMO, 2004, p. 124), sugerindo uma diversidade de questões sobre as diferentes modalidades de atuação dessas organizações e que merecem ser aprofundadas em futuros estudos.

Outra fonte de informação valiosa para auxiliar na compreensão desse tecido associativo no período da ditadura são os dados respectivos às leis e decretos da Câmara Municipal, sistematizados pela Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, através do Sistema Integrado de Referência Legislativa (SIREL). Primeiramente, cabe destacar que o

arcabouço jurídico no nível municipal relativo às associações se manteve parecido com o da IIIª República, apesar de um bom número de leis terem sido feitas, como a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que no artigo nº 16 apontava:

“Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica”.

Ao mesmo tempo, no artigo nº 12, inciso 3º:

“Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

Essa legislação federal se refletiu no município de Porto Alegre, especificamente na Lei Orgânica Municipal, de 1970, que no artigo nº 64 manteve a competência exclusiva do Prefeito na concessão de auxílios, prêmios e subvenções, mas com a necessidade de aprovação da Câmara de Vereadores. Nessa Lei, no parágrafo único do artigo nº 100, também se definiram algumas áreas prioritárias, em similaridade com a lei federal: “O Município proporcionará assistência a maternidade, a infância e a adolescência, podendo para esses fins realizar convênios, inclusive com entidades assistenciais particulares”; o mesmo se dá no artigo nº 103, em que “O Município auxiliará as organizações beneficentes, culturais e desportivas amadoristas regulares”.

Contudo, só com a lei complementar nº 4407, de 1978, que aglutinou decretos e leis que estavam dispersas<sup>105</sup>, se consolidou a cooperação do município com as entidades privadas. Nessa lei, pela primeira vez se distingue a subvenção, contribuição financeira de dois anos ou mais, do auxílio, que é uma cooperação transitória, e dos prêmios, que são recompensas devido a “feitos, competições ou concursos”. Também são instituídos alguns requisitos mais específicos do que nas leis anteriores para a obtenção desses benefícios, como o de “não possuir recursos próprios suficientes para a manutenção dos seus serviços ou atividades, comprovando a gratuidade de pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos serviços prestados e/ou 50% (cinquenta por cento) com remuneração insuficiente”.

---

<sup>105</sup> Como as Leis nº 1901, de 11/12/1958; nº 2928, de 15/07/1966; nº 3126, de 02/01/1968; nº 3363, de 31/03/1970; e nº 3768, de 14/06/1973.

Com a lei municipal nº 2.926, de 1966, que substituiu a outra lei municipal nº 93, de 1948, definiram-se com maior precisão as regras que tornavam as entidades de utilidade pública. Além de outros requisitos<sup>106</sup>, a nova lei manteve a necessidade de apresentação de atestado de órgão policial, mas acrescentou a possibilidade de cassação do título pelo Ministério Público no caso da entidade que exercesse atividades diversas dos seus fins. É importante destacar que a mesma lei ainda é válida para a designação de utilidade pública no ano de 2016.

Levando em consideração esse material jurídico, de 1964 até 1984 coletamos 605 atos legislativos relativos às associações, com uma média de 29 atos anuais, similar aos 30,5 do período de 1946 a 1963. A maioria desses atos legislativos se fez por meio de Leis Municipais, 70% deles, enquanto a outra parte se fez através de decretos, 30%. No período da IIIª República, tínhamos 81% de Leis e 19% de decretos, dados que indicam um incremento na utilização dos decretos como forma de legislar em prol das associações. Uma vez que os decretos não exigem apreciação legislativa e dependem da elaboração e aprovação exclusiva do executivo, podemos dizer que ocorreu na ditadura um aumento do poder do executivo no que tange à sua relação com as associações.

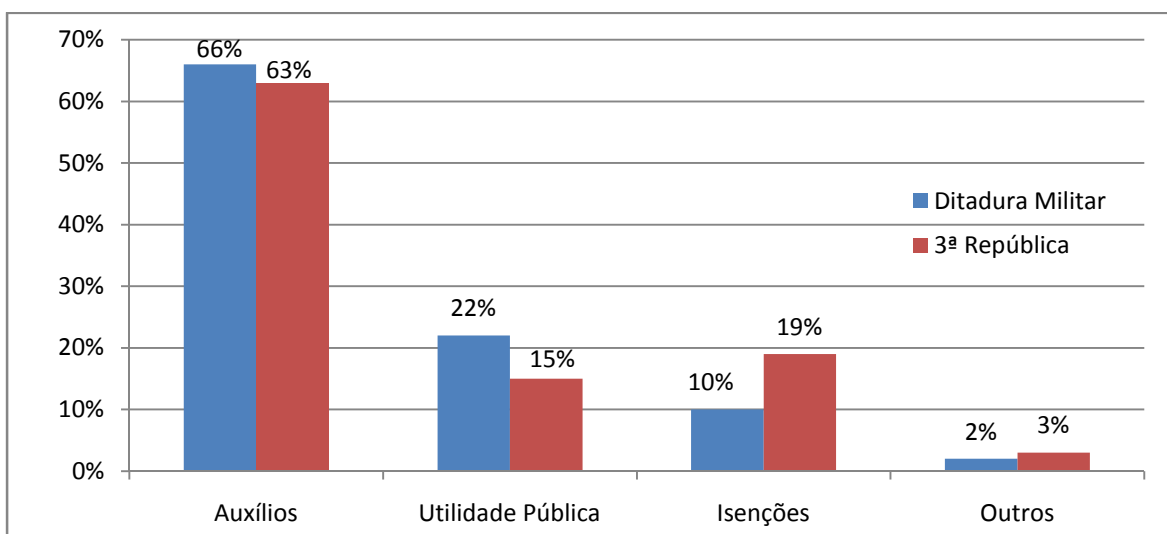
Sobre o conteúdo dessas ações, a grande maioria, 66%, eram auxílios financeiros concedidos diretamente às associações. Do restante, 22%, tornavam determinadas associações de utilidade pública e 10% ofereciam isenções de impostos de alguma natureza<sup>107</sup>. Comparados com os dados do período anterior, também temos um panorama semelhante, só que com aumento dos atos para tornar entidades de utilidade pública e diminuição das isenções, conforme podemos ver no gráfico abaixo:

---

<sup>106</sup> Para ter o título, as entidades precisavam ter personalidade jurídica, funcionar por mais de três anos, ter os cargos de diretores não remunerados, servir desinteressadamente a coletividade, apresentar relatório de serviços prestados a comunidade, comunicar a alteração nos estatutos e não alterar seus fins.

<sup>107</sup> Os 2% restantes dizem respeito a outros tipos de ações, como a devolução de imóveis de associações para a prefeitura, ou atos em que não eram especificadas as associações.

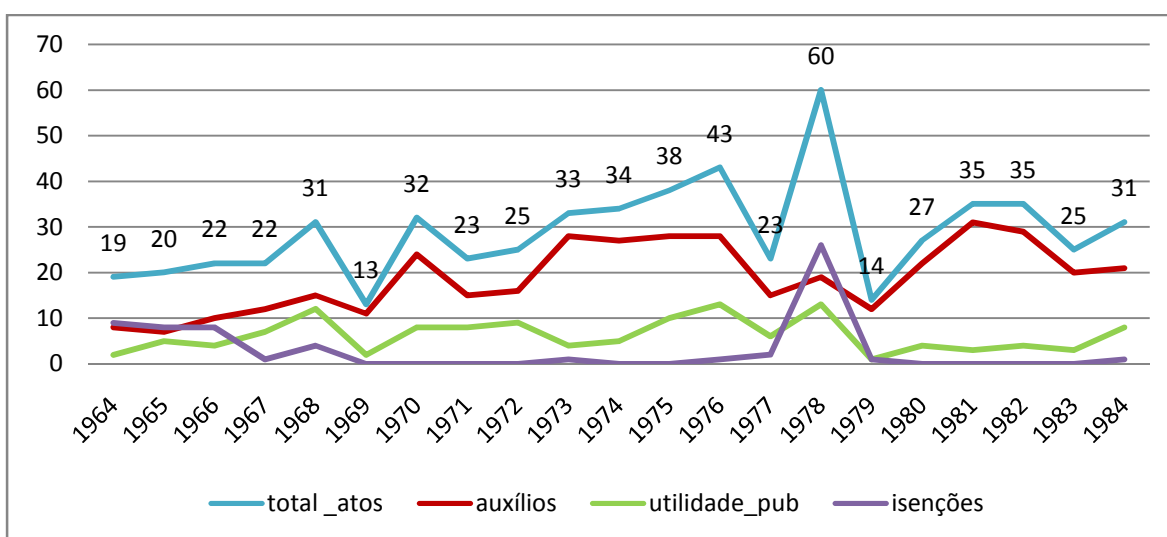
**Gráfico 18** – Comparação das finalidades dos atos legislativos da Câmara Municipal de Porto Alegre relativos às associações



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Este gráfico nos mostra alguns indícios de que continuava existindo na cidade um tecido associativo importante que se relacionava com os poderes públicos. Essas relações que se iniciam de maneira tímida, com o desenrolar do regime, especificamente a partir de 1976 e especialmente no ano de 1978, vão atingir o seu ápice, como podemos observar na série histórica abaixo:

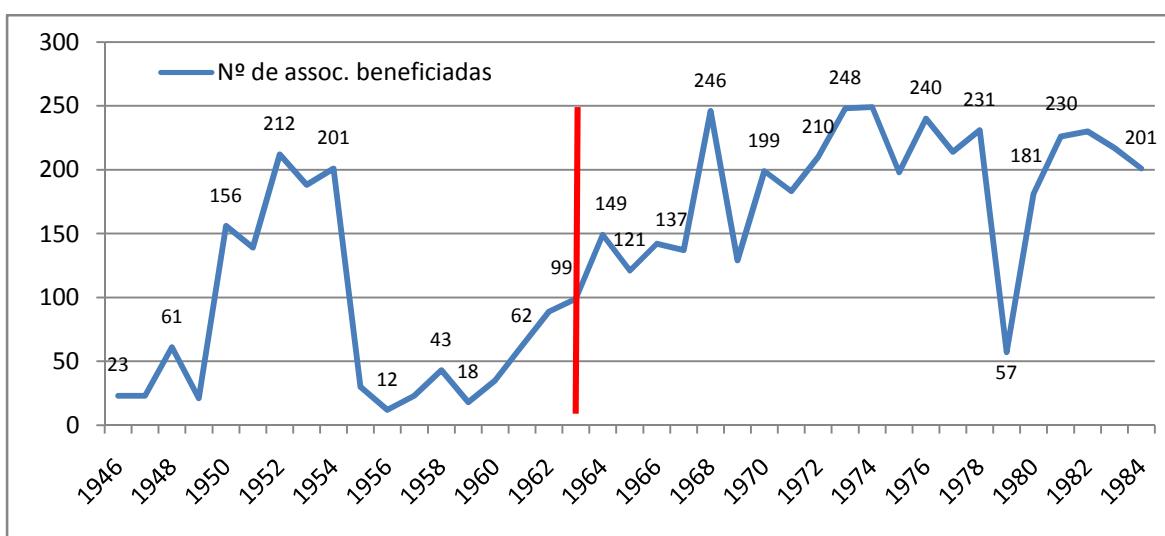
**Gráfico 19** - Série histórica dos atos legislativos da Ditadura Militar por subtipos



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

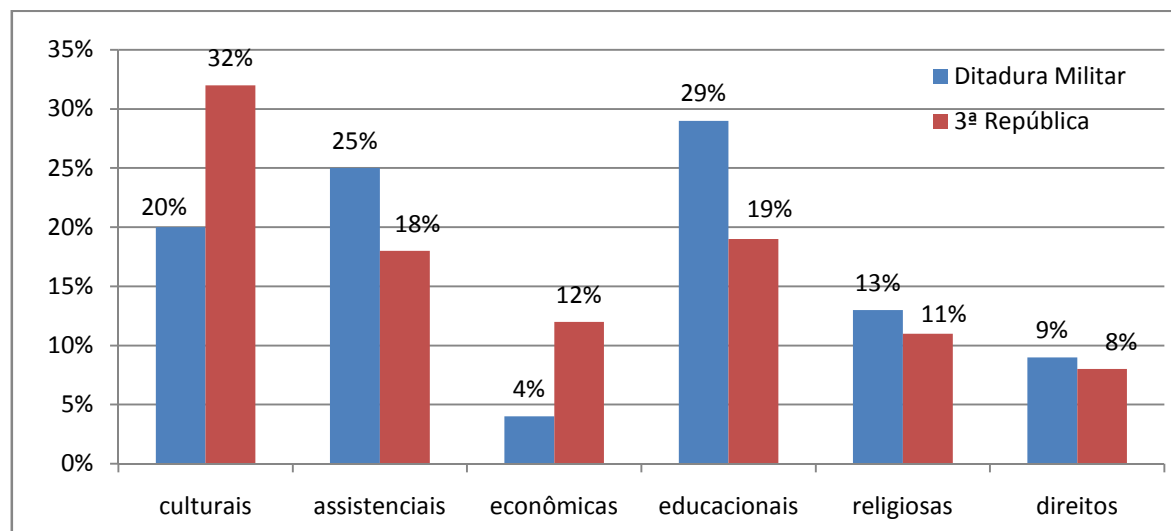
Contudo, é importante destacar que cada um desses atos beneficiava um número maior de associações, de modo que nesse período temos o montante de 4.008 entidades incluídas nos 605 decretos e leis analisados. Nesse sentido, se na IIIª República uma média de 80 associações eram mencionadas por ano na documentação do legislativo, durante a Ditadura Militar esse número saltou para 191 ao ano, um aumento anual de 140%, que podemos visualizar no gráfico 20:

**Gráfico 20** - Série histórica anual das associações presentes em atos legislativos (1946-1984)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Percebemos, através do gráfico acima, que o PSD já havia utilizado esse recurso nos anos iniciais da década de 1950, seguido por trocas de governos e uma tendência de queda, que é revertida no gradativo crescimento de 1960 até 1963. Em 1964, essa tendência se amplia e se mantém em um patamar estável durante todo regime militar, à exceção de 1979, quando apresenta uma queda brusca, muito provavelmente devido à lei nº 4.407, de 1978, que colocou regras mais rígidas para a concessão de auxílios. Se, durante a IIIª República, os mecanismos de transferência de recursos às associações eram incipientes, durante a Ditadura Militar essa prática se disseminou de uma maneira muito mais contundente, o que nos leva a questionar se essas transferências de recursos e demais benefícios serviram, de alguma forma, para dar legitimidade ao governo militar no âmbito municipal. Os dados sobre as características das associações beneficiadas pelos dois regimes fortificam nosso argumento, conforme o gráfico 21:

**Gráfico 21** – Comparação dos atos legislativos por tipos de associações (1946-1984)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Em primeiro lugar, destacamos a queda no vínculo estabelecido entre a administração municipal e as entidades culturais, que decrescem de 32% para 20%, e também nas econômicas, que passam de 12% para a quase inexistência durante a ditadura. Por outro lado, as associações assistenciais crescem significativamente, de 18% para 25%, junto das educacionais, de 19% para 29%, e se tornam as mais visadas pelo legislativo e executivo municipal. As religiosas e de direitos mantêm um patamar similar ao período anterior.

Nesse sentido, é nítida a mudança de enfoque por parte do regime, que direciona suas ações para as associações educacionais e assistenciais, em detrimento das culturais e das econômicas. Acreditamos que a explicação reside no próprio processo de privatização dos mecanismos de seguridade, saúde e educação. Ao invés de gerenciar de forma direta os recursos nessa área, o Estado tratou de investir nos setores privados e não lucrativos. Conforme nos mostra o estudo de Eduardo Fagnani (2005), “Como ocorreu nas demais políticas sociais, no pós-64, o governo federal procurou minimizar a utilização de recursos fiscais também na educação” (2005, p. 26), ao mesmo tempo em que “há indicações de que a privatização tenha ocorrido em todos os níveis de ensino” (2005, p. 37). Com isso, “os representantes de interesses particularistas passaram a ocupar posições privilegiadas nos processos decisórios sobre as políticas sociais” (2005, p. 33). Ainda de acordo com Fagnani, no setor de saúde e de seguridade social não foi diferente, pois “houve uma sangria



extraordinária de recursos públicos, transferidos para o setor privado, onde sustentaram o lucro e a expansão capitalista desse segmento” (2005, p. 33).

Dada a impossibilidade de nos aprofundarmos nos detalhes de cada relação estabelecida entre o poder público municipal e as associações, abaixo descrevemos as cinco principais, por categoria, com o respectivo número de atos em que foram mencionadas. Entendemos que essa seleção nos ajuda a superar a falta de estudos e informações sobre o tema, ao mesmo tempo em que facilita a visualização do tecido associativo da época.

- **Culturais:** Avenida Futebol Clube (33), Associação Rio-grandense de Imprensa (30), Clarão da Lua Futebol Clube (20), Liceu Musical Palestrina (17), OSPA (16).
- **Assistenciais:** Centro de Reabilitação de Porto Alegre (38), Sociedade Porto Alegrense de Auxílio aos Necessitados (35), Instituto Santa Luzia (27), Associação Beneficente dos Funcionários da Câmara Municipal de Porto Alegre (27), Sociedade União São Francisco de Paula (26).
- **Religiosas:** Ação Social Evangélica (22), Sociedade Espírita Irmão Miranda (16), Obra social Coração de Maria (16), Instituto Espírita Dias da Cruz (15), Associação Paroquial Mont-Serrat (15).
- **Educacionais:** Escola Nossa Senhora do Brasil (15), Colégio São João (14), Instituto São Judas Tadeu (13), Colégio Batista de 1º e 2º Graus (13), Centro Educacional para Deficientes Auditivos (13).
- **Econômicas:** Associação dos Funcionários Municipais de Porto Alegre (20), Círculo Operário Porto Alegrense (8), Federação dos Círculos Operários do Rio Grande do Sul (7), Associação dos Servidores do DMAE (6), Associação dos Especializados em Educação Física e Desportos (6).
- **Desenvolvimento de Direitos:** Federação Rio-grandense de Associação dos Amigos dos Bairros (13), Associação de Amigos do Bairro Camaquã (12), Associação dos Moradores das Vilas Elizabeth e Parque (11), União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (11), Associação dos Moradores do Passo das Pedras (10).

Semelhante ao que constatamos em nossa análise da IIIª República, a totalidade dessas associações segue ativa em Porto Alegre, de modo que a relação com as instituições públicas, no mínimo, auxiliou na sobrevivência das mesmas. Outro ponto interessante a ser destacado é

que, das 60 associações selecionadas nos dois períodos, somente 5 delas se repetem, indicando que, de fato, houve uma alteração entre as associações que se relacionavam com o poder público. Temos então, dados suficientes para afirmar que as mudanças nos regimes alteraram os pontos de contato com a sociedade civil, de acordo com as características e propostas do novo regime.

Com as informações trazidas ao longo do capítulo, podemos afirmar que o principal formato organizativo na ditadura ainda são as associações culturais, embora o tecido associativo da cidade tenha se diversificado em relação aos períodos anteriores. Com isso, queremos dizer que outros tipos de organizações, como as de desenvolvimento de direitos e as econômicas, ampliam seu espaço de atuação e sua importância para a população porto-alegrense de forma inédita, indicando uma gradual alteração nos repertórios organizacionais.

Ao cotejar os dados com a bibliografia, vislumbramos que esse processo ocorre especificamente durante o declínio da repressão política, contexto no qual surgem movimentos de contestação ao regime, como as greves do ABC paulista, bem como greves em Porto Alegre, como as dos professores (1979), dos bancários (1979), dos trabalhadores de indústria têxtil (1979), da construção civil (1979) e também os próprios movimentos de moradores da cidade. Ou seja, a abertura lenta e gradual de oportunidades e a diminuição das ameaças políticas, foi sentida pela população como uma brecha para tencionar um pouco mais o próprio sistema político vigente, ao ponto dos dados de criação de associações apresentarem uma nítida curva ascendente nesse período.

Situando esse evento em uma perspectiva história de longa duração, se no final da década de 1920 algumas associações começam gradativamente a intervir nos processos eleitorais (PACHECO, 2005), e já durante a IIIª República surgem algumas entidades de cunho mais reivindicatório, como as de estudantes, de moradores e sindicalistas, no final desse período elas já estão participando intensamente no processo político em curso.

Com o advento da ditadura se dá uma lacuna na ação dessas associações no espaço público, que são desanimadas pelos agentes do regime e que voltam a se tornar centrais nos processos políticos a partir da segunda metade da década de 1970. De acordo com Eder Sader (1988, p. 115) não se trata de idealizar o contexto anterior ao golpe, mas de reconhecer duas questões importantes, que “nesse período esteve presente uma desarticulação de espaços públicos de expressão popular e sua paciente refeitura por caminhos que prenunciam a

eclosão dos movimentos sociais”. Essa saída do espaço público não significa necessariamente que não existisse vida associativa, mas sim que sua atividade era mais ‘silenciosa’, conforme aponta Coelho (2009), em pesquisa sobre o movimento das associações de moradores de Porto Alegre, entre 1962 e 1968:

“Nos anos anteriores ao Golpe, os moradores saíram a protestar nas ruas contra o que consideravam injusto; mesmo em um regime democrático, esbarraram na repressão policial, mas nem por isso calaram suas reivindicações. No período compreendido entre 1964 e 1968, contudo, o registro de sua presença pelas ruas foi simplesmente nulo: as lutas comunitárias resumiram-se à atuação de suas entidades representativas; iniciativas mais combativas, que saíssem para os grandes pontos da cidade não foram vistas” (2009, p. 158).

Além dessa mudança, também mostramos que se altera o padrão das relações entre o poder público e as associações na cidade durante a ditadura, cujo foco reside, principalmente, nas associações assistenciais e educacionais. Nesse caso, o governo se utilizou de um setor não-lucrativo que gerou serviços sociais nas áreas educacionais, de saúde e seguridade, através do repasse de recursos públicos. Em oposição, as associações econômicas são quase extintas das relações com o regime e as associações culturais têm seus contatos significativamente diminuídos.

Muito embora as informações sobre engajamento individual não tratem das associações culturais, os dados existentes no período também nos ajudam a entender a importância relativa do número de criação de associações, uma vez que, são as associações religiosas, de bairros/pais e mestres, e as econômicas as que possuem maior centralidade em termos de filiação. Por sua vez, os dados sobre repertórios de protestos no estado do Rio Grande do Sul corroboram essas análises, pois indicam que as associações estudantis, de moradores e econômicas, principalmente funcionários públicos, estão entre as mais combativas durante esse período. Sobretudo, não há uma tendência linear, visto que,

“a década de 1970 é um período de escassa presença destes repertórios; a década de 1980 é marcada por uma grande intensificação não apenas no acionamento destes repertórios, mas na diversificação dos mesmos; os anos 1990 se caracterizam por um forte declínio dos processos de reivindicação pública; e os anos 2000 apresentam um crescimento e, ao final da década, um novo declínio dos processos reivindicatórios” (SILVA et al, 2015, p. 10).

Com essas informações e com o avanço temporal da tese, podemos aqui oferecer um retrato mais completo do cenário associativo na cidade, que aponta distinções importantes entre o número de associações que são criadas, sua importância em termos de filiação e suas

formas de ação pública, seja em relação direta com o poder público, seja em oposição a ele através de repertórios mais combativos. Não há, portanto, uma linearidade no que se refere ao conjunto dos dados. Por exemplo, as associações religiosas são as penúltimas em termos de criação, as principais em números de participantes e pouco expressivas tanto em termos de relação com o poder público municipal, quanto em participação em protestos. Essas especificidades evidenciam a história mais longa do associativismo religioso, seu enraizamento na sociedade, bem como atesta que sua atuação é feita por canais distintos dos demais tipos associativos.

Levando em consideração essas análises, no próximo capítulo chegamos ao final da estrada que nos propusemos a percorrer nesta tese. Novamente, tentamos coletar uma diversidade de dados e informações das diferentes fontes existentes com o intuito de entender as principais características do associativismo em Porto Alegre durante a Nova República, bem como suas mudanças e permanências em relação à Ditadura Militar.

## CAPÍTULO 6. A NOVA REPÚBLICA E O *BOOM* ASSOCIATIVO

---

Enquanto no auge do período repressivo o associativismo se estabilizou e diminuiu sua influência na esfera pública, a distensão política do final da ditadura militar gerou alguns efeitos nos dados que analisamos, aumentando significativamente o número de associações criadas e, simultaneamente, ampliando sua pluralidade. A redemocratização irá mostrar toda a força deste novo cenário associativo, cujas origens remontam aos padrões que observamos nascer timidamente desde a Era Vargas. Este último capítulo tem por objetivo, portanto, debater o impacto da Nova República, da constituição de 1988, da construção de instituições participativas e de um aparato legal direcionado às associações no tecido associativo municipal, comparando os dados entre os diferentes períodos analisados anteriormente nesta tese.

### 6.1. De volta à democracia

A conjunção de fatores como a crise econômica mundial, o aumento da dívida externa, o descontrole da inflação e as crescentes divergências dentro das forças armadas, fizeram com que os militares saíssem do poder no Brasil (ROUQUIÉ; SOUFFERN, 1997), à semelhança dos demais países da América do Sul<sup>108</sup>. Nesse processo, a sociedade civil teve uma participação inédita com a campanha das *DIRETAS JÁ*, em 1984, que foi considerada a “maior mobilização popular da história do país” (CARVALHO, 2008, p. 188). No entanto, o processo de abertura e transição “foi iniciado pelos militares, e não por pressão da ‘sociedade civil’, ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos” (CODATO, 2005, p. 83).

Esse processo de mudança, negociado e conservador, dificultou o desmantelamento do sistema repressivo e manteve os resquícios autoritários, como atesta a posse na presidência de José Sarney, uma antiga liderança da ARENA. Seu governo, que iniciou em 1985, perpetuou a relação com os aparatos autoritários do governo e marcou uma transição por continuidade<sup>109</sup>. Para tentar solucionar o problema econômico que se arrastava, Sarney

---

<sup>108</sup> Em 1990, pela primeira vez na história do continente, todos os países da região, excluindo Cuba, eram governados por presidentes eleitos a partir de uma constituição (HARTLYN; VALENZUELA, 1997).

<sup>109</sup> Segundo Codato (2005, p. 99), “a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após

apresentou o Plano Cruzado, que substituiu a moeda antiga, o cruzeiro, combinando congelamento dos preços com aumento dos salários. Sem sucesso, o país declarou moratória em 1987 (CARVALHO, 2008).

Nessa época, o Brasil era um dos países com maior índice de analfabetismo do continente, com 22% da população, além de ser considerado um dos países mais desiguais do mundo pelo Banco Mundial (CARVALHO, 2008). Apesar das diferenças internas, esse era um contexto que abarcava o continente, como argumenta Whitehead (1997, p. 71-72):

“a dimensão social da cidadania tem estado em retrocesso na maior parte da América Latina, ao menos desde a crise de 1982. Ao mesmo tempo se generalizaram e se arraigaram como nunca antes direitos políticos limitados [...] mesmo nos anos noventa a cidadania plena se mantém como uma aspiração evasiva [...] os direitos sociais coletivos que foram promovidos durante a fase dos governos populistas orientados para dentro parecem destinados a desaparecer baixo o impacto da competência internacional e a austeridade fiscal”.

Na tentativa de solucionar tais problemas, no ano de 1988 foi promulgada a nova Constituição, fruto de quase dois anos de trabalhos parlamentares. Chamada de Constituição Cidadã, restringiu o poder dos militares, possibilitou o voto facultativo aos analfabetos e ampliou, mais que qualquer outra, os direitos sociais. Inicialmente os constituintes optaram pelo presidencialismo como forma de governo, com mandato de 5 anos e sem reeleição, mas, em 1994, o mandato foi alterado para 4 anos e, em 1997, foi aprovada a reeleição. O sistema federalista possibilitou uma autonomia orçamentária e política inédita aos estados e municípios e o presidencialismo se baseou na formação de coalizões por meio de um sistema de partidos fragmentados. Tais características tornaram o poder executivo, especificamente na figura do presidente, o principal definidor da agenda política:

“Enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo. [...] O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo [...] No interior desse quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22)<sup>110</sup>.

---

1985, ainda que à custa de seu transformismo político; nem o fato de que todo o processo de reformas tenha sido dirigido e executado pela mesma associação de políticos profissionais e gerais autoritários”. Outro exemplo desse continuísmo foi o manutenção do SNI, substituído somente em 1992, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, a partir de então presidida por civis.

<sup>110</sup> Entre os fatores que garantiram a força do Executivo e a formação de uma coalizão de governo está o poder de iniciar legislações, de forçar a apreciação de matérias nos prazos determinados pelo próprio Executivo, de controlar o orçamento e os cargos através da distribuição de pastas ministeriais aos partidos da base aliada. Com

Em relação aos direitos civis, a Constituição de 1988, em seu artigo nº 5, relativo aos direitos e às garantias individuais, liberalizou e protegeu o associativismo no país. Estabeleceu “a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”, ao mesmo tempo em que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. Também se normatizou o fechamento das associações, que “só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado”.

Alguns anos depois, as conquistas constitucionais foram incorporadas ao Novo Código Civil, de 2002, que substituiu o antigo, de 1916. Com ele, cresceu o regramento para o funcionamento das associações, com a exigência de uma série de novos requisitos estatutários que deveriam ser atendidos por todas as associações até o ano de 2007<sup>111</sup>. Uma das principais inovações em relação ao código anterior foi a distinção entre as sociedades, definidas como grupo de pessoas com objetivos de lucro, em oposição às associações que não tem finalidades lucrativas. Também foi concebido um estatuto diferenciado às organizações religiosas<sup>112</sup> e o Ministério Público se tornou responsável pela fiscalização de irregularidades no tecido associativo.

Com a nova Constituição, foram realizadas as primeiras eleições diretas para presidente após quase trinta anos de governos autoritários. Em 1989, foi eleito Fernando Collor de Mello, pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional), um partido com pouca legitimidade no cenário político nacional. Nessas eleições compareceram 85% dos eleitores e, segundo Adriano Codato (2005, p. 84), fechou-se o período da transição e abriu-se o ciclo da consolidação da democracia liberal no país:

“A ‘Nova República’ (1985-1990), último governo (ainda que civil) do ciclo do *regime ditatorial-militar*, encerra esse longo período de transição ao estabelecer a hegemonia política do partido de oposição ao regime (1986),

---

isso, durante a década de 1990 e 2000, o governo “garante a vitória deste na vasta maioria das votações relativas à sua agenda” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 120). Contudo, é importante destacar que, embora tenha funcionado durante a maior parte da Nova República, atualmente se percebe certo esgotamento, senão crise, do presidencialismo de coalizão, sendo esse um debate que foge ao limites desta tese.

<sup>111</sup> Os conteúdos dos estatutos estão descritos no artigo nº 54 do Código Civil. Ficaram imunes ao prazo de alteração de estatutos somente as organizações religiosas e os partidos políticos.

<sup>112</sup> Apesar da falta de uma delimitação mais precisa do que seriam as organizações religiosas, elas são pessoas jurídicas de direito privado e se diferenciam das associações especificamente no que diz respeito a não necessidade de prestação de contas e exclusão de membros em assembleia, a eleição de diretores e a obrigatoriedade da destinação do patrimônio a outra entidade em caso de fechamento.

promulgar uma Constituição (1988) e realizar uma eleição popular para Presidente (1989)”.

No entanto, entendemos que o termo consolidação democrática é salutar nesse contexto, uma vez que Collor foi “um presidente despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político do Congresso” (CARVALHO, 2008, p. 204). Sem o apoio do empresariado do Sul e do Sudeste, com a economia ainda em péssimas condições e envolto em escândalos de corrupção, a população foi às ruas contra o presidente, de modo que, em 1992, Collor sofreu um processo de impeachment e o vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o cargo e completou o mandato<sup>113</sup>.

Com a continuidade dos problemas econômicos nacionais, o governo de Itamar Franco articulou a formação de uma coalizão política de centro-direita que elaborou um novo plano de estabilização econômica. O sociólogo e então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi um dos principais nomes do processo de criação do plano Real, que deu início ao posterior período de estabilidade econômica no país (SALLUM JR., 2000). Nas eleições seguintes, 1994 e 1998, Fernando Henrique Cardoso foi eleito pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e manteve o predomínio da coalizão de centro-direita durante todo esse período:

“a agenda que vigorou no governo de Fernando Henrique Cardoso, destacam-se as famosas reformas ‘orientadas para o mercado’: privatizações de empresas estatais, desregulamentações de esferas antes reguladas pelo Estado, controle rigoroso da inflação e do déficit público, redimensionamento dos ‘gastos sociais’ (nas áreas de educação, saúde e previdência), abertura comercial e financeira, etc.” (CODATO, 2005, p. 101).

Dessa forma, a década de 1990 foi caracterizada por governos vinculados ao Consenso de Washington, com orientação em dois sentidos. No âmbito estritamente político, a ênfase residia na redução dos gastos públicos e na modernização do aparelho do Estado. No campo econômico, atuou-se no sentido de estabilizar a economia para reduzir a inflação, diminuir as barreiras comerciais, aumentar a competitividade nacional no mercado externo e a arrecadação pública<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> De acordo com Sallum Jr. e Casarões (2011), os principais fatores para a queda de Collor foram: 1) sua personalidade autoritária; 2) as próprias condições político-institucionais instáveis herdadas da transição; 3) a atuação forte da oposição e as mobilizações de 1992.

<sup>114</sup> Sallum Jr. (2000) analisou de forma pormenorizada as medidas econômicas realizadas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e as caracterizou a partir do conceito de fundamentalismo neoliberal, cujos



Embora as reformas econômicas tenham atingido determinado sucesso na diminuição da inflação, essas medidas repercutiram drasticamente na conformação social do país, já que o foco na macroeconomia e a falta de políticas públicas aprofundaram o desemprego, a informalidade e as desigualdades sociais. Se, por um lado, houve uma leve diminuição dos níveis de pobreza e de indigência, por outro, ocorreu um aumento no desemprego e na informalidade. O decréscimo de trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho formal afetou de forma negativa o acesso às políticas sociais, uma vez que boa parte delas se direcionava aos trabalhadores com carteira assinada. Para Cattani (2000, p. 69), esse contexto teve como principal característica o “caráter aleatório da participação na vida econômica e social, pela irregularidade, precariedade e incerteza na obtenção de recursos para sobrevivência”. No mesmo sentido, Eduardo Fagnani (1999, p. 174) assinala que “a marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais”.

Embora tenham sido feitos alguns avanços no sentido de universalizar, focalizar e descentralizar algumas políticas sociais, como a de assistência social e de saúde pública, de acordo com Eduardo Fagnani (1999), os programas sociais nos governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) não tiveram bons resultados. Na década de 1990, portanto, “se abre uma nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras” (FAGNANI, 1999, p. 156) e as políticas sociais “foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica” (FAGNANI, 1999, p. 165).

Na campanha eleitoral de 2002, o Partido dos Trabalhadores apareceu aos eleitores com maior possibilidade de oferecer alternativas, porque colocou como uma de suas prioridades a ampliação de programas sociais, a criação de empregos, o fim da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Yan Carreirão (2004) sinaliza que o resultado da eleição de 2002 é resultante de fatores como:

“desgaste do governo após oito anos de mandato e à fragilidade frente às instabilidades externas (devidas ao alto grau de endividamento, entre outras coisas); mas, fundamentalmente, era devido às altas taxas de desemprego e à manutenção de desigualdades sociais enormes: houve uma percepção majoritária de que o governo FHC não fez o suficiente para melhorar a vida das pessoas mais pobres” (CARREIRÃO, 2004, p. 193).

---

objetivos maiores eram conseguir a estabilização dos preços para os consumidores e, ao mesmo tempo, manter uma base de apoio difusa no congresso nacional. A coalizão inicial formada por PSDB, PFL e PTB, depois agregou o PMDB, possibilitando uma ampla maioria para o governo.

O resultado tangível foi a eleição da oposição, representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na figura de Luiz Inácio Lula da Silva – Lula –, em 2002 e em 2006. Uma nova coalizão, agora de centro-esquerda, alterou por mais de uma década a relação das forças governamentais e o próprio foco das políticas sociais no Brasil. Cabe destacar que, no início do século XXI, a América Latina como um todo dá uma guinada para governos mais vinculados a ideologias de esquerda, com Chávez na Venezuela, o casal Kirchner na Argentina, Morales na Bolívia, Tabaré Vázquez no Uruguai, Rafael Correa no Equador e Fernando Lugo no Paraguai.

Originário da década de 1980, o PT uniu militantes políticos de esquerda e das comunidades de base da Igreja Católica que seguiam a Teologia da Libertação, intelectuais moderados e líderes de sindicatos e de movimentos sociais (SAMUELS, 2004). Desde sua fundação até o ano de 2002, atuou como oposição a todos os governos federais, com o discurso voltado para a ética, a participação política e a igualdade<sup>115</sup>. Contudo, seu governo baseou-se em um pacto com as elites<sup>116</sup> e os anos iniciais do governo Lula deram continuidade às políticas macroeconômicas ortodoxas formuladas na década de 1990, mas apresentando um desempenho econômico superior ao seu antecessor, devido, principalmente, à demanda chinesa e ao aumento mundial do preço das *commodities*.

Por outro lado, uma ampliação das políticas sociais ajudou na redução da pobreza, através de programas como Bolsa Família<sup>117</sup>, subsídio monetário enviado diretamente as famílias carentes, o programa Minha Casa Minha Vida, com linhas de crédito financiadas pelos bancos governamentais para a compra de imóveis, e o aumento expressivo do salário mínimo. Analisando os dados socioeconômicos do período, Perry Anderson (2011, p. 29)

---

<sup>115</sup> Segundo Iglesias (2011), a primeira candidatura de Lula, em 1989, foi fruto de uma ligação direta com os movimentos sociais, mas com o tempo, essa ligação foi se tornando mais fraca por dois motivos: (i) os movimentos sociais, principalmente aqueles relacionados ao mundo do trabalho, perderam durante a década de 1990 sua força política e sua capacidade de apresentar um projeto para a sociedade; (ii) o próprio PT acabou privilegiando a construção do partido no âmbito institucional da política brasileira. Apesar disso, no rol dos partidos brasileiros a literatura aponta que o PT, “apesar de todas as transformações pelas quais passou a partir da segunda metade da década de 1990, ainda serve como importante conexão entre o Estado e os movimentos e organizações sociais” (IGLESIAS, 2011, p. 32).

<sup>116</sup> Um indicador explícito desse pacto foi a coligação com o Partido Liberal e a indicação para vice-presidente do empresário José Alencar. Também podemos destacar a Carta aos Brasileiros, de 2002, na qual Lula indicava à população o manutenção das políticas macroeconômicas e a estabilidade político-institucional, de modo que “entre 2002 e 2010, a BOVESPA superou todas as outras bolsas de valores do mundo” (ANDERSON, 2011, p. 37).

<sup>117</sup> Segundo Boris Fausto (2011, p. 26), “O sempre lembrado programa intitulado Bolsa Família, como diz expressamente a lei federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, resultou da unificação de vários programas implantados no governo Fernando Henrique: o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a educação; o Programa Nacional de Acesso a Alimentação; o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado a saúde; o Programa Auxílio Gás, acompanhado do Cadastramento Único do Governo Federal”.

aponta que “o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla conseguiram a maior redução na pobreza na história brasileira”.

Enquanto na década de 1990 o país era administrado por uma coalizão de centro direita, em Porto Alegre ocorria o contrário. O Partido Democrático Trabalhista, PDT, eleito durante a transição, governou de 1986 a 1988. Após, o PT comandou a prefeitura por quatro mandatos, de 1989 até 2004. A presença desses partidos fomentou um cenário muito diferente do que acontecia na esfera federal. Amparados na Constituição de 1988, os municípios começaram a usufruir da maior autonomia sobre seus recursos e instrumentos de gestão, criando novas arenas de participação política, como os conselhos setoriais de políticas públicas, as iniciativas populares, os plebiscitos, referendos e audiências públicas <sup>118</sup>.

De acordo com Leonardo Avritzer (2006a, p. 623, trad. nossa), “Porto Alegre se destaca do resto do Brasil em termos do nível em que tirou vantagem dessa infra-estrutura legal”. Ainda em 1989, no governo de Olívio Dutra, foi criado o Orçamento Participativo, inspirado nos conselhos populares de orçamento que já existiam em município brasileiros na década de 1980 (GUGLIANO, 2007)<sup>119</sup>. Atualmente, é considerado uma das práticas mais inovadoras da democracia brasileira, tendo se internacionalizado como modelo de gestão participativa e transparência administrativa, através de relatórios do Banco Mundial (2004) e da ONU (2002). De maneira sintética, podemos definir o Orçamento Participativo como

“um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal. No caso, os cidadãos se reúnem em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre a utilização dos recursos públicos” (GUGLIANO, 2007, p. 263).

Além da inovação que esse mecanismo traz para a gestão pública, o tema do OP é importante em nossa tese justamente porque “a questão que ainda requer explicação é: quais entre as condições que contam para a emergência do Orçamento Participativo em Porto Alegre são características sociais ou políticas exclusivas da cidade?” (AVRITZER, 2006, p. 624). Nesse sentido, entre as principais explicações mobilizadas destaca-se a retórica da sociedade civil, do associativismo e dos movimentos sociais. Segundo esse discurso, o OP “está relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como a

---

<sup>118</sup> Sobre esse tema, Gomes (2011) realizou uma revisão dos diversos conselhos criados ao longo do tempo na cidade de Porto Alegre e, de forma secundária, tratou da representatividade das entidades participantes.

<sup>119</sup> Ademais, o mesmo autor destaca a importância das assembleias populares desenvolvidas na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul, entre os anos de 1984 e 1985 (GUGLIANO, 2007).

existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários ainda nos anos cinquenta do século XX” (AVRITZER, 2008, p. 47). No mesmo sentido, Avritzer (2008, p. 47), complementa que “não é difícil ver em operação os elementos que fizeram do OP de Porto Alegre um caso exitoso de participação ‘de baixo para cima’: a presença de uma sociedade civil forte e a existência uma sociedade política à esquerda do espectro político”. Em oposição, mas mantendo a importância das associações, Marcia Ribeiro Dias (2002, p. 76) sugere que

“o Orçamento Participativo foi criado de cima para baixo, no sentido do Estado para a sociedade, era necessário que a administração municipal contatasse as estruturas associativas previamente existentes em Porto Alegre –, como as associações de moradores, o Clube de Mães, entre outras. [...] Assim, o envolvimento dessa estrutura associativa prévia, que contava predominantemente com a participação das camadas mais pobres da sociedade, foi fundamental para que a experiência do OP tivesse andamento, e marcou o perfil dos membros que dela faziam parte”.

Segundo Rebecca Abers (1998), a estrutura institucional do OP transformou ‘dramaticamente’ as práticas clientelísticas presentes nas associações municipais, tornando-as mais participativas, responsivas e menos dependentes de lideranças mediadoras. Em um sentido semelhante, Marcelo Silva (2007, p. 107) aponta que “os dados sobre o caso de Porto Alegre mostram que esta institucionalização possibilitou às organizações sociais alterarem de forma significativa sua relação com os atores políticos do Executivo e, especialmente, do Legislativo municipal”.

Algumas associações são tidas como protagonistas desse processo, como a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), analisada por Baierle (1992), que destaca uma ampliação da atuação dos ‘movimentos populares urbanos’ da década de 1980. De acordo com a literatura acadêmica, portanto, “o contexto político dos anos 90, em Porto Alegre, ofereceu condições favoráveis ao crescimento e adensamento do tecido associativo da cidade” e “pode-se inferir que tais crescimento e adensamento foram, pelo menos em parte, estimulados pela introdução e desenvolvimento da experiência do OP” (SILVA, 2007, p. 106). Com isso, temos que o OP, em um primeiro momento, é consequência da mobilização desses atores e da vitória eleitoral do PT. Em um segundo momento, o OP altera de forma qualitativa a relação dos atores entre si e com o poder público municipal.

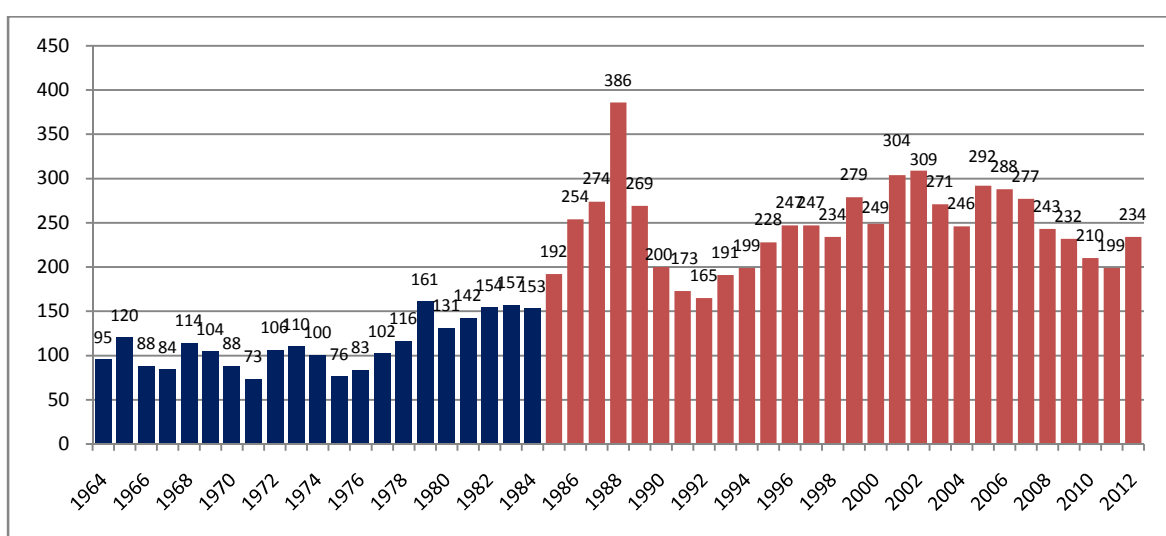
Dado o sucesso desse experimento, em 2004, com a derrota do PT após quinze anos de governo municipal e a eleição de uma coalizão de centro direita na cidade, o OP continuou

sendo executado pelas novas administrações de diferentes partidos. Já com a eleição de Olívio Dutra para governador, em 1999, o orçamento participativo foi reproduzido em escala ampliada por um curto período, até fim do governo, em 2003. É importante salientar que na esfera da política estadual, ocorreu um rodízio partidário e em nenhum momento da Nova República houve reeleição, sendo essa uma característica marcante das administrações estaduais no Rio Grande do Sul pós-ditatorial.

## 6.2. O boom associativo

Nesse contexto, podemos ver nitidamente como os diferentes regimes alteram o associativismo municipal, pois o número de associações criadas na cidade durante a Nova República é muito superior ao período da ditadura, conforme o gráfico 22. Sobretudo, os dados assinalam a importância do período da transição (1985-1989) na percepção dos indivíduos sobre as possibilidades de criarem associações. Em 1985, com a queda dos generais e a entrada civil na presidência inicia-se um crescimento que atinge seu ápice, especificamente, no ano da promulgação da Constituição, em 1988, e que representa o maior número de associações criadas desde o início de nossa série histórica. Se na década de 1970 temos uma média de 104/associações criadas por ano, na década de 1980 ocorre um incremento substancial para 208. Já na década de 1990, um leve incremento para 210/ano e na primeira década do século XXI um novo incremento, para 269 ao ano.

**Gráfico 22** – Frequência anual absoluta de associações criadas em Porto Alegre (1964- 2012)

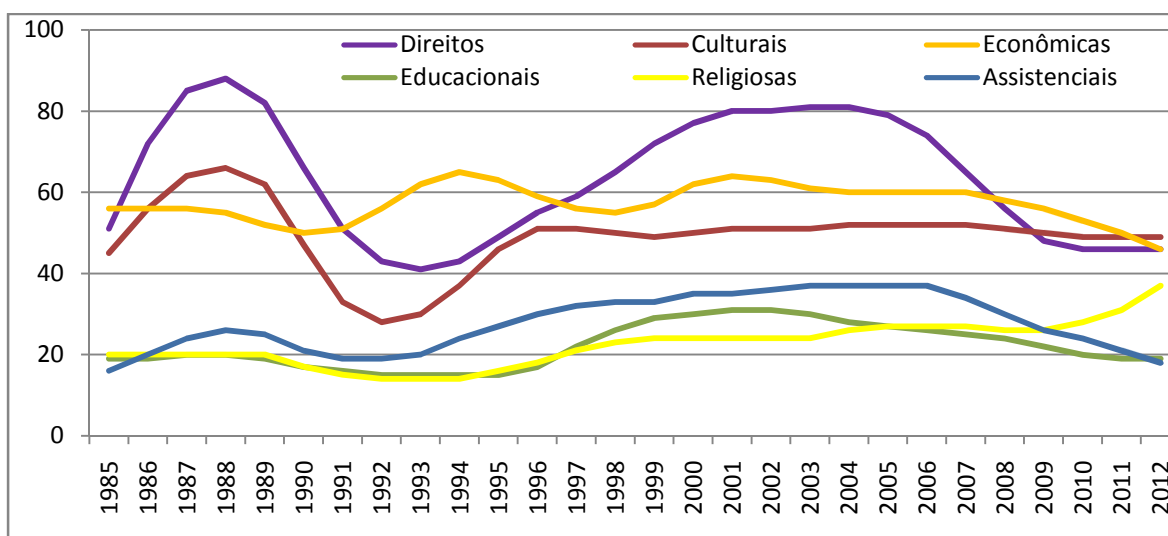


Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º, 2º e 3º RTDPJPOA.

Os dados sugerem que durante a Nova República o associativismo cresceu anualmente 110% em relação à Ditadura Militar, tendência expressa em todas as nossas categorias de análise. Ou seja, ocorreu uma atribuição de oportunidades de participação com a abertura política e os cidadãos utilizaram o associativismo como forma para atingir determinados objetivos. Não se deu, portanto, um esgotamento das associações como um repertório importante de ação coletiva, muito pelo contrário. A importância desse período para o associativismo municipal pode ser medida pelo fato de que as associações criadas de 1985 até 2012 representam aproximadamente 60% do total do banco de dados.

Embora a visualização dos dados como um bloco homogêneo tenha suas vantagens, é quando desagregamos as diferentes categorias das associações que percebemos de maneira mais sutil as nuances que permeiam o fenômeno.

**Gráfico 23** - Frequência anual de criação de associações em Porto Alegre por categorias (1985-2012)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º, 2º e 3º RTDPJPOA.

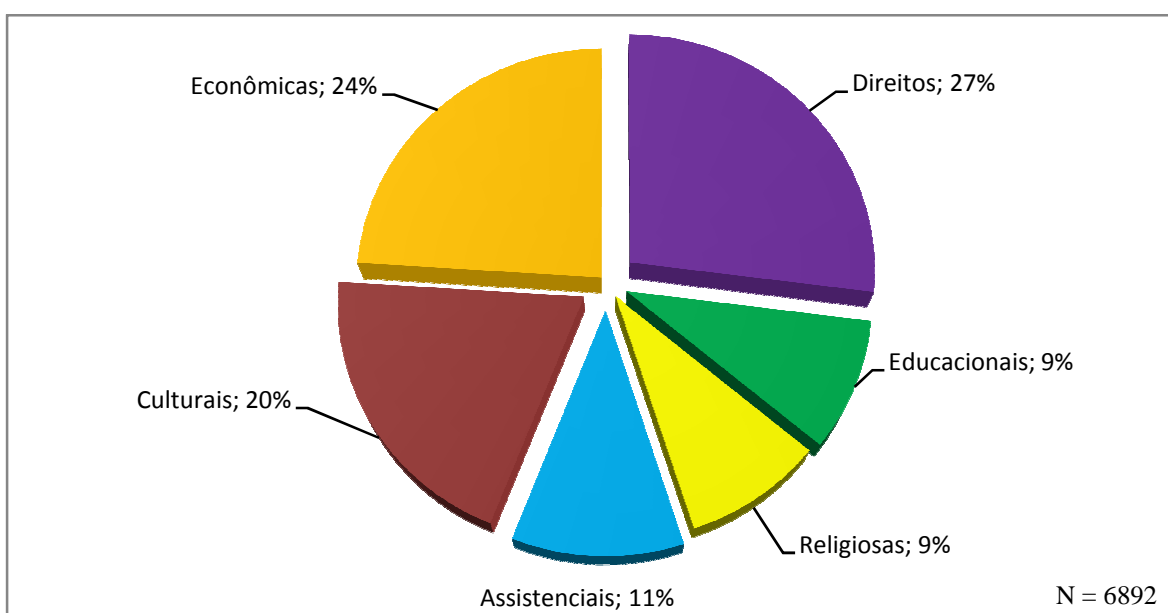
Conforme podemos visualizar no gráfico 23, pela primeira vez em nossa série histórica não são as associações culturais as protagonistas em termos de criação de associações, pois desde o início do período até o ano de 2009, as associações de desenvolvimento de direitos, junto das econômicas a partir de 1990, ultrapassam as associações culturais. Sobre as associações de desenvolvimento de direitos, cabe destacar os picos inéditos em termos absolutos no ano de 1988 e depois no período de 1998 até 2008. As associações econômicas mantêm um padrão estável durante todo o período, e atrás delas,

ficam as culturais. As outras três categorias seguem, como anteriormente, um padrão relativamente estável. Esses dados indicam que, de fato, ocorre uma alteração significativa nos repertórios organizacionais pelos quais os indivíduos passam a se engajar.

Outro ponto importante a ser destacado nesses Gráficos é que a implementação do Orçamento Participativo, contraditoriamente ao esperado, não fez com que aumentasse o número de associações criadas na cidade, tendo em vista a queda que se inicia em 1989 e que dura até 1994. Na direção em que aponta a literatura acadêmica, nossos dados sugerem que havia uma sociedade civil, ou melhor, um tecido associativo forte e com uma história precedente, mas que foi enormemente potencializada com a redemocratização. Nesse caso, a abertura de oportunidades possibilitada pelo Orçamento Participativo não ampliou o número de associações criadas e, ao cotejar nossos dados com as conclusões de outras pesquisas, podemos dizer que a importância do OP reside mais em alterar de maneira qualitativa o tecido associativo municipal, do que fazê-lo crescer em termos quantitativos, dois processos com diferenças significativas entre si.

O gráfico de pizza abaixo, que nos mostra as categorias de forma estática, também aponta para esse novo contexto associativo, em que as associações de direitos aparecem como as principais, seguidas das econômicas e, por sua vez, das culturais. Em número menor estão as assistenciais, religiosas e educacionais.

**Gráfico 24** – Tipos de associações criadas em Porto Alegre (1985-2012)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º, 2º e 3º RTDPIPOA.

De certa forma, algumas das alterações ocorridas na sociedade civil durante a ditadura militar se aprofundaram nesse período democrático. Por meio da tabela 15, podemos iniciar uma observação de longa duração sobre o associativismo em Porto Alegre. Em primeiro lugar, destacamos o gradual decréscimo das associações culturais e assistenciais, acompanhadas do crescimento das associações de desenvolvimento de direitos e econômicas.

**Tabela 15** - Porcentagem das associações criadas em Porto Alegre por tipos (1917-2012)

	1917-1930	1931 - 1945	1946 - 1963	1964 - 1984	1985 -2012
<b>Culturais</b>	50%	38%	44%	30%	20%
<b>De assistência social</b>	22%	17%	11%	12%	11%
<b>Econômicas</b>	13%	13%	14%	23%	24%
<b>Religiosas</b>	11%	21%	13%	11%	9%
<b>Educacionais</b>	4%	7%	9%	10%	9%
<b>De Direitos</b>	----	4%	9%	14%	27%
	100% (n = 315)	100% (n = 384)	100% (n= 1297)	100% (n=2357)	100% (n=6892)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º, 2º e 3º RTDPJPOA.

Conforme mostramos ao longo da tese, embora as frequências relativas sejam úteis para observação, delas não podemos tirar comparações, nem afirmar que existem mudanças significativas e associações entre as variáveis (CERVI, 2014). Para tanto, precisamos padronizar os dados e realizar o teste do chi-quadrado, que aponta para as diferenças existentes entre os valores observados/existentes em nossa amostra e os valores esperados/ideais caso não houvesse nenhuma relação entre as duas variáveis. De acordo com o teste realizado, verificamos que a associação entre as variáveis estudadas é estatisticamente significativa (Sig: ,000), mas é fraca, de 0.145. Por sua vez, na tabela 16 temos o resultado completo da análise, com os resíduos padronizados indicando em quais categorias ocorreram as principais mudanças no horizonte temporal de nossa pesquisa.



**Tabela 16** – Resíduos Padronizados das variáveis: Regime Político e Associativismo (1930 - 2012)

		Regimes Políticos				Total
		Era Vargas	IIIª República	Ditadura Militar	Nova República	
Assistenciais	N	65	142	266	750	1223
	Resíduos	<b>3,6</b>	-,3	,2	-1,3	
Culturais	N	148	566	709	1448	2871
	Resíduos	<b>5,6</b>	<b>15,1</b>	<b>4,8</b>	<b>-16,3</b>	
Desenvolvimento de direitos	N	18	120	321	1823	2282
	Resíduos	<b>-7,9</b>	<b>-11,0</b>	<b>-9,8</b>	<b>18,7</b>	
Educaçãois	N	24	119	236	617	996
	Resíduos	-2,0	,1	1,7	-,8	
Econômicas	N	48	178	558	1593	2377
	Resíduos	<b>-4,5</b>	<b>-7,5</b>	<b>2,6</b>	<b>4,5</b>	
Religiosas	N	81	172	267	661	1181
	Resíduos	<b>6,6</b>	<b>3,0</b>	,9	<b>-5,3</b>	
Total	N	384	1297	2357	6892	10930

Sig: ,000 / Cramer`s V: 0.145

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do 1º, 2º e 3º RTDPJPOA.

De acordo com os resíduos, as associações culturais, de desenvolvimento de direitos e as econômicas são as que possuem maior relação com o tipo de regime, apresentando resultados significativos em todos os períodos políticos que analisamos. É curioso perceber que as duas primeiras categorias possuem dinâmicas muito parecidas, só que inversas. Enquanto os tipos culturais diminuem com o advento democrático em comparação com os demais períodos, as associações de desenvolvimento de direito crescem somente durante o regime democrático. As associações econômicas, de tendência negativa até a IIIª República, começam a crescer após a Ditadura Militar, aprofundando esta mudança na Nova República. Para entender com maior profundidade como essas mudanças ocorrem, buscamos adentrar nas características específicas de cada tipo associativo.

As associações de desenvolvimento de direitos aprofundam as variações que percebemos desde o final da Ditadura Militar, de modo que com o novo regime se dá uma ampliação e pluralização em termos quantitativos deste repertório organizacional. Somente por conta da importância da Nova República é que podemos entender a persistência dos resíduos negativos até então. Entre as novidades internas, podemos citar as 66 associações feministas criadas, que representam 4% do total dessa categoria, como a associação Maria Mulher – organização de mulheres negras (1999), cujo objetivo “é a defesa dos direitos humanos das populações marginalizadas excluídas, principalmente de afrodescendentes e o

combate às discriminações sexistas, étnico-racial e social” (MARIA MULHER, 2015), e o Coletivo Feminino Plural, “uma organização feminista não governamental fundada em 1996 por um grupo de mulheres identificadas com a luta pelos direitos humanos e cidadania de mulheres e de meninas” (COLETIVO FEMININO PLURAL, 2015).

No mesmo sentido, também foram criadas 67 associações ambientalistas, que representam cerca de 4% da amostra específica, como a Associação Gaúcha de Proteção aos Animais (2005), que “tem por objetivo principal garantir uma vida mais digna aos animais” (ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS, 2015), a Pangea, associação ambientalista internacional (1993), que tem no artigo 2º o seguinte objetivo: “A defesa do meio ambiente, lutando pela melhoria da qualidade do ar, do solo, da água e da vida como um todo”. Em menor de medida, também surgem associações de defesa do consumidor, de direitos humanos, de defesa étnica, de 3ª idade e estudantis, representando juntas, 5% do total.

Similar à Ditadura Militar, é importante destacar a queda no número de organizações estudantis, que, como mostramos anteriormente, teve seu ápice de mobilização e organização durante a década de 1960 com as lutas relacionadas ao golpe militar. Podemos citar como fatores dessa desmobilização uma “crescente apatia e desarticulação da esquerda e dos movimentos sociais como, por exemplo, o movimento estudantil” (BARBOZA, 2008, p. 58) e uma vinculação maior de suas lideranças diretamente com os partidos políticos. Com ressalvas ao movimento pró-impeachment de Collor, em 1992, “nas décadas de 80 e 90, o movimento estudantil tornou-se totalmente fragmentado e desarticulado” (BARBOZA, 2008, p. 54)<sup>120</sup>. Complementando essas informações e sugerindo mudanças a partir do novo século, Marcelo Silva et al (2015, p. 32) mostra que “após um forte declínio na segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, observa-se em 2000 um crescimento significativo dos casos protagonizados pelos estudantes”, indicando um ressurgimento importante destes atores enquanto participantes de diferentes repertórios de ação coletiva.

Apesar disso, as associações de desenvolvimento de direitos crescem especialmente com os clubes de mães<sup>121</sup>, 9% do banco, e as associações comunitárias e de moradores dos

<sup>120</sup> Tais conclusões são extraídas do estudo de Barboza (2008) sobre o movimento estudantil em São Paulo nas décadas de 1990 e 2000, que serve de ponte para pensarmos a ausência dessas associações em nossa base de dados no período.

<sup>121</sup> Os clubes de mães são associações de mulheres que surgiram no Brasil a partir da década de 1960, mas cujo auge do movimento se dá na abertura política. Segundo Sader (1988), no caso de São Paulo, esses clubes surgiam patrocinados pela prefeitura, por clubes assistenciais ou pela igreja. Entendidos pela literatura como ‘movimentos sociais urbanos’ (JOAQUIM, 2009), segundo Santiago et al (2009, p. 3), “os Clubes de Mães são

bairros, com expressivos 47% de representação, justificando a ênfase da literatura acadêmica sobre este movimento em Porto Alegre. Como mostramos no capítulo anterior, as associações de bairro surgiram em um contexto de precarização das áreas periféricas da cidade, sendo que um dos fatores importantes nesse contexto são as políticas públicas de caráter assistenciais desenvolvidas a partir da década de 1970 e que se ampliaram com a redemocratização. Um exemplo é o ticket leite, que era executado por associações de moradores conveniadas ao Estado e que, segundo Marcelo Silva (2007), pode ser um dos motivos para o crescimento do associativismo comunitário do período. No mesmo sentido, Sérgio Baierle (1992, p. 208) indica a importância da ação governamental junto às entidades de moradores, “através de programas de distribuição de leite (via tickets), mutirões comunitários, fornecimento de documentos (identidade, título, registro de entidades, etc.), caminhões de venda de alimentos a preços supostamente mais baratos e outros”<sup>122</sup>.

Se compararmos a Ditadura Militar com a Nova República, tanto a literatura, quanto nossos dados e a análise da tabela de contingência deixam evidente a importância da abertura política para que a população iniciasse um movimento de revitalização da sociedade civil com o intuito de reivindicar distintos direitos. Mesmo que esse movimento tenha sido gradual, os dados comprovam que na Nova República a população utilizou de maneira inédita o associativo de defesa de direitos, seja em relação à defesa comunitária nos bairros das cidades, na organização das mulheres e de minorias étnicas, nos grupos de defesa do consumidor e dos direitos humanos.

Paralelamente ao crescimento quantitativo das organizações existentes, a pesquisa de Marcelo Silva et al (2015) nos mostra que o número de protestos por parte das organizações comunitárias de bairros começa a cair na década de 1990 no Rio Grande do Sul. Segundo o autor, a redução no número de protestos liderados por essas organizações pode estar relacionada com a abertura de canais institucionais de negociação coletiva por parte do Estado. A pesquisa de Fedozzi et al (2013) corrobora essa hipótese, ao mostrar que os indivíduos que participam de associações de moradores são os mais presentes no Orçamento

---

considerados espaços de mobilização popular onde as mulheres podem participar efetivamente para a conquista de direitos”.

<sup>122</sup> Baierle menciona especificamente a Secretaria Especial de Habitação do Governo Federal e a Legião Brasileira de Assistência Social, sobre os quais afirma que: “ao repassar para as Associações de Moradores a coresponsabilidade por um conjunto de políticas assistenciais, as Associações de Moradores se tornavam executoras dessas políticas, integravam-se subordinadamente aos setores de onde elas eram ditadas, que no limite eram os partidos no governo estadual e municipal” (Baierle, 1992, p. 127).

Participativo desde seu começo. Contudo, com o tempo se dá uma “clara tendência de decréscimo do nível de associativismo dentre os integrantes do OP” (FEDOZZI et al, 2013, p. 93), de modo que, “pela primeira vez nas pesquisas realizadas com o público do OP, a maioria disse não possuir vínculos com associações, entidades ou movimentos sociais” (FEDOZZI et al, 2013, p. 93). No longo prazo, os autores concluem que o OP estaria atraindo cada vez mais indivíduos isolados, sem vínculos com as organizações sociais tradicionais da cidade.

Em consonância, as associações econômicas também se pluralizaram, tanto é que são as segundas mais criadas do período. Os resíduos padronizados apontam para alterações significativas com a mudança de regime, uma vez que numericamente elas já se destacavam durante a Ditadura Militar. A principal diferença com o período anterior é que agora os sindicatos registrados no cartório são a maioria, com 22%, já que com a nova constituição, “para constituir um sindicato bastava às lideranças registrá-lo num cartório (CARDOSO, 2015, p. 497), de modo que “os anos de 1988 e 1989, na verdade, assistiram ao maior número de criação de sindicatos até ali. Foram pouco mais de mil novas associações” (CARDOSO, 2015, p. 494). Esse crescimento também pode ser creditado à possibilidade da criação de sindicatos de funcionários públicos, negada durante a Ditadura, e do aprofundamento dos processos de especialização do trabalho, mas, sobretudo:

“A origem da atual proliferação de sindicatos no Brasil remonta necessariamente ao Texto Constitucional de 1988, que consagrou no mesmo artigo 8º liberdade sindical, unicidade e registro por órgão público, mas vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical” (ALVES, 2014, p. 147)<sup>123</sup>.

As demais associações que compõem o banco são as de empregados e trabalhadores, 16%, de empresas, lojistas e proprietários, 11%, profissionais liberais como médicos, advogados, engenheiros e administradores, 8%, e associações de servidores públicos, com 6%. A exemplo da perda de força do movimento estudantil, os movimentos de trabalhadores também passaram por um período complicado durante a década de 1990, em que as políticas neoliberais de flexibilização do trabalho e a reforma do Estado afetaram diretamente as

---

<sup>123</sup> Atualmente, depois de registrados no cartório, os sindicatos precisam ser oficializados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para serem representativos de determinada classe de trabalhadores e receberem o imposto sindical. No entanto, essa prerrogativa que o Ministério tinha na ditadura de controlar e declarar os sindicatos oficiais só foi restaurada em 2002, com a respectiva criação da Comissão de Enquadramento Sindical, devido a uma proliferação descontrolada de sindicatos e consequentes conflitos de jurisdição (CARDOSO, 2015). Segundo Alves (2014), muitas vezes, os sindicatos não são reconhecidos pelo MTE e para Cardoso (2015) o quadro institucional-legal herdado da CF88 é contraditório, pois mantém ao mesmo tempo a liberdade sindical e a unicidade territorial por categoria.

configurações dos empregados públicos e privados, embora seu impacto seja diverso em cada uma das categorias (BÜLOW, 2000).

Enquanto ocorreu a chamada “crise do sindicalismo” no âmbito das empresas privadas, os funcionários públicos conseguiram manter as estratégias de confronto e conflito que eram realizadas desde a Ditadura Militar e “em termos relativos este ator sempre se manteve como o mais ativo até 2010” (SILVA, 2015, p. 28), especialmente aqueles trabalhadores vinculados à educação e saúde (BOITO JR; MARCELINO, 2010). Em contraposição, os assalariados urbanos e suas associações apresentam, em termos de ação de protesto, “uma ascensão menos acentuada entre 1980 e 1990; e um declínio contínuo da importância relativa” (SILVA, 2015, p. 29), enquanto os profissionais liberais e autônomos vão ganhando importância ao longo do período.

Se, de forma qualitativa, a literatura aponta para um enfraquecimento de suas formas de ação, ainda podemos dizer que os tipos associativos econômicos são os mais presentes na esfera pública, pressionando os governos para atender determinadas demandas por meio de greves e paralisações. No âmbito quantitativo, em todo Brasil, há um crescimento significativo, especialmente dos sindicatos, que dobraram numericamente da década de 1980 para a década de 1990. Segundo informam os dados coletados pelo IBGE (2002, p. 22), “o número total de sindicatos manteve sua tendência de crescimento, ainda que em ritmo menos acelerado: enquanto entre 1988 e 1992, a taxa de crescimento médio anual foi de 5,3%, entre 1992 e 2001, foi de cerca de 4,0%”. De acordo com a interpretação de Cardoso (2015), a ampliação no número de associações resultou em uma fragmentação da representação sindical, sinalizada pela perda de associados ao longo das últimas décadas, ainda que, em comparação com a década de 1990, o número de greves realizadas, bem como sua efetividade tenha aumentado na primeira década do século XXI (BOITO JR.; MARCELINO, 2010).

Outra grande mudança no banco de dados está relacionada às associações culturais, que mesmo perdendo importância ao longo das últimas décadas, até então continuavam como protagonistas na cidade. Com a Nova República, especificamente no ano de 1985, esse tipo passa a ser o terceiro em termos de criação, decréscimo inédito também corroborado pelos resíduos padronizados. As associações culturais se mantêm quase no mesmo patamar do período anterior em números absolutos, só que ocorre uma diversificação no tecido associativo com o surgimento e ampliação dos grupos econômicos e de direitos. Levando em conta que a categoria cultural já era extensamente acionada, com uma importância histórica

na cidade, os dados sugerem que, para os porto-alegrenses, não havia uma urgência na ampliação dessas organizações, pois neste novo período os indivíduos se focaram no desenvolvimento de outros formatos.

Contudo, não ocorre uma grande mudança interna, porque a maioria ainda são os Clubes, com 23%, seguidos das Sociedades Recreativas, com 21%, e dos Centros/Institutos culturais e artísticos, 18%. Cabe destacar o aumento dos CTGS, 5% da amostra, uma vez que é a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, cresce o número de pessoas interessadas no movimento tradicionalista gaúcho (OLIVEN, 2006), bem como as sociedades de amigos de museus, orquestras e teatros, com 6%, destinadas a auxiliar no manutenção dessas instituições.

Segundo o Anuário Estatístico do IBGE (1989), no final dos anos de 1980, cerca de 3% da população gaúcha estava associada a alguma entidade cultural, como de artes visuais e cênicas, de música, de literatura, de patrimônio, etc. De acordo com essa definição de entidades culturais, o Rio Grande do Sul se mantinha entre os principais estados em número de associações para as pessoas se engajarem, como podemos ver pela tabela abaixo:

**Tabela 17** - Número de associações culturais por estado e média por população (1985)

Estado	Nº de Associações	População	Média Assoc./Pop.
São Paulo	5.336	28.096,9	5 mil
Paraná	660	8.011,8	12 mil
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>638</b>	<b>8.410,8</b>	<b>13 mil</b>
Santa Catarina	139	4.054,5	29 mil
Minas Gerais	537	14.482,2	30 mil
Rio de Janeiro	387	11.999,2	31 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Anuários Estatísticos do IBGE (1989; 1996).

A média de uma associação cultural para cada 13 mil pessoas situa o Rio Grande do Sul entre os principais estados em organizações disponíveis, número que se amplia quando focalizamos nas associações puramente desportivas, distinção feita pelo próprio IBGE. Nesse caso, havia uma associação desportiva para cada 9 mil pessoas e o Rio Grande do Sul novamente ficava entre os principais estados do país. Apesar de que na capital tenha ocorrido

uma queda no número de associações culturais criadas durante a Nova República, esses dados reafirmam o peso histórico desse tipo associativo na sociedade gaúcha.

**Tabela 18** - Número de associações desportivas por estado e média por população (1985)

Estado	Nº de Associações	População	Média Assoc./Pop.
Santa Catarina	645	4.054,5	6 mil
São Paulo	3 340	28.096,9	8 mil
Paraná	1 012	8.011,8	8 mil
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>924</b>	<b>8.410,8</b>	<b>9 mil</b>
Minas Gerais	1 632	14.482,2	9 mil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos Anuários Estatísticos do IBGE (1989; 1996).

Em seguida às associações culturais, os dados comparados na longa duração e as análises estatísticas dos resíduos padronizados mostram que as associações assistenciais mantêm um padrão similar de criação desde a IIIª República. Ou seja, nossas observações não sugerem nenhuma alteração quantitativa com a mudança de regime, à exceção da Era Vargas. Essa categoria ainda é composta, em sua maior parte, por associações e sociedade beneficentes, 32%, seguido por associações de amparo e lares de crianças, com 8%, como o Lar da Criança Menino Jesus de Praga, que “foi concebido para que as mães carentes da comunidade tivessem onde deixar seus filhos, nos horários de trabalho” (LAR MENINO JESUS DE PRAGA, 2015). Outros grupos são institutos de diversos tipos, 8%, como o Instituto da Mama do Rio Grande do Sul (1993) que “atua diretamente nos processos de educação, reabilitação, articulação e mobilização social em favor da saúde da mama” (INSTITUTO DA MAMA DO RIO GRANDE DO SUL, 2015). Também estão presentes sociedades de serviços médicos, 6%, e associações de portadores de doenças e deficientes, 4%, como a Associação de Apoio às Pessoas com Câncer, que “atende gratuitamente pessoas com diagnóstico de câncer em situação de vulnerabilidade” (ASSOCIAÇÃO DE APOIO A PESSOAS COM CÂNCER, 2015).

Aqui um olhar qualitativo certamente nos mostraria uma mudança interna que não conseguimos captar através do nosso banco de dados, relativa aos conceitos de ONGs e Terceiro Setor, que possuem uma longa história na tradição anglófona onde estão vinculados ao tema das associações voluntárias e caritativas (GOHN, 1998). Apesar de que “se han convertido en un nuevo actor institucional en los escenarios sociales tanto de los países del

norte como de los del sur” (JEREZ; REVILLA, 1998, p. 7), no Brasil foi somente a partir da década de 1990 que esse vocábulo começou a ganhar força na linguagem ordinária e acadêmica, principalmente a partir da ECO 92, no Rio de Janeiro. Também é importante mencionar que a crise do estado de bem-estar social e a afirmação do liberalismo econômico e político nos países Ocidentais promoveu as ONGs como mecanismos “proveedores extra gubernamentales de bienes colectivos” (JEREZ; REVILLA 1998, p. 9).

O Terceiro Setor pode ser considerado como uma arena ‘pública não-estatal’ (BRESSER-PERREIRA; GAU, 1999) e as Organizações Não Governamentais são seu complemento, definidas como entidades privadas, voluntárias, sem fins lucrativos e geradoras de serviços públicos (MENDES, 1999). Entre variadas definições, Franco (2003) afirma que o Terceiro Setor é composto de fundações, que foram excluídas do nosso estudo, ONGs e associações filantrópicas/assistenciais. Contudo, segundo pesquisa feita pela ABONG, em 2002, 97% das ONGs eram registradas em cartório como associações e somente 3% eram registradas como fundações.

Inúmeras críticas já foram realizadas sobre ambos os termos, tendo em vista sua pretensão de abranger sob um único conceito essa área situada entre o Estado e o Mercado, que é composta de uma enormidade de organizações muito heterogêneas (BLANCO; JEREZ, 1998; CHAVEZ; MONZON; 2001). Com isso, “a multiplicidade das tentativas de conceituação é tamanha, que qualquer tentativa de sistematizá-las seria um empreendimento condenado por antecipação ao fracasso” (SOBOTTKA, 2002, p. 85). De qualquer forma, podemos dizer que uma das principais áreas de atuação das ONGs é na assistência social, ou seja, em áreas nas quais o Estado passa a se eximir, conforme aponta Maria da Glória Gohn (1999, s/p)<sup>124</sup>:

“As novas ONGs passaram a atuar como mediadoras de ações desenvolvidas em parceria entre setores da comunidade local organizada, secretarias e aparelhos do poder público [...]. Ou seja, as ONGs, via o terceiro setor, entraram para a agenda das políticas sociais”.

Essa inovação conceitual operada pelo surgimento dessas organizações como geradoras de serviços públicos, em um contexto de políticas neoliberais, modificou as características das associações assistenciais. Alguns estudos delimitaram a existência de uma primeira geração de ONGs nas décadas de 1960 e 1970, vinculadas aos movimentos sociais e

---

<sup>124</sup> Para estudos de casos sobre diferentes tipos de ONGs, ver: Costa (2003), Gil (2009), Losekann (2006) e Ballestrin (2006).



a setores da Igreja Católica, e apontaram que elas se colocavam de costas para o Estado e buscavam atuar com agências internacionais de cooperação (MENDES, 1999). A partir da década de 1990, com a maior visibilidade do fenômeno, além dos financiamentos internacionais, o setor empresarial e o Estado começam a agir com mais força nesse campo, estabelecendo parcerias com as distintas organizações (MENDES, 1999; LANDIM, LIST E SALAMON, 1999)<sup>125</sup>.

Nesse ínterim, a partir de 1999, com a lei nº 9.790, passam a existir as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP`s), fruto dos debates que vinham sendo estabelecidos em toda a América Latina, durante a década de 1990, em função da perda de legitimidade das ONGs (KOGA, 2004)<sup>126</sup>. Com esse novo arcabouço jurídico, o governo brasileiro buscou estabelecer critérios mais transparentes para os termos de parcerias e convênios entre as entidades do Terceiro Setor e os poderes públicos. Atualmente, as associações só são reconhecidas como OSCIP por intermédio de um requerimento encaminhado e aprovado pelo Ministério de Justiça. Mesmo com poucas investigações sobre o tema, estudos como os de Koga (2004) e Lüchmann (2012a) indicam o alto grau de profissionalização e o caráter multifacetado dessas organizações, que contemplam diversos objetivos. Ainda segundo os dados disponibilizados pelo Ministério de Justiça, em Porto Alegre existem atualmente 126 associações e fundações qualificadas como OSCIP`s<sup>127</sup>.

Em oposição às alterações qualitativas no campo assistencial, os resíduos padronizados apontam que o panorama religioso também foi alterado do ponto de vista quantitativo, mas não tanto quanto as demais categorias. Em comparação com o período auge da Era Vargas, na Nova República há uma importante diminuição em seu número de criação. Por outro lado, se olharmos de um ponto de vista qualitativo, durante a Nova República ocorre a consolidação das associações evangélicas de tipo pentecostais, Batistas e da Assembleia de Deus, compondo 27% do total de associações religiosas do período. Elas começam a aumentar sua atuação nos espaços públicos e políticos de maneira inédita no país e superam os centros espíritas, com 18%, e também as associações de matriz africana, que foram as principais no período militar e agora representam somente 13% do total. No entanto, essa ascensão do fenômeno neopentecostal como um formato organizativo importante na

---

<sup>125</sup> Segundo a pesquisa de Landim, List e Salamon (1999), as organizações se centram principalmente no setor educacional, de saúde e de serviços sociais, o que evidencia seu caráter plural.

<sup>126</sup> É importante lembrar que, um ano antes, o governo já havia criado, por meio da Lei 9.637, de 1998, o estatuto das Organizações Sociais (OS), que caiu em desuso com a lei das OSCIP`s.

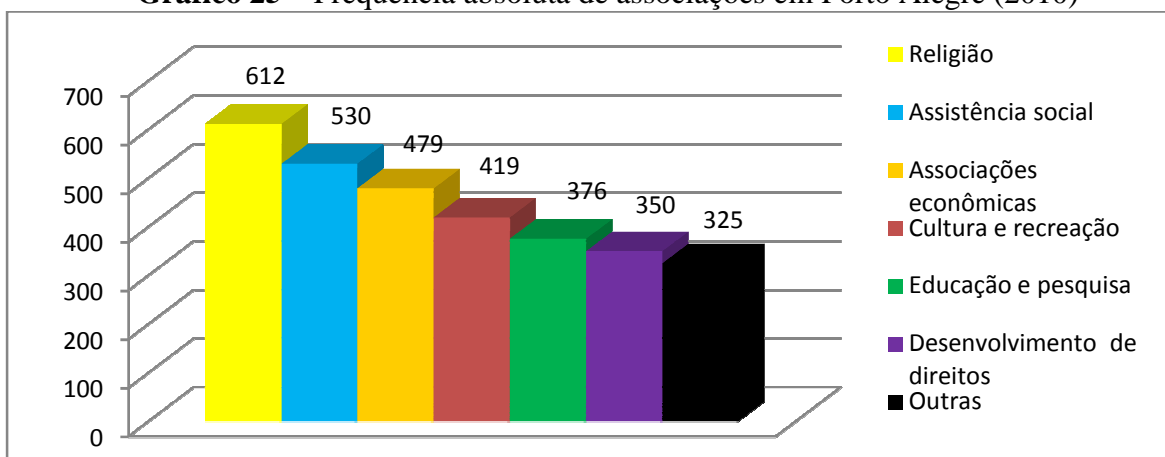
<sup>127</sup> Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/oscip/>. Acesso em: 26/07/2016.

sociedade brasileira atual é um tema que deve ser analisado com maior profundidade pela academia.

De acordo com os resíduos padronizados, as associações educacionais não sofrem nenhuma mudança significativa no conjunto dos períodos analisados. As suas características ainda são semelhantes às observadas durante a Ditadura Militar, pois, em sua maioria, 36% dos casos, estão os centros de estudos e pesquisas dos mais diversos tipos, como o Centro de Estudos Cyro Martins, que “tem como compromisso oferecer um ensino de qualidade e excelência no intuito de desenvolver e ampliar o conhecimento científico na área de Saúde Mental” (CENTRO DE ESTUDOS CYRO MARTINS, 2015). Podemos citar também o Instituto de Estudos Tributários do Rio Grande do Sul, “um fórum permanente de estudos e debates na área do Direito Tributário” (INSTITUTO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL, 2015). Abaixo dos Centros de Estudos e Institutos, estão as associações educacionais de diferentes níveis de ensino, com 11%, e as creches comunitárias, representando 6% do total.

Um material importante para nossas análises é o último levantamento feito pelo IBGE (2012) sobre as fundações e entidades sem fins lucrativos existentes no Brasil, na qual podemos verificar e comparar quais são os tipos de associações mais presentes na cidade, conforme gráfico 25. De acordo com esses dados, as associações religiosas, seguidas das assistenciais, representam os principais formatos associativos de Porto Alegre, contraditoriamente ao que nos indicavam os números de criação de associações, em que se mantinham notadamente atrás das demais.

**Gráfico 25** – Frequência absoluta de associações em Porto Alegre (2010)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados SIDRA (IBGE, 2012).

Mais informais e autônomas em relação ao Estado, as associações religiosas, ao menos em termos numéricos, parecem contradizer uma ideia de que “sobre as associações religiosas, em Porto Alegre, este grupo é menos forte devido a maior influência dos setores de esquerda na formação da sociedade civil local” (AVRITZER, 2012, p. 394). De certa forma, a ênfase em associações reivindicativas fez com que os pesquisadores tenham investigado pouco a história e a importância contínua desses setores na formação da sociedade em Porto Alegre, de modo que o mesmo pode ser dito acerca das associações assistenciais. Atrás delas estão, respectivamente, as associações econômicas, as culturais, as educacionais e, em última posição, as de desenvolvimento de direitos. Mesmo que o número de associações mais reivindicativas tenha crescido nas últimas décadas, os dados do IBGE (2012) podem nos indicar que a vida útil dessas organizações é baixa, ao mesmo tempo em que reforça o argumento da queda do associativismo cultural.

Essas mesmas informações estão disponíveis para outros municípios do Brasil, de modo que podemos verificar a quantidade de associações e estabelecer comparações entre as capitais, conforme fizemos nos períodos anteriores. Realizando esse procedimento com os dados do IBGE (2012), notamos que Porto Alegre permanece entre as mais importantes em termos de densidade associativa, com uma média de uma associação para cada 456 pessoas, conforme podemos ver na tabela abaixo.

**Tabela 19** - Número geral de associações por capital e média por população (2010)

Cidade	Associações	População	Média população/assoc.
Florianópolis - SC	1385	421.240	304
Vitória - ES	980	327.801	334
<b>Porto Alegre - RS</b>	<b>3091</b>	<b>1.409.351</b>	<b>456</b>
Curitiba - PR	3747	1.751.907	467
Belo Horizonte - MG	4400	2.375.151	539

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados SIDRA (IBGE, 2012).

Outras fontes de dados que nos ajudam a compreender as características e o enraizamento do tecido associativo na cidade de Porto Alegre são as pesquisas feitas na UFRGS pelo NUPESAL e pelo NUPERGS. Segundo os *surveys* que foram realizados, constatamos uma gradual queda no ímpeto associativo da população porto-alegrense. No ano de 2000, 22,8% dos habitantes participavam de alguma associação. Em 2001 esse número cai

para 19% e, em 2005, cai novamente para 16%. Já em 2003, o *survey* detalha melhor as características dessa participação, indicando que 19% da população era membro de alguma associação profissional, principalmente de sindicatos, e aproximadamente 10% participava de alguma associação comunitária, sendo em sua maioria associações de moradores. Já no *survey* de 2005, a participação em associações de moradores caiu para 7%, ao mesmo tempo em que também podemos perceber a força e a importância do associativismo religioso, com 17% de participação, e das ONGs, com 5% de indivíduos envolvidos<sup>128</sup>.

Os dados que mostramos nos capítulos anteriores sobre a relação das associações com o poder público também estão disponíveis para o início do período democrático. Contudo, a partir de 1990, poucos são os atos legislativos disponíveis no SIREL destinados às associações. Acreditamos que essa mudança na fonte dos dados é fruto do próprio processo de consolidação da democracia e de um novo arcabouço jurídico-legal responsável por regular o relacionamento do poder público e das organizações da sociedade civil.

De acordo com esse raciocínio, a promulgação da Lei Orgânica Municipal (LOM), de 1990, já promove algumas mudanças, refletindo os pressupostos estabelecidos na Constituição de 1988. No artigo nº 122 da Lei Orgânica Municipal, se delimita que os auxílios e subvenções do poder público passam a ser distribuídos somente a entidades reconhecidas como de utilidade pública. Em complemento, o artigo nº 160 possibilita que as ações na área da saúde, agora congregadas pelo Estado através do Sistema Único de Saúde, possam ser feitas de maneira suplementar por terceiros, com preferência a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, reproduzindo o artigo nº 199 da Constituição Federal<sup>129</sup>. O artigo nº 187 da LOM ainda abre um espaço para ‘entidade sociais’ atuarem junto com a União e o estado no atendimento em creches e pré-escolas.

Até 1990, como podemos ver na Lei Municipal nº 6.532 de 1989, artigo nº 8, as associações que fossem beneficiadas de alguma forma precisariam da aprovação legislativa através de Leis Especiais, que eram feitas ao longo do ano e de acordo com o orçamento delimitado previamente nos planos anuais de auxílio e subvenção. No entanto, a Lei Orgânica

---

<sup>128</sup> No ano de 2000 foram 533 entrevistados, em 2003 participaram 637 pessoas e, em 2005, o número foi de 510 pessoas.

<sup>129</sup> Ainda segundo o artigo nº 204 da Constituição Federal: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal, bem como a *entidades beneficentes e de assistência social*”.

do Município concede mais poderes ao executivo, pois, no artigo nº 94, parágrafo XIV, afirma que é matéria exclusiva do Prefeito propor convênios, ajustes e contratos de interesse do Município. Ao mesmo tempo, a lei nº 6.770, de 28 de dezembro de 1990, artigo nº 7, aprofunda essas mudanças e estabelece que somente as associações assistenciais e as de projetos comunitários precisariam das Leis Especiais para receber algum tipo de auxílio, isentando todas as outras associações da realização deste procedimento. Já em 1991, se retira a prerrogativa legal existente desde a IIIª República que permitia aos vereadores destinarem verbas específicas para determinadas entidades, como apontava a Lei nº 6532 de 1989, no artigo 5º: “Será destinada dotação no valor de NCz\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil cruzados novos) a instituições que venham a ser indicadas pelos Vereadores”<sup>130</sup>.

Essas leis comprovam que, junto com o crescimento do número de associações, o início da década de 1990 foi muito profícuo na criação de legislação com o intuito de regular as relações entre as entidades privadas e o poder público, tendo em vista as formas frouxas de concessão de auxílios anteriores e a própria dispersão legislativa sobre a matéria e os seus efeitos na administração pública. Um exemplo muito ilustrativo desses problemas pode ser visto na introdução ao decreto nº 11.417, feita por Tarso Genro, em 1996:

“Considerando que o Município mantém convênio com entidades não governamentais de caráter comunitário, assistencial e educativo sem fins lucrativos, através de vários dos seus órgãos de administração direta e indireta; considerando que a execução de tais convênios é realizada através de procedimentos distintos, de acordo com o entendimento e a interpretação da legislação feita por cada um dos órgãos; considerando que muitas vezes são as mesmas entidades conveniadas com mais de um dos órgãos de administração; considerando as exigências das leis federais nº 8666/93, 4320/64 e 8069/90, e da lei municipal 6787/91”.

Na continuidade do decreto, o executivo municipal impõe regras mais estritas para a realização de convênios, com o estabelecimento de metas, avaliação, prestação de contas e sanções em irregularidades. Como podemos ver, Tarso Genro estava se baseando na Lei Federal nº 8.666, de 1993, que dispunha sobre as licitações e os contratos da administração pública com o setor privado. Essa lei federal é considerada um marco jurídico no que diz respeito às relações entre o Estado e entidades privadas no Brasil, porque definiu as regras para os contratos estabelecidos pelos poderes públicos. Contudo, não estabeleceu uma distinção entre as empresas privadas e as entidades privadas sem fins lucrativos, gerando uma

---

<sup>130</sup> Encontramos referências a auxílios de vereadores a determinadas entidades desde 1959, na Lei Municipal nº 1.930/1959.

espécie de indeterminação no âmbito associativo, refletida no próprio decreto elaborado pelo prefeito municipal de Porto Alegre.

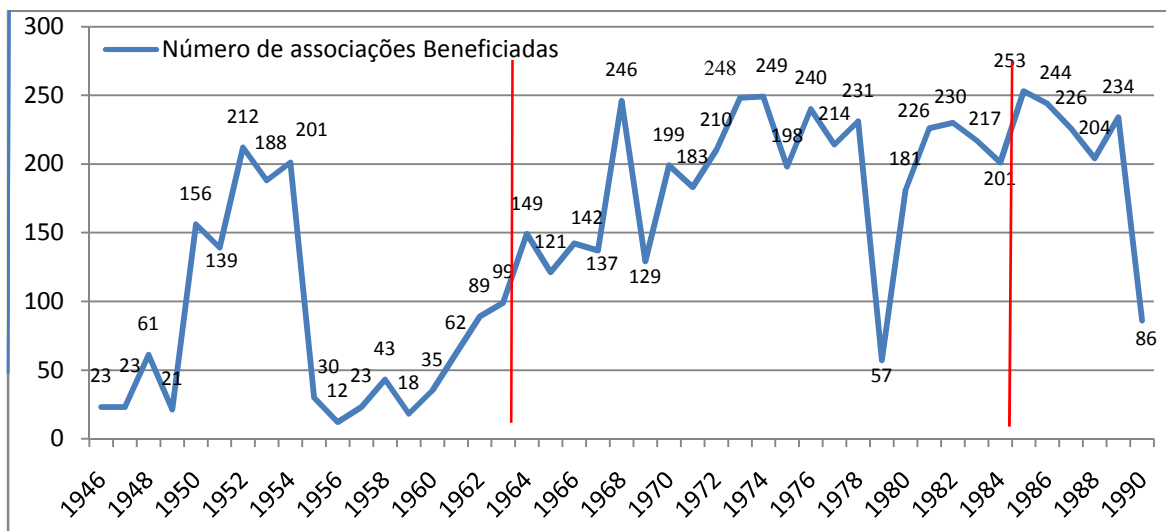
Outro fator que também influenciou para esse processo de desvinculação das propostas do legislativo em relação às associações foi a própria criação do Orçamento Participativo. Como nos mostra Márcia Ribeiro Dias (2002), este mecanismo de participação direta da população nos assuntos orçamentários constrangeu a atuação dos vereadores no município, que renunciaram ao poder de intervir na planilha orçamentária ao longo da década de 1990. Tal fato reforçou o controle do PT sobre os projetos e acirrou os conflitos com o Legislativo durante o período, porque:

“para fazer valer suas prerrogativas institucionais de alteração da planilha orçamentária através de emendas, os vereadores têm, muitas vezes, de se indispor tanto com o Executivo quanto com o OP, dependendo do grau de alteração distributiva que é feita (DIAS, 2002, p. 51).

Levando em consideração essas questões, quando situamos o período que vai de 1985 até 1990 na série histórica que construímos, podemos ver claramente a importância da legislação criada na década de 1990 para a conformação dos dados. Contudo, é importante ressaltarmos que a queda apresentada pelo gráfico 26, no ano de 1990, não indica necessariamente uma diminuição nas relações estabelecidas entre o poder público e as entidades, mas sim uma mudança institucional na forma dessas trocas, já que elas deixam de depender de Leis Especiais aprovadas pelo legislativo e passam a resultar de convênios realizados diretamente com o poder executivo<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> É importante destacar que, devido à limitação temporal e financeira da pesquisa, não conseguimos pesquisar os atos pós-1990, porque os auxílios às associações passam a ser incluídos em convênios delimitados nas leis orçamentárias e nos créditos suplementares municipais. Para arrolar toda essa documentação pós-1990 necessitaríamos de uma pesquisa específica, visto que as leis especiais e os planos de auxílio são mais simples de manipular a partir do SIREL.

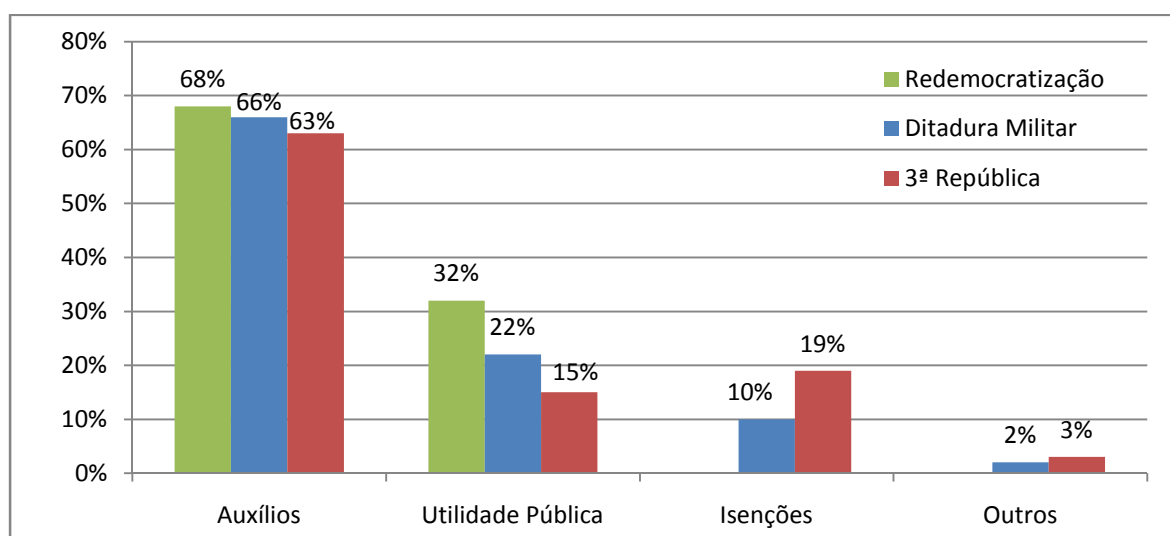
**Gráfico 26** - Série histórica anual das associações presentes nos atos legislativos (1946-1990)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Sobre o conteúdo dos 193 atos legislativos que arrolamos nesse período, ocorre um crescimento no número de ações para tornar determinadas entidades de utilidade pública, já que a partir da Lei Orgânica Municipal se tornou necessário o título para celebrar os convênios, conforme o Gráfico 26. Destacamos também o fato de que não encontramos nenhum tipo de isenção sendo concedido a determinadas entidades<sup>132</sup>, nem outros tipos de auxílio, como doação de terrenos ou empréstimos de imóveis, modalidades que foram encontradas nos períodos anteriores. Mesmo com as ressalvas que devem se feitas aos dados durante esse período da redemocratização, acreditamos na importância de trazê-los para análise, iluminando, por meio dos gráficos abaixo, uma realidade ainda pouco explorada.

<sup>132</sup> Em nível nacional, desde 1959 o Conselho Nacional de Assistência Social emite o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, que isenta as entidades privadas sem fins lucrativos de contribuição previdenciária. Em 1977 esse certificado foi cancelado e voltou a ser concedido somente em 1991 (BRAGA, 2004).

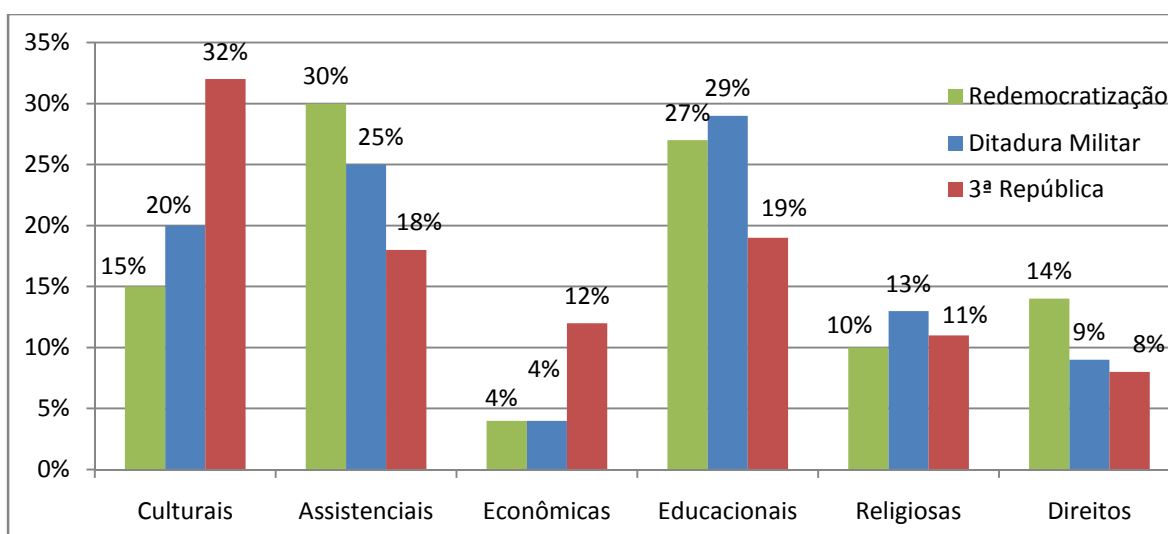
**Gráfico 27** - Comparação das finalidades dos atos legislativos da Câmara Municipal de Porto Alegre relativos às associações



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.

Algumas mudanças importantes ocorrem em relação aos tipos de associações que mais estabeleceram contratos com o poder público, como a contínua queda das associações culturais, em contraposição ao aumento das assistenciais, que recebem cada vez mais ênfase do governo. As econômicas, educacionais (que continuam importantes) e religiosas mantêm padrões similares aos períodos anteriores e as associações de direitos aumentam seu peso junto ao poder público, conforme podemos observar no Gráfico abaixo.

**Gráfico 28** – Atos legislativos por tipo de associações (1946 - 1990)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SIREL.



De acordo com o que mencionamos ao longo dessa tese e considerando a impossibilidade de esmiuçar os detalhes dos contratos estabelecidos com o poder público municipal, abaixo listamos as cinco associações, por categorias, mais presentes nas leis e decretos que analisamos, com seus respectivos números de citações. Entendemos que essa seleção, além de iluminar as categorizações feitas neste trabalho, também pode nos mostrar algumas características do tecido associativo municipal e nos auxiliar na superação da falta de estudos e informações sobre esse tema.

- **Culturais:** Associação Rio-grandense de Imprensa (12), Recreação Cantegrill Clube (11), Clube de Cultura de Porto Alegre (7), Conjunto de Câmara de Porto Alegre (7), Federação Rio-grandense de Bocha (7).
- **Econômicas:** Associação Nacional dos Servidores da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (6), Sindicato dos Empregados no Comércio de Porto Alegre (5), Associação dos Servidores da Secretaria Municipal de Transporte (3), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Metal-Mecânica e Materiais Elétricos de Porto Alegre (3), Associação dos Inspectores de Ensino do Rio Grande do Sul (2).
- **Assistenciais:** Sociedade Louis Braille (18), Sociedade Beneficente Cruzeiroas de São Francisco (12), Associação de Cegos do Rio Grande do Sul (10), Centro de Reabilitação de Porto Alegre (10), Lar de Santo Antônio dos Excepcionais (9).
- **Educacionais:** Sociedade Antonio Vieira (7), Associação Educacional Santa Rita de Cássia (6), Educandário São João Batista (6), Instituição Educacional São Judas Tadeu (6), Sociedade Porvir Científico (5).
- **Religiosas:** Associação Evangélica Luterana de Caridade (12), Sociedade Pobres Servos da Divina Providência (6), Associação Cristã de Moços de Porto Alegre (5), Comunidade Evangélica de Porto Alegre (4), Congregação do Apostolado Católico (4).
- **Desenvolvimento de Direitos:** Casa 7 da Juventude Universitária Católica (8), Associação dos Amigos do 4º Distrito (7), Conselho Geral dos Clubes de Mães (5), Associação Nacional de Apoio ao Índio (5), União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (4).

Segundo a pesquisa que fizemos sobre essas 30 associações, 27 ainda seguem ativas na cidade, mantendo a tendência da IIIª República e da Ditadura Militar e reforçando a

hipótese de que a relação com as instituições públicas, no mínimo, auxiliou na sobrevivência dessas associações. Outro ponto que merece destaque é que não há uma continuidade nas relações estabelecidas entre associações e poder público nos diferentes regimes, uma vez que, da 3ª República para a Ditadura Militar, somente 5 associações continuaram entre as mais importantes. Da Ditadura Militar para esse curto período da Nova República, das 60 associações totais, somente 3 se repetem: Associação Rio-Grandense de Imprensa, Instituição Educacional São Judas Tadeu e a União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre. Esses cruzamentos reforçam a outra hipótese que levantamos ao longo da tese, de que as mudanças nos regimes alteraram os pontos de contato do governo com a sociedade civil.

Assim, as análises que fizemos durante esse capítulo corroboram que a abertura política de fato possibilitou um momento inédito para o associativismo no país e na cidade de Porto Alegre. Em termos quantitativos, esse período congrega aproximadamente 60% do total dos dados computados desde 1930 e a transição, especificamente o ano de 1988, representa o ápice numérico da nossa série histórica, momento único em que as pessoas criaram e se engajaram em repertórios organizacionais, animando todo o período subsequente.

Em termos qualitativos, as mudanças que começaram a ocorrer com a distensão política operada desde a Ditadura Militar se aprofundaram e alteraram o tecido associativo municipal. As associações culturais deixaram de ser as principais em termos de criação e foram substituídas pelas associações de desenvolvimento de direitos e econômicas. Nesse caso, os números deixam claro que a transição política e a eleição do primeiro presidente civil foi percebida pela população como uma oportunidade de criar repertórios organizacionais mais reivindicativos.

Em perspectiva histórica, esse fenômeno, que não possui trajetória linear, é o ápice de um longo processo pelo qual os indivíduos e suas organizações acabaram ganhando importância e autonomia na esfera pública e cujas origens remontam à longínqua década de 1920, quando algumas associações começaram gradativamente a intervir nos processos eleitorais (PACHECO, 2005). Com a IIIª República emergiram algumas entidades de cunho mais reivindicativo, como as de estudantes e de moradores, que no final desse período estavam participando intensamente dos processos políticos. No entanto, na Ditadura Militar a ação dessas associações no espaço público foi silenciada pelo regime, de modo que sua atuação se tornou central nos processos políticos a partir da segunda metade da década de 1970, em um movimento que atingiu seu ápice no período da redemocratização.

Além das questões que sugerem a bibliografia, em conjunção com os nossos dados, também mostramos que o padrão das relações entre o poder público e as associações na cidade durante a ditadura se reproduziu nos primeiros anos da Nova República (1985-1990), porém um incremento nas regras institucionais alterou as modalidades dessa relação. Além do foco governamental nas associações assistenciais e educacionais, percebemos um leve crescimento nos contatos com as associações de desenvolvimento de direitos. As associações culturais, principais formatos em termos de relações com o poder público, acabaram perdendo seu espaço de maneira significativa, corroborando seu decréscimo também nos dados cartoriais.

Por sua vez, os dados sobre engajamento individual do NUPESAL/NUPERGS e de associações existentes do IBGE apontam para a força do associativismo religioso no município, mesmo que seu crescimento em termos de criação tenha sido normalmente inferior aos demais repertórios. Nesse sentido, esse associativismo possui um histórico enraizamento na sociedade brasileira, que possibilita formas de ação diferenciadas, normalmente mais atuantes na esfera privada e menos na esfera pública. Em contraposição, as associações econômicas e as de desenvolvimento de direitos atuaram de maneira mais conflituosa no espaço público, sem participar tanto das políticas sociais, em comparação com as associações educacionais e assistenciais, que possuem uma maior dependência dos financiamentos governamentais e evidenciam a multiplicidade de formas que a ação associativa apresenta na cidade de Porto Alegre.

## CONCLUSÃO

---

Esperamos ter demonstrado com esta tese que, muitas vezes negligenciado, o associativismo possui um papel importante no debate político contemporâneo, principalmente devido à preocupação com as funções democráticas que as diferentes associações exercem na sociedade. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, mesmo que em ritmos diferentes e levando em consideração as formas organizativas específicas de cada contexto, o desenvolvimento de um movimento associativo contemporâneo se deu em paralelo à ampliação de direitos civis e ao estabelecimento das primeiras democracias liberais (TOCQUEVILLE, 1998; SCOKPOL, 2003; FERNANDES, 2014).

No caso brasileiro esse processo ocorre um pouco mais tarde, pois foi na transição do Império para a República Velha que os direitos civis se ampliaram e, gradualmente, surgiu uma legislação específica para a criação e formalização das associações, mesmo que na prática ainda existissem inúmeros constrangimentos para a efetivação da liberdade de associação. Se retomarmos as reflexões de Tocqueville para a análise dos nossos dados, podemos dizer que é somente a partir da segunda metade do século XX que os cidadãos de Porto Alegre começam a se familiarizar e a ter gosto pelo associativismo.

Nesse sentido, as associações são um indicador importante de uma história da mudança social (RIOUX, 2003) e por isso impelem uma análise que aponte para sua complexidade e heterogeneidade, a exemplo dos próprios conceitos de associação e associativismo. Polissêmicos, permitem uma amplitude de apropriações, como elucidam as atuais discussões sobre o terceiro setor, sociedade civil, movimentos sociais, bem como as pesquisas sobre as oportunidades de engajamento, a participação interna e seu aprendizado, as dinâmicas de recrutamento, a formação de lideranças, a organização e publicização de demandas, a manifestação pública, a contestação e a complementaridade aos governos.

Apesar das limitações inerentes à pesquisa doutoral, nossa tese procurou entrar em alguns destes debates, objetivando contribuir para o avanço do conhecimento acadêmico na área. Inicialmente, tentamos explorar as características do tecido associativo da cidade de Porto Alegre e, em um segundo momento, visualizar as suas mudanças no tempo. Com base

nessas análises, buscamos entender em que medida as mudanças observadas estavam associadas aos diferentes padrões político-institucionais vigentes no município.

Antes de entrarmos nas conclusões, ressaltamos que a investigação longitudinal e o próprio estágio das pesquisas realizadas até agora no país dificultaram uma análise mais minuciosa e aprofundada dos dados, mas permitiu a observação das dinâmicas no longo prazo, procedimento que até então não havia sido realizado sobre o caso de Porto Alegre. Portanto, muito do nosso esforço esteve centrado na sistematização e análise de uma quantidade significativa de material original, abrindo espaço para futuros estudos que busquem complementar as ideias aqui apresentadas.

Do ponto de vista dos fundamentos teórico-metodológicos, optamos por categorizar as associações presentes em nosso banco de dados segundo as definições estabelecidas pelo IBGE (2012) e também por utilizar os conceitos de regimes e oportunidades políticas, conforme a utilização de autores como Tilly (2006) e Tarrow (2011). Entendemos que a adaptação realizada deste instrumental se mostrou profícua do ponto de vista analítico e também possibilitou vincular a temática da ação coletiva e dos regimes políticos, na direção dos debates de uma ciência política mais compreensiva, que busca romper com a dicotomia estado/sociedade.

Dentre as conclusões deste estudo, percebemos que uma das características mais marcantes do associativismo em Porto Alegre é a concentração de criação no período da Nova República, representando 63% do total desde 1930. Retomando as reflexões de David Truman (1960), podemos dizer que é nesse período que a cidade passa a ter um tecido associativo mais complexo, ou uma sociedade mais pluralista, de acordo com Dahl (1997). De maneira nenhuma isso quer dizer que nos períodos anteriores a cidade era inerte em termos associativos, como buscamos ilustrar com os exemplos que trouxemos ao longo do texto. No entanto, ao comparar os diferentes períodos analisados, o peso da Nova República não pode ser diminuído, pois os demais períodos juntos correspondem somente a 37% do total de associações do banco de dados.

Complementar às pesquisas de Avritzer (2012), que trazem dados sobre Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como às investigações de Scherer-Warren (2004) sobre Florianópolis, corroboramos nesta tese que o *boom* associativo nacional também se deu na Nova República em Porto Alegre. Salientamos que esse fenômeno original ainda necessita

de estudos sistemáticos das diferentes características e do relacionamento dessas organizações com as instituições. Os próprios agentes políticos – como demonstra a lei municipal nº 11.417 – se preocuparam com a falta de regulação e organização desse processo e os perigos de seu direcionamento ao Estado. No campo acadêmico, as pesquisas que foram feitas tentaram entender de forma retrospectiva o que de fato estava acontecendo, seja através de estudos de casos exemplares, seja pelo viés teórico de quais poderiam ser as funções dessas associações em uma sociedade democrática.

Neste debate, podemos dizer que nossa tese traz algumas considerações importantes para avançarmos no estudo sobre a sociedade civil e o associativismo no Brasil. Além de corroborarmos o peso da Nova República, nós também observamos que uma das principais mudanças ocorridas no tecido associativo porto-alegrense foi a variação na importância da criação de diferentes repertórios no recorte temporal da tese. Apreendemos que a população se empenhou muito mais na criação de associações culturais, econômicas e de desenvolvimento de direitos, pois estas categorias representam juntas 66% do total do banco de dados. Ou seja, podemos dizer com segurança que estes foram os formatos organizacionais mais criados da cidade ao longo do século XX e início do XXI.

Dentre os três, o repertório mais acionado por quase todo o século XX foi o cultural, representando 25% da amostra. No banco de dados cartorial, portanto, essas associações são as mais importantes na história da cidade e são compostas principalmente por Clubes e Grêmios Esportivos, relacionados ao futebol e outros esportes, bem como Sociedades Recreativas, organizadoras de festas e eventos para seus associados. As análises estatísticas mostraram que, embora predominante da Era Vargas até a Ditadura Militar, as associações culturais gradualmente decresceram em termos de criação, já que na Nova República outras categorias foram surgindo, pluralizando o tecido associativo municipal.

Na busca de explicações para esta hegemonia do associativismo cultural, uma das respostas que encontramos reside no seu surgimento atrelado à imigração, como demonstram as inúmeras associações formadas no final do século XIX e início XX. De acordo com a historiografia que se dedicou ao tema, diante da falta de um associativismo mais reivindicativo nos períodos iniciais do nosso estudo, temos indicações de que as associações culturais atuavam nesta área, como exemplificam as associações étnicas de imigrantes, que geravam redes de acolhida e inserção na sociedade de destino. Mesmo que seja importante ampliar os estudos sobre as conexões entre imigração, defesa de demandas e associativismo, a

histórica força das organizações culturais em Porto Alegre confirma as conclusões de Scherer-Warren (2004) sobre o caso de Florianópolis e aponta para a possibilidade desta ser uma característica generalizável às demais regiões do país, respeitadas as particularidades de cada local.

Por sua vez, as associações econômicas possuem uma história diversa das culturais. Os dados que dispomos mostram que os indivíduos começaram a acionar esse repertório com mais força somente durante a Ditadura Militar, período que representa 23% do banco. As comparações realizadas através dos resíduos também indicam uma ampliação no número de associações econômicas durante a Nova República. Embora cada subcategoria tenha uma história autônoma, vinculada ao desenvolvimento do capitalismo e das relações de trabalho no país, sendo merecedora de estudos específicos, ao olharmos os dados agregados visualizamos que esse repertório é constituído, em sua maioria, por associações de trabalhadores, servidores públicos, profissionais liberais e, em menor número, por associações de produtores rurais e patronais.

As referências consultadas confirmam uma atuação importante dessa categoria desde o início do século XX, como as associações de determinadas categorias profissionais que tentavam obter melhorias trabalhistas em contextos altamente contrários à manifestação política e com a inserção sindical no seio do aparato corporativista do estado varguista. Na IIIª República, especialmente na transição para o Golpe de 1964, estudos de caso indicam uma intensa movimentação de trabalhadores organizados em prol da defesa do estado democrático e de setores empresariais organizados apoiando o golpe. Já na metade da Ditadura Militar, com a flexibilização da repressão, temos o surgimento do chamado novo sindicalismo, impulsionado no ABC paulista. Na Nova República se dá um *boom* no crescimento de associações econômicas, refletindo o avanço na organização dos profissionais liberais, período em que os servidores públicos também começam a se organizar de maneira mais eficaz e combativa. Sobretudo, faz-se mister destacar a constante presença dessas organizações no espaço público da cidade de Porto Alegre, consoante com os estudos de caso que citamos ao longo do trabalho.

Por seu turno, as associações de desenvolvimento de direitos apresentam um comportamento inverso às associações culturais. São quase inexpressivas até a metade do século XX, representando somente 9% no período da IIIª República, quando surge um movimento estudantil mais vigoroso, acompanhando de algumas associações de moradores.

Estas últimas se ampliaram quantitativamente na Ditadura Militar, período em que os tipos de desenvolvimento de direitos chegam a 14%. Contudo, nossas análises revelam que o grande ápice ocorreu durante a redemocratização, com a Constituição de 1988, uma vez que se tornou o principal repertório associativo do período, expressando uma tendência que já vinha sendo observada pela bibliografia especializada.

Expressa em termos como novos movimentos sociais (urbanos) e novo associativismo, a literatura acadêmica dos anos 1990 se animou diante do crescimento no número de associações reivindicatórias e de sua atuação na esfera pública, de maneira que nossos dados justificam este entusiasmo, pois evidenciam a intensa criação das associações de moradores, comunitárias, sociedades de amigos de bairros, clube de mães e grêmios estudantis. Aos poucos, principalmente alguns anos após a redemocratização, essa categoria foi se diversificando, com a formação de grupos mais heterogêneos, desvinculados da questão local dos bairros da cidade, e relacionados a temas como os direitos humanos, meio ambiente, feminismo, diversidade sexual, defesa de minorias étnicas e do consumidor.

Na medida em que as associações variam em termos de importância de criação, em um segundo nível de importância em nosso banco de dados estão as associações assistenciais, religiosas e educacionais, correspondendo juntas a 30%. Entretanto, mesmo que estas categorias sejam menos criadas, não quer dizer que sua incidência na sociedade seja baixa<sup>133</sup>. Os dados coletados pelo IBGE (2012) sugerem que, no ano de 2010, o primeiro e o segundo repertório da cidade em termos numéricos eram, consecutivamente, as associações religiosas e as assistenciais. De forma concomitante, as diferentes pesquisas feitas em nível nacional revelam que as maiores taxas de participação associativa ocorrem nas organizações religiosas, constatação que nos levou na direção de uma perspectiva plural de análise, atentando para diferentes fontes de informações disponíveis.

Nesse sentido, foi imprescindível relativizar os dados cartoriais. Por exemplo, ao analisar o associativismo religioso, temos que atentar para a importância do catolicismo na formação da sociedade brasileira. As instituições eclesiais são anteriores aos cartórios de registros de pessoas jurídicas e, por sua expressão social, não necessitam se submeter às mesmas obrigações que as demais organizações. Nisto reside sua pouca importância em

---

<sup>133</sup> Devemos esclarecer que quando falamos em incidência das associações estamos nos referindo a um fenômeno genérico, cujo objetivo é simplesmente sinalizar o aumento ou diminuição da influência dos grupos em suas diferentes possibilidades de intervenção na sociedade. Uma perspectiva cuja finalidade é analisar especificamente essa temática pode ser encontrada na obra de Mark Warren (2001).



nossos dados, onde aparecem somente ramificações de determinadas ações vinculadas às igrejas católicas, quando estas decidem atuar nas comunidades através de ligas, ações paroquiais, grupos de mulheres e jovens.

Por consequência, o associativismo religioso brasileiro registrado é essencialmente composto por movimentos que emergiram com força no século XX e que necessitaram de maior organização em determinados períodos, como os grupos espíritas, as associações evangélicas e afro-brasileiras. Um caso bastante ilustrativo é o do movimento espírita, que se ampliou enormemente durante a Era Vargas devido aos riscos de criminalização das suas práticas, resultantes da aproximação entre a Igreja Católica e o regime varguista. Com o fim desta ameaça, os dados de criação de organizações religiosas caem e ficam estagnados nos demais períodos, mesmo com a gradual organização das religiões afro-brasileiras e das ondas (neo) pentecostais.

De forma muito semelhante, as associações assistenciais aparecem no início do século XX influenciadas pela imigração e pelo catolicismo, conforme nosso banco de dados e a bibliografia consultada. Esse campo inicialmente foi composto por hospitais, sociedades beneficentes, de socorros mútuos, proteção, caridade, asilos e abrigos que ocupavam uma lacuna oriunda da ausência do Estado. Contudo, a importância de criar essas associações é reduzida a partir da Era Vargas, uma vez que gradualmente os regimes passaram a construir mecanismos de seguridade social. As análises estatísticas indicam a especificidade do ocorrido na Era Vargas, mostrando que nos demais períodos as mudanças nos regimes não alteraram de forma quantitativa o tecido assistencial da cidade.

Apesar disso, também é importante destacarmos as mutações internas que ocorreram nas últimas décadas do século XX e início do XXI no país, reflexo da reorientação de boa parte dos países ocidentais no tratamento da questão assistencial. Embora tenhamos optado por outra chave de leitura do período, como conceito que buscava por uma nova roupagem às associações e fundações, as ONGs abarcaram uma ampla gama de atores que interagem com o Estado e com organismos financiadores internacionais. Fruto do desgaste público do termo, novas legislações e terminologias começaram a aparecer no início do século XXI, como as Organizações Sociais e, atualmente em voga, as Organizações Sociais de Interesse Público.

Mesmo com as divergências e as dificuldades oriundas destas conceituações, é imprescindível mencionarmos que essas mudanças afetaram e ainda afetam o tecido

associativo nacional, no sentido de diferenciar as associações assistenciais atuantes nos dias de hoje daquelas existentes durante a maior parte do século XX. Enquanto atualmente temos associações laicas, mais profissionalizadas e focadas nas populações em condições de vulnerabilidade, na primeira metade do século XX as associações assistenciais eram normalmente vinculadas ao catolicismo e outras religiões, ou ao mundo do trabalho, e buscavam oferecer serviços básicos de saúde aos seus associados em um contexto de baixa oferta de serviços públicos (LANDIM, 1993b).

Por último, quando comparadas com as demais categorias, as associações educacionais possuem uma baixa intensidade de criação, de 7% na Era Vargas sobem para 9% na IIIª República, mantendo esse patamar até a Nova República. As análises estatísticas mostraram que os regimes políticos não mudaram significativamente o número de associações criadas, constatação que dificultou a visualização de tendências ou até mesmo de mudanças pontuais ocasionadas por outros tipos de variáveis, sendo esta série merecedora de análises mais aprofundadas. Entre os principais formatos observados estão os Institutos de Pesquisa, os Centros Educacionais, as Escolas e Creches Comunitárias. Aqui, como no caso das associações assistenciais, o Estado não provia um sistema público de ensino massificado, de forma que por boa parte do século XX o analfabetismo e a falta de escolarização foram a marca da sociedade brasileira, fazendo com que se proliferassem escolas vinculadas a organizações religiosas de caráter filantrópico, comunitário e confessional, que matizaram os dados dessa categoria.

Em suma, procuramos entender e descrever as principais características de cada formato associativo, através da montagem de um quebra-cabeça composto pelas informações disponíveis em nosso banco de dados, pela bibliografia existente e por outras fontes encontradas no percurso. Observamos algumas das mudanças e das permanências nas diferentes categorias e acreditamos que conseguimos captar as principais transformações através dos métodos empregados, tendo em vista a impossibilidade de averiguar minuciosamente cada uma dessas dinâmicas.

Respaldados nessa caracterização, começamos a visualizar quais repertórios estão mais atrelados aos regimes políticos, mesmo que ao longo da tese fique evidente que o associativismo é um campo multifacetado e que cada uma das categorias que construímos e analisamos possui uma história própria, muitas vezes influenciada por processos muito específicos. Embora essa constatação seja verdadeira e, em certo sentido, contrarie nosso

argumento inicial de que as mudanças nas associações estavam relacionadas aos diferentes padrões institucionais, nossa conclusão é de que ambos os argumentos são conciliáveis e que podemos aceitar parcialmente nossa hipótese, pelos motivos que explicamos nas próximas linhas.

Em um primeiro momento, fica evidente que as aberturas políticas e a substituição das elites do regime predecessor, fazem com que a população esteja mais propensa para a criação de associações. Podemos visualizar claramente o impacto das trocas nas elites no fim do ciclo de 40 anos de governo do PRR na política estadual e municipal, quando se dá um aumento significativo no número de criações de associações em 1938 e 1939, mais que o dobro dos anos anteriores. Já no caso da transição da Era Vargas para a IIIª República, temos nos seis anos anteriores a mudança (1940-1945) uma média de 19 associações criadas ao ano, enquanto nos anos posteriores (1946-1951) essa média sobe para 63, um aumento de aproximadamente 230%. Já na transição da Ditadura Militar para a Nova República, temos nos seis anos anteriores à mudança (1979 – 1984), uma média de 151 associações criadas por ano, enquanto nos seis anos posteriores (1985 -1990) temos uma média de 265, um aumento aproximado de 75%.

Esperávamos a mesma tendência com a implementação do Orçamento Participativo, tendo em vista a sua importância na política municipal e nas próprias análises acadêmicas feitas sobre a cidade de Porto Alegre. Contudo, percebemos que essa descentralização na tomada de decisões, entendida aqui como uma abertura política, não incrementou o número de associações da cidade. Muito pelo contrário, a partir do ano de 1989 alguns repertórios associativos sofrem uma queda significativa, principalmente os culturais e de desenvolvimento de direitos. Ainda que o OP contrarie nossa hipótese, também não quer dizer que ele seja o responsável pelo decréscimo no número de associações criadas do período, pois outros fatores podem ter afetado o tecido associativo, como o próprio *boom* dos anos anteriores, a ocupação dos novos espaços de participação por associações pré-existentes, a maior regulação do poder público e também a crise econômica do período.

Em oposição, os momentos de fechamento político ou de ampliação dos riscos à participação não apresentam uma tendência diretamente oposta às aberturas políticas, mas mostram tendências de estagnação ou menor crescimento. Na transição da República Velha para a Era Vargas, por exemplo, de 1926 até 1930, temos uma média de 25 associações criadas por ano, enquanto que de 1931 até 1935 temos a mesma média. De forma semelhante,

em momentos de repressão política os dados apontam uma estabilização e retração no crescimento dessas associações, como percebemos na análise da série histórica respectiva à Ditadura Militar, especialmente no período que vai de 1964 até 1977. Reforça esse argumento o fato de que é na Ditadura Militar que temos o menor crescimento anual no número de associações em relação aos outros períodos, mesmo que ainda seja um crescimento, da ordem de 65% ao ano. Em contraposição, na IIIª República temos o crescimento de 205% em relação à Era Vargas e na Nova República de 110% em relação à ditadura.

Dessa forma, os dados comprovam que a repressão tem um caráter desmotivador no associativismo, pois é percebida como um risco pelos indivíduos, que passam a se ativar politicamente através de outras modalidades. Contudo, entendemos que a queda forte na criação de associações que esperávamos quando formulamos nossa hipótese não ocorre porque uma parte do associativismo pode ser considerado um repertório organizacional contido, tolerado (REVILLA, 2010), desde que não rivalize com as instituições autoritárias, seja apolítico (LÜCHMANN, 2012a), ou o faça de forma imperceptível. Ao mesmo tempo, como o associativismo faz parte da cultura de determinada sociedade e conforma os padrões pelos quais os indivíduos atuam coletivamente na longa-duração, não pode ser abruptamente anulado pelas instituições.

Ampliação da repressão, abertura política e mudanças nas elites, portanto, são momentos tangíveis da nossa história em que se alteram as configurações de determinado regime político. São processos específicos existentes em contextos mais amplos da história política nacional, que nos ajudam a diferenciar as percepções dos indivíduos em relação às oportunidades e às ameaças. Apoiado nessas informações podemos concluir que os períodos de abertura política (ou com substituição de elites) são entendidos pela população como momentos nos quais se abrem oportunidades de participação políticas novas e, uma delas, é através da constituição de associações. Por sua vez, em períodos de fechamento de oportunidades e aumento da repressão, há um entendimento de que é arriscado associar-se para buscar objetivos comuns mais conflitivos, de modo que o ritmo de criação se mantém estável ou se retrai em relação aos períodos anteriores.

Contudo, mesmo que as aberturas democráticas façam com que a maioria dos tipos associativos se desenvolva, os dados desagregados realçam que os indivíduos engajados em associações entendem de diferentes formas as oportunidades e as ameaças políticas. As análises estatísticas indicam que os regimes democráticos não possuem o peso que

esperávamos que tivessem, pois eles ampliam e pluralizam somente determinados tipos associativos, enquanto outros formatos instigam análises em direções distintas, cujo foco deve residir na importância de aspectos econômicos e culturais, por exemplo.

Em suma, estamos dizendo que essa relação não se dá de maneira linear e uniforme, pois depende dos limites existentes nos distintos períodos que analisamos. Os formatos que as organizações irão apresentar dependem da trajetória prévia do associativismo, ou seja, dos processos que incidiram nos repertórios organizacionais ao longo dos anos. Por exemplo, não poderíamos esperar que o *boom* no crescimento das associações de desenvolvimento de direitos da Nova República ocorresse da mesma maneira na abertura democrática de 1946. Contudo, alguns indícios presentes na base de dados revelam que é neste período que surge o embrião das formas que serão criadas anos mais tarde, como algumas associações de bairros e estudantis. Com o crescimento interrompido pelo fechamento político da Ditadura Militar, somente durante a redemocratização os repertórios da IIIª República voltaram a ser percebidos por uma parte importante da população como uma forma de atingir determinados objetivos.

Ao mesmo tempo em que as associações econômicas e de desenvolvimento de direitos crescem, as associações culturais, que eram as principais até a Ditadura Militar, perdem importância em relação aos períodos anteriores. Desde as primeiras décadas do século XX, esta tradição foi fomentada e incorporada massivamente pelos cidadãos, até rivalizar com um associativismo mais reivindicativo, seja nas associações econômicas ou de direitos. Este processo de substituição ocorre exatamente no ano de 1985 e se mantém até o ano de 2009, quando novamente as culturais ultrapassam as de direitos, mesmo que por uma pequena margem.

Desse modo, acreditamos que a existência maciça de associações culturais na cidade resultou em uma menor urgência na criação desses formatos em comparação aos demais. Os dados sugerem que, com a abertura democrática, os indivíduos desenvolveram outros tipos de associações, diversificando o tecido associativo e diminuindo a importância dos tipos culturais. Também temos que levar em consideração as próprias limitações da população em relação ao processo de criação de associações, porque, embora possível, é pouco provável que todas as nossas 6 categorias crescessem vertiginosamente com a redemocratização ou se mantivessem em um padrão alto de criação ao longo de todo o período que estudamos. O que

visualizamos é que na medida em que algumas categorias crescem, outras diminuem ou se mantêm estáveis.

Sobretudo, é importante retomarmos o conceito de repertório, tendo em vista que as associações estudadas também resultam dos padrões culturais acumulados em determinada sociedade e não são, necessariamente, o fruto direto da relação com as instituições. Nesse sentido, são tradições apreendidas e compartilhadas pelos indivíduos no tempo e no espaço (TILLY, 2006), como visualizamos na importância secular do associativismo cultural, no crescimento das associações de direitos e econômicas durante a redemocratização, na baixa presença de associações assistenciais e educacionais e na força da religião católica na cidade de Porto Alegre.

Embora boa parte do nosso foco tenha residido nos fundamentos da criação de associações e em suas alterações, também buscamos oferecer alguns subsídios no sentido de entender de forma mais minuciosa as relações que são estabelecidas entre o poder público municipal e o tecido associativo, já que as instituições são centrais em nosso argumento. Dadas as facilidades possibilitadas pela informatização dos procedimentos de coleta e análise de dados, conseguimos explorar o banco de dados do SIREL, respectivo aos atos legislativos da Câmara Municipal destinados às associações, do ano de 1945 até 1990, que mostraram um número significativo de associações com conexões políticas e projetos desenvolvidos em parceria com o executivo municipal, possibilitando o estabelecimento de algumas considerações importantes para o atual estágio do conhecimento na área.

Em primeiro lugar, percebemos uma variação significativa na quantidade de associações beneficiadas ao longo do tempo, com destaque para um incremento no início da IIIª República, seguido de uma queda e de uma nova alta durante toda a Ditadura Militar, com um crescimento anual de 240% em comparação ao período anterior. Os dados revelam que uma parcela importante da sociedade civil disputava e utilizava os recursos destinados pelos diferentes regimes políticos. Estes, por sua vez, utilizavam os recursos para legitimar suas propostas políticas via associativismo, em um processo que se torna nítido quando comparamos as diferentes categorias de associações beneficiadas entre os regimes.

A configuração de um tecido associativo não é o mero resultado da ação natural e espontânea dos indivíduos em um espaço-tempo determinado. De acordo com as reflexões de Cohen e Arato (1995), em consonância com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), as

associações são artefatos que respondem à ambientes favoráveis, que, por sua vez, são compostos de inúmeras variáveis, entre as quais podemos incluir a ação governamental, que tanto pode facilitar quanto dificultar a ação coletiva. Para Tilly (2011), um regime político é feito de interações regulares e sistemáticas entre os distintos agentes políticos presentes em uma sociedade, dentro e fora das instituições, gerando estabilidade e oportunidades de participação.

Dessa forma, os dados do SIREL demonstram inúmeras interações direcionadas entre regimes e associativismo em Porto Alegre, pois na IIIª República os agentes estatais estabeleciam conexões mais estreitas com os tipos culturais e econômicos, enquanto que na Ditadura ocorre uma queda em ambos, paralelamente ao aumento nas conexões com os formatos assistenciais e educacionais. Ou seja, vislumbramos o que assinala Tilly (2006) sobre as relações prevalecentes em determinados regimes, posto que as mudanças políticas modificaram os pontos de acesso e influência nas dinâmicas entre associações e instituições.

No caso da IIIª República, explicam-se as conexões pela força do PTB em Porto Alegre e sua vinculação com as organizações ligadas ao mundo do trabalho, que inclusive irão defender o regime em 1964, bem como pelo enorme peso do associativismo cultural para a população e para as elites da cidade desde a Era Vargas. Já durante a Ditadura Militar, a bibliografia evidencia que a política social do período se baseava na inação do Estado e no repasse de dinheiro público para as instituições privadas, especificamente assistenciais e educacionais. Abre-se aqui um leque bastante interessante de estudos sobre os vínculos que foram estabelecidos entre o regime político local e a sociedade civil, haja vista que esse enfoque pode nos levar a uma reflexão crítica da ênfase da literatura acadêmica nas associações que combateram a ditadura, negligenciado que uma parte da sociedade civil organizada compactuou e se beneficiou das políticas do regime.

Considerando o aumento significativo das relações com as associações, os agentes políticos da Nova República desenvolveram legislações específicas para regulamentar estes vínculos, como atestam as leis produzidas durante a década de 1990. Em Porto Alegre, a CF88, o Orçamento Participativo, a diversidade de conselhos setoriais, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Licitações, entre outras, afetaram o modo de funcionamento dos repasses dos recursos estatais para as entidades, normatizando e exigindo maior transparência nos convênios. Salientamos que, apesar de sua importância, esse tipo de análise foi pouco explorado na ciência política nacional, uma vez que somente nos últimos anos há uma maior

disponibilidade de dados públicos e uma maior facilidade para o tratamento dos mesmos, ensejando futuras reviravoltas em nosso conhecimento sobre o tema.

Enquanto as investigações das fontes legislativas apontam para relações de maior proximidade com as instituições municipais, Silva et al (2015) estudaram as organizações mais combativas ao governo. Segundo os autores, as associações de trabalhadores, servidores públicos, assalariados urbanos e trabalhadores rurais, são os que mais protestam contra o governo, especialmente a categoria dos servidores públicos, que cresceu em importância a partir da década de 1980. Na década anterior, em 1970, eram as associações de moradores e as estudantis que mais apresentavam reivindicações. Com o advento da década de 1990, os protestos das organizações de bairros começam a cair, porque se abrem canais institucionais de negociação coletiva, como os conselhos e o OP.

De fato, as pesquisas atestam que nesse primeiro momento o OP é composto principalmente por indivíduos vinculados ao associativismo municipal, só que com o tempo, mais precisamente a partir dos anos 2000, isso muda e as organizações tradicionais da cidade acabam perdendo ou deixando de exercer sua influência no processo (FEDOZZI et al, 2013). No mesmo sentido, as pesquisas realizadas por Marcelo Baquero (2003; 2007) indicam uma queda na propensão associativa na cidade de Porto Alegre, de 34% em 1974, para 15,7% no ano de 2006. Contraditoriamente, mostramos aqui que a população da cidade segue criando uma boa quantidade de associações, com uma média de 259 ao ano, de 2000 a 2012, sendo importante destacarmos que os dados dos últimos anos não apontam para uma queda no número de entidades criadas.

Logo, um dos problemas para os estudos futuros é entender a baixa adesão individual, bem como o declínio da influência do associativismo em instrumentos participativos estatais, em um contexto de aumento no número de organizações disponíveis para engajamento. Será que o perfil das organizações mudou e agora temos uma elite administrativa cujos objetivos são restritos à captação de recursos, resultando na baixa mobilização de associados, como aponta Skocpol (2003) sobre o caso norte-americano? Ou será que alguma mudança institucional desvalorizou as associações que emergiram na redemocratização e participavam dos processos públicos? Ou ainda, pode ser que estas associações tenham se desgastado e dado lugar a novas formas de ação coletiva, como os próprios grupos informais mobilizados por redes de internet? Enfim, são perguntas relevantes, pelas quais passam as futuras mudanças do tecido associativo que analisamos.



Por último, mesmo que não tenha sido o objetivo desta tese, cabe também trazeremos algumas reflexões sobre a suposta excepcionalidade de Porto Alegre em nível nacional, onde um associativismo fortalecido teria auxiliado na construção de um projeto político-institucional mais democrático e participativo. Essa questão, salientada por alguns analistas do OP, foi pouco aprofundada até agora devido à falta de estudos comparativos e base de dados confiáveis. Através dos dados históricos do IBGE, procuramos dar alguns passos na solução deste dilema, mostrando que Porto Alegre e o Rio Grande do Sul possuem um dos mais amplos tecidos associativos nacionais. As informações disponíveis sugerem que, em quase todos os períodos analisados, o estado e a cidade estão entre os principais em número de associações existentes para as pessoas se engajarem. Entretanto, é importante salientar que ainda são necessárias evidências mais fortes e análises comparativas mais profundas para sustentar tal hipótese.

De qualquer modo, não nos furtamos dos debates espinhosos enfrentados pela literatura acadêmica nos últimos anos, esperando que nosso esforço auxilie tanto na compreensão do tecido social porto-alegrense, quanto na elaboração de um retrato mais completo do cenário associativo brasileiro. Através de um pluralismo metodológico e contando com o auxílio da comunidade de acadêmicos de distintas áreas do conhecimento que estudaram o tema, apontamos aqui distinções pertinentes entre o número de associações que são criadas, sua existência e sobrevivência de fato, sua importância em termos de filiação e suas formas de ação pública, seja em relação estreita com o poder público, seja em oposição, através de ações mais conflituosas. Salientamos a importância de analisar os repertórios em conexão com os diferentes regimes, respeitando a historicidade de cada período, e acreditamos que o trabalho desenvolvido traz conclusões significativas, ao caracterizar o associativismo municipal e aclarar suas relações com os regimes políticos.

Sobretudo, trata-se de entender, desde um ponto de vista analítico, que a política institucional não é uma arena isolada das dinâmicas existentes neste complexo campo da sociedade civil. Ambas se influenciam mutuamente, pois as instituições refletem e também são o reflexo das disputas travadas entre os indivíduos que criam as associações e se tornam atuantes e influentes em nossa sociedade. O resultado destas lutas, realizadas ao longo da história, é determinante na configuração de nossa democracia, e investigar as características deste processo, portanto, torna-se obrigatório para aqueles interessados no aprofundamento democrático, em tempos de intenso antagonismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ABERS, R. From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, vol. 26, nº 4, 1998, p 511-537.

ABONG. ONGs no Brasil: Perfis e catálogo das associadas à ABONG. São Paulo: Gráfica e Editora Peres, 2002.

ACTON, C. *et al.* SPSS for Social Scientists. New York: Palgrave Global Publishing, 2002.

AGUIAR, A. M. Saudações para um mundo novo: o clube de cultura e o progressismo judaico em porto alegre (1950-1970). Porto Alegre: 2009. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

AHN, T.K.; OSTROM, E. Capital Social and the second generation theories of collective action. Annual Meeting of American Political Science Association, Massachusetts, 2002.

ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton UP, 1963.

ALONSO, A. As Teorias Dos Movimentos Sociais: Um Balanço Do Debate. *Lua Nova*, São Paulo, nº 76, 2009, p 49-86.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v.02, 2012, p. 21-41.

ALVES, A. Pluralidade sindical oblíqua. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 58, n. 89, 2014, p.141-164.

AMARAL, S.M. O teatro do poder: as elites políticas no rio grande do sul na vigência do estado novo. Porto Alegre: 2005. Tese (Doutorado em História), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

ANDERSON, P. O Brasil de Perry Anderson. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 91, 2011.

ARATO, A.; COHEN, J. *Civil society and political theory*. Massachusetts: MIT Press, 1994.

ÁVILA *et al.* Cronologia – O Rio Grande do Sul e a ditadura civil-militar: repressão e resistência. In: Padrós, H. *et al* (org.). *A ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985)*, volume 2, *Repressão e Resistência nos anos de chumbo*. Porto Alegre: CORAG, 2ª ed, 2010.

AVRITZER, L. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 39, n. 97, 1997.

\_\_\_\_ (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP. 2004a.

\_\_\_\_. Democratizations and changes in the pattern of association in Brazil. *Journal of interamerican studies and world affairs*, Miami, Vol 42, nº 3, 2006a, p.59 -76.

\_\_\_\_\_. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n. 3, 2006b, p. 623–637.

\_\_\_\_\_. *Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Projeto Brasil em três tempos*, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, 2008, p. 43–64.

\_\_\_\_\_. *Sociedade civil e Estado no Brasil : da autonomia à interdependência política*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, 2012, p. 383–398.

AVRITZER, L; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 28, 2004b, p. 26–30.

BAIERLE, S. Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas.

BAIOCHI, G.; HELLER, P.; SILVA, M. Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil. *Social Forces*, Oxford, vol 86, nº 3, 2008.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 21, 2003, p. 83-108.

BAQUERO, M. *Democracia e Desigualdades na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

BAKOS, M. M. Poder público municipal e cotidiano em Porto Alegre. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 133, 1998.

BALLESTRIN, L. Estado e ONGs no Brasil: acordos e controvérsias a propósito de Direitos Humanos (1994-2002). Porto Alegre: 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANCO MUNDIAL. Participatory Municipal Planning & Budgeting – Country Design and Implementation Experiences. *International Conference on Local Development*. The World Bank, CIDADE, 2004.

BARBOSA, M. A. Origem e Evolução do Ensino da Contabilidade no Rio Grande do Sul. São Leopoldo: 2009. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

\_\_\_\_\_. A organização profissional contábil no estado do Rio Grande do Sul no período de 1882 a 1947. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, 2013.

BARBOZA, A. O movimento estudantil brasileiro: do início da década de 1990 a 2001. Em: GROppo, L. A. (et al). Movimento juvenis na contemporaneidade. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008.

BARRETO, A.A.B. Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 119-133, 2004.

BASKIN, D. American Pluralism: Theory, Practice, and Ideology. *The Journal of Politics*, Cambridge, Vol. 32, No. 1, 1970, p. 71-95.

BENNET, A; CHECKEL, J. Process Tracing- From Philosophical Roots to Best Practices. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BEVIR, M.; REINER, T. The revival of classic pluralism: associationism and difference. In: BEVIR, M. *Modern Pluralism: Anglo-american debates since 1880*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BICHIR, R. M.; LAVALLE, A. G.; & CASTELLO, G. Redes e capacidade de ação na sociedade civil: O caso de São Paulo - Brasil. *Revista hispana para el analisis de redes sociales*, vol 12, nº6, 2007.

BICHIR, R. M.; LAVALLE, A. G.; & CASTELLO, G. Atores Periféricos: Redes e centralidades de organizações em São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 23, 2008.

BOITO Jr., A.; MARCELINO, P. O sindicalismo deixou a crise para trás? Um novo ciclo de greves na década de 2000. *Caderno CRH*, Salvador, v.23, n.59, 2010, p.323-338.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, R. História cronológica do Certificado emitido pelo CNAS. 2004. Disponível em: [http://www.fehosc.com.br/\\_downloads/Anexo%203.10%20-%20Historico%20Certificado%20Emitido%20pelo%20CNAS%20.doc](http://www.fehosc.com.br/_downloads/Anexo%203.10%20-%20Historico%20Certificado%20Emitido%20pelo%20CNAS%20.doc). Acessado em 16/12/2015.

BRAGA, S. A constituinte de 1946 e a nova ordem econômica e social do pós-segunda guerra mundial. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº6/7, 1996.

BRESSER-PERREIRA, L.C.; GAU, N.C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; NURIA, C. G. (orgs). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: p. 15-48.

BRITO, E. A música popular brasileira nos conturbados anos de chumbo: entre o engajamento e o desbunde. *Projeto História*, São Paulo, nº 43, 2011.

BRUM, R. *Uma casa nas costas: uma análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*. Porto Alegre: Editora Animal, 2014.

BULOW, M. O movimento sindical brasileiro nos anos 90. Meeting of the Latin American Studies Association, Miami, 2000.

CADENA-ROA, J.; ESPINOSA, C. P. Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de Mexico, nº 193, 2005, p. 13-40.

CARDOSO, A. M. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro. *Caderno CRH*, Salvador, v. 28, n. 75, 2015, p. 493-510.

CARDOSO, E. A invenção de Torres: Do balneário picoral à criação da sociedade amigos da praia de Torres – SAPT (1910 – 1950). São Leopoldo: 2008. Dissertação (Mestrado em História), Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

CARREIRÃO, Y. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 22, 2004, p.179-194.

CARRIÓN, J. Análisis de tablas de contingencia. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 10ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CATTANI, A.D. Trabalho e autonomia. Petrópolis: Vozes, 2000.

CERVI, E. Análise de dados categóricos em Ciência Política. Curitiba, E-book/ UFRP, 2014. Disponível em: [http://www.academia.edu/6089860/2014\\_An%C3%A1lise\\_de\\_Dados\\_Categ%C3%B3ricos\\_em\\_Ci%C3%A2ncia\\_Pol%C3%ADtica](http://www.academia.edu/6089860/2014_An%C3%A1lise_de_Dados_Categ%C3%B3ricos_em_Ci%C3%A2ncia_Pol%C3%ADtica) Acesso em: 05/06/2014.

CHAVES, E. Mulheres de direita: a “vigília anticomunista” das gaúchas da ADFG. *Aedos*, Porto Alegre, nº15, v.6, 2014.

CHAVEZ, R.; MONZON, J.L. Economía social y tercer sector. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº37, 2001.

CLEMENS, E.S. Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of American Politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology* 98 (4), 1993, p. 755-98.

CODATO, A.N. Uma história política da transição brasileira. *Revista de Sociologia Política*, nº25, Curitiba, 2005.

COELHO, G. Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968). Porto Alegre: 2008. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

COHEN, J.; ROGERS, J. Associations and democracy. The Real Utopias Project. London: Verso Books, 1995.

CORTÊS, C. Política Gaúcha (1930-1964). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

CORTES, S. M. V.; SILVA, M. K. Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais: interdependência e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. Estudos de Sociologia, São Paulo, v. 15, p. 425-444, 2010.

COSTA, B.M. Capital Social e organizações do terceiro setor em Porto Alegre. Porto Alegre: 2004. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Por otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina: In: Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo (coords). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Cuadernos para la democratización. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 15-102.

DAHL. Who Governs?: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

\_\_\_\_\_. Pluralism Revisited. Comparative Politics, Vol. 10, No. 2, 1978, p. 191-203.

\_\_\_\_\_. Dilemmas of Pluralist Democracy. New York: Yale University Press, 1982.

\_\_\_\_\_. Um prefácio à democracia econômica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DIAS, M.R. Sob o signo da vontade popular: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.

DINIZ, E. O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classes. In: Bóris Fausto. (Org.). História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: DIFEL, 1981, v. 3, p. 79-120.

DOIMO, A.M. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

DOIMO, A. M. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org). A participação em São Paulo. São Paulo: Unesp, 2004.

DONGHI, H. Historia contemporánea de América latina. Madrid: Alianza Editorial, 2008

EISINGER, P. The Conditions of Protest Behavior in American Cities. American Political Science Review. Volume 67, Issue 01, 1973, p.11-28.

ELÍBIO JUNIOR, A.M. A construção da liderança política de Flores Cunha : governo, historia e politica (1930-1937). Campinas: 2006. Tesde (Doutorado em História), Universidade Estadual de Campinas.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FAGNANI, E. *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade*. Campinas: 2005. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas.

\_\_\_\_\_. *Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: Notas sobre o Período 1993/1998*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, p. 155-178, 1999.

FARIAS, G. *Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações e bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968)*. Porto Alegre: 2009. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2002.

FEDOZZI, L.; NOGUEIRA, F. *Orçamento Participativo e seus efeitos no tecido associativo: o caso de Porto Alegre [1989 – 2012]*. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

FEDOZZI, L. (*et al*). *Orçamento participativo de Porto Alegre / Perfil, avaliação e percepções do público participante*. Porto Alegre: Editora Hartmann, 2013.

FERNANDES, T. *A sociedade civil*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel do Santos, 2014.

FONSECA, V. M. M. *No gozo dos direitos civis: associativismo no Rio de Janeiro, 1903 - 1916*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional; Niterói: Muiraquitã, 2008.

\_\_\_\_\_. *ONGs de outrora*. *Revista de História.com.br*, 09/06/ 2009.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Editora FGV/FAPESP, 1999.

FONT, J.; MARTIN, J.; SCHNEIDER, C. *Asociaciones y democracia: contribuciones y causalidades*. In: MONTERO, J.; FONT, J.; TORCAL, Mariano. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2006.

FORTES, A. *Nós do quarto distrito: a classe trabalhadora porto-alegrense e a Era Vargas*. Caxias do Sul: EDUCS, 2004.

FRANCO, A. *A nova sociedade civil: O terceiro setor e seu papel estratégico*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002.

FUNG, A. *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities*. *Annual Review of Sociology*, nº 29, 2003, p.515-539.

FURET, François. Prefácio. In: TOCQUEVILLE, Aléxis de. *Da democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: EDUSP, 1988.

GALLO, C. *Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça: um estudo sobre o trabalho da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil*. Porto

Alegre: 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GAMSON, W; MEYER, D.S. Framing Political Opportunity. In: Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, eds. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GERRING, J. Causal Mechanisms: Yes, But... *Comparative Political Studies*, vol. 43 nº 11, 2010, p. 1499-1526.

GIL, C. Jovens e participação: a experiência da ONG trilha cidadã. Porto Alegre: 2009. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GODOY, G.F. K. Uma abordagem jurídica da ditadura brasileira. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, nº 4, 2009, p. 45-53.

GOHN, M. G. O Novo Associativismo e O Terceiro Setor. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 58, n.58, 1998, p. 09-23.

GOHN, M.G. Educação Não-Formal, novo associativismo e terceiro setor no Brasil. In: Reunião Anual da Assoc. Nac. de Pesquisa e Pós Graduação em Educação, 1999, Caxambú-MG. Resumos 22ª Reunião Anual da ANPED, 1999. Disponível em: [http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/gemdec/art\\_gloria.html](http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/gemdec/art_gloria.html). Acesso em 01/10/2015.

GOLDSTONE, J. A. More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields. *Theory and Society*, Vol. 33, No. 3/4, 2004, p. 333-365.

GOMES, A.C. Imposto sindical sobrevive há 70 anos. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/angela-de-castro-gomes-1>. Acesso em 09/08/2016.

GOMES, A. Q. Conselhos Municipais em Porto Alegre (1937-2008). Porto Alegre: 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GONÇALVES, D.; CARRA, Patrícia. FEUPA: Uma revista produzida pela federação dos estudantes universitários de porto alegre (RS, 1945/46). *Hist. Educ. (Online)*, Porto Alegre, v. 17, n. 40, 2013 p. 221-250.

GREEN, D.; SHAPIRO, I. Teoria da Escolha Racional e Ciência Política: Um encontro com poucos frutos?. *Perspectivas*, São Paulo, nº 23, 2000, p.169-206.

GUGLIANO, A. A. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideú. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007, v. 1, p. 259-274.

GUNNEL, J. La ciencia política estadounidense y el discurso de la democracia: de la teoría del estado al pluralismo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 2003, p. 321 - 331.



HABERMAS, J. Direito e democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, São Paulo, nº 58, 2003.

HARDIN, R. Collective Action. Maryland, John Hopkins University Press, 1982.

HARTLYN, A.; VALENZUELA, J. La democracia en América Latina desde 1930. In: BETHELL, L. (ed.): Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930. vol 12. Barcelona: Grijaldo Mandadori, 1997.

HILLESHEIM, J.; MENDONÇA, E. C. Algumas reflexões sobre o Associativismo Religioso em Blumenau. In: Ilse Scherer-Warren; Iara Maria Chaves. (Org.). Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004, v. 01, p. 71-85.

HIRST, P. The pluralist theory of the state. New York: Routledge, 1993.

HIRST, P. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst: University of Massachusetts, 1994.

HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A.; LAVALLE, A. G. Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: Evidence from São Paulo and Mexico City. Institute of Development Studies, Working Paper 285, 2007.

IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais. Sindicatos: indicadores sociais 2001. Rio de Janeiro, 2002.

IGLESIAS, E. Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. Revista SAAP, 5(1), 2011, 131-156.

IMIG, D.R.; MEYER, D.S. Political opportunity and the rise and decline of interest group sectors. The Social Science Journal, 30(3), 1993, p. 253-270.

ISAIAS, A. C. Umbanda no Rio Grande do Sul: o esforço pela representatividade social. In: WEBER, B.; ZANOTTO, G. (orgs). Religiões e Religiosidades no Rio Grande Do Sul - Volume 2. São Paulo: ANPUH, 2013.

JEREZ, A.; REVILLA BLANCO, M. El tercer sector: una introducción a un concepto polémico. Sociedade em Debate, Pelotas, v. 4, n. 2, p. 3-22, 1998.

JESUS, Nara. Clubes sociais negros em Porto Alegre - RS : a análise do processo de recrutamento para a direção das associações Satélite, Prontidão e Floresta Aurora, trajetórias e a questão da identidade racial. Porto Alegre: 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

JOAQUIM, M. S. Militantes de Clubes de Mães. Florianópolis: Clube de autores, 2009.

KANG, T. H.. Dados da educação primária no Brasil, 1907-1970. Informações FINE, São Paulo, , v. 357, p. 28 - 32, 20 jun. 2010.

KNAAK, B.; MOTTER, T. B. A matriz socialista do Clube de Gravura de Porto Alegre. Revista-Valise, Porto Alegre, v. 2, n. 3, ano 2, julho de 2012.

KOGA, N. As organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e os termos de parceria: Uma reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Rio de Janeiro:2004. Dissertação (Mestrado em Administração), Fundação Getúlio Vargas.

KONRAD, D. ; LAMEIRA, R. Campanha da Legalidade, Luta de Classes e Golpe de Estado no Rio Grande do Sul (1961-1964). Anos 90, Porto Alegre, v. 18, n. 33, p. 67-98, 2011.

KONRAD, D. A.; LAMEIRA, R. F.; LIMA, M. F. C. O Golpe e a Consolidação da Ditadura Civil-Militar no Rio Grande do Sul. Cuadernos del CILHA, v. 14, p. 01, 2013.

LANDIM, L. A invenção das ONGs: Do serviço invisível à profissão impossível. Rio de Janeiro: 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social), Museu Nacional e UFRJ.

LANDIM, L. Defining the Nonprofit Sector: Brazil. In: SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K (eds). Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 9,. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1993b.

LANDIM, L.; BERES, N. ; LIST, R. ; SALAMON, L. . Chapter 20: Brazil. In: SALAMON, L. *et al.* (Org.). Global Civil Society. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999, p. 393-408.

LASKI, H. J. A grammar of politics. London: George Allen & Unwin, 1951.

\_\_\_\_\_. Introdução à política. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

LAVALLE, A. G. Crítica ao Modelo da Nova Sociedade Civil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 47, 1999.

\_\_\_\_\_. Sem pena nem glória: O Debate sobre a Sociedade Civil nos anos 1990. Novos Estudos, São Paulo, 2003, p. 91–109.

\_\_\_\_\_. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 67, 2006,p. 49–103.

\_\_\_\_\_.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra - argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, vol. 21, n. 1, 2015.

LESSA, R. A invenção Republicana: Campos Salles, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vértice, 1988.

LIRA, A. A legislação de educação no Brasil durante a ditadura Militar (1964-1985): Um espaço de disputas. Niterói: 2010. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal Fluminense.

LOCKS, P; GUGLIANO, A. Democracia e Economia Solidária: potencialidades e limitações. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº10, 2013, p.41-62.

LOSEKANN, C. A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no Governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. Porto Alegre: 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

LOVE, J. O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LÜCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. 31º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. Em Debate, Belo Horizonte, v.3, n.4, 2011.

\_\_\_\_\_. Associativismo e democracia: múltiplas práticas e configurações. Um estudo na cidade de Florianópolis. 8º Encontro da ABCP, Gramado, 2012a.

\_\_\_\_\_. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2012b.

\_\_\_\_\_. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 29, p. 159-178, 2014.

MACADAM, D. The Political Process Model. In: BUECHLER, S.; CYLKE Jr., K(eds.). Social movements: perspectives and issues. Mountain View: Mayfield, 1997.

MACADAM, D.; McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. (eds.). Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo, 1999.

MACADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Dynamics of contention. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MACEDO, F. R. História de Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3ª ed., 1999.

MACHAMMER, P.; DARDEN, L.; CRAVER, C. Thinking about mechanisms. Philosophy of Science, Vol. 67, No. 1, 2000, p. 1-25.

MADEIRA, R.; GERARDI, D. O regime civil-militar e a política local: uma proposta de tipologia para análise de recrutamento e padrões de carreira de prefeitos nomeados no Rio Grande do Sul. Revista Teoria e Pesquisa, São Carlos, 2014, p.150-177.

MÁIZ, R. Las dos lógicas de interpretación en la obra de Charles Tilly: Estados y repertorio de protesta. In: FUNES, María Jesus. A propósito de Tilly: conflicto, poder y acción colectiva. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011.

MANLEY, J. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. *The American Political Science Review*, vol. 77, nº. 2, 1983, p. 368-383.

MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the “New Institutionalism”. In: BINDER, S. A.; RHODES R. A. W.; ROCKMAN, B. A. (Eds). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2008.

MARCH, J.; OLSEN, J. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008b, p. 121-142.

MARIANO, R. Os neopentecostais e a teologia da prosperidade. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 44, 1996, p. 24-44.

MAZO, J. A emergência e a expansão do associativismo desportivo em Porto Alegre - Brasil (1867-1945) : espaço de representações da identidade cultural teuto-brasileira. Porto: 2003. Tese (Doutorado em Ciências do Desporto), Universidade do Porto, 2003.

\_\_\_\_\_. A nacionalização das associações esportivas em Porto Alegre (1937-1945). *Movimento*, Porto Alegre, v. 13, n. 03, 2007, p. 43-63.

MENDES, L. C. Visitando o “Terceiro Setor” (ou parte dele). Texto para discussão do IPEA, CIDADE, nº 647, 1999.

MEYER, D. S. Protest and Political Opportunities. *Annual Review of Sociology* 30, 2004, p.125-145.

MEYER, D. S.; Minkoff, D. Conceptualizing Political Opportunity. *Social Forces* 82, 2004, p.1457-1492.

MINKOFF, D. Interorganizational Influences and the Founding of African American Organizations, *Sociological Forum*, nº 10, 1995, 51-79.

MERINO, A.P.; DIAZ, M.A.R. *Análisis de datos con SPSS 13*. Madrid: McGraw-Hill, 2005

MONSMA, K. Apresentação: Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. In: TILLY, C. (Org.). *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: EDUSP, 1996, p. 13-36.

MONTEIRO, C. *Porto Alegre: urbanização e modernidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.

\_\_\_\_\_. *Porto Alegre no século XX: crescimento urbano e mudanças Sociais*. In: DORNELLES, B. *Porto Alegre em destaque: história e cultura*. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2004.

MORAN, M. Economic Institutions. In: RHODES, Roderick (et al). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006.

MORAES, T. O Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais do Rio Grande do Sul e a revista *Democracia e Empresa*: da defesa da democracia ao apoio à ditadura civil-militar (1962-1971). *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, 2011.

MOURA, R.R. Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático – o associativismo de bairro em Blumenau (1994-2009). Florianópolis: 2009. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina.

NICOLAU, J. A Participação Eleitoral: Evidências do caso Brasileiro. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, 2004.

NOLL, M. I.; TRINDADE, H. (Org). Estatísticas Eleitorais Comparativas do Rio Grande do Sul 1945-1994. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS e Assembléia Legislativa, 1995.

NOLL, M.I.; PASSOS, M.C. Eleições municipais em Porto Alegre: (1947-1992). Cadernos de Ciência Política, Porto Alegre, n.4, p. 1-68, 1996.

NORONHA, E. G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. *Lua Nova*, v. 76, 2009, p. 119-168.

OLIVEIRA, L.C. Clubes Sociais Negros: espaços de memória e resistência. Disponível: <http://www.afropress.com/post.asp?id=14668>. Acesso em: 12/03/2016.

OLIVEN, R. G. A Parte e o Todo: A diversidade cultural no Brasil-nação. Petrópolis: Vozes, 2006.

OLSON, M. A Lógica da Ação. Coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, E. Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press 1990.

\_\_\_\_\_. *Reformulating the commons*. Swiss Political Science Review vol.6, nº1, 2000, 29-52.

\_\_\_\_\_. Analyzing collective action. Congress of International Association of Agricultural Economists. 2010.

ORO, A. As religiões afro-brasileiras do Rio Grande do Sul. Debates do NER, Porto Alegre, ano 9, nº 13, 2008, 9-23.

PACHECO, R.A. A vaga sombra do poder : vida associativa e cultura política na Porto Alegre da década de 1920. Porto Alegre: 2004. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. A modernidade envolve o campo político: representações e práticas do processo eleitoral na Porto Alegre da década de 1920. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 25, nº 50, p. 97-130 - 2005.

PADRÓS, E. S.; FERNANDES, A. S. *Faz escuro, mas eu canto*: os mecanismos repressivos e as lutas De resistência durante os "anos de chumbo" no RIO GRANDE DO SUL. In: PADRÓS, E.S.; FERNANDES, A. S.; BARBOSA, V. M.; LOPEZ, V. A. (Orgs.) . A Ditadura de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória .

Repressão e Resistência nos "Anos de Chumbo". 2. ed. Porto Alegre: CORAG, 2010. v. 2. 301p .

PAIM, Lorena. Patrimônio: Pão dos Pobres, instituição de inspiração francesa. Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/pao-dos-pobres-instituicao-beneficiente-de-inspiracao-francesa/>. Acesso em: 08/03/2016.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.23, 2008.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, nº17, 2008, p. 7–38.

PINTO, J. M.; BRANT, L.; SAMPAIO, C. E.; PASCOS, A. R. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 81, n. 199, 2000.

PIRES, C. O signo da liberdade e a execução do Estado: o pensamento neoliberal por meio do fórum da liberdade de Porto Alegre (1988-1993). Porto Alegre: 2011. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

PRZEWORSKI, A. A última instância: As instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 72, 2005, p.59-77.

RIOUX, J. P. A associação em política. In: RÉMOND, René. *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

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

REVILLA BLANCO, M. América Latina y los movimientos sociales: el presente de la 'rebelión del coro'. *Nueva Sociedad*, nº 227, 2010.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Orgs). *The Oxford book of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

ROTTE, C.A. Political Opportunity Structures: promise, problems and prospects. *La Lettre de la maison Française d'Oxford* number 10, 1999, p. 75–97.

ROUQUIÉ, A.; SUFFERN, S. Los militares en la política latinoamericana desde 1930. In: BETHELL, L. (ed). *Historia de América Latina*. Barcelona: Crítica, vol. 12, 1997.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. Cuando nuevos personajes entraron en escena. Experiencia, lenguaje y luchas de los trabajadores del Gran São Paulo (1970-1980). En: SIERRA, Gerónimo de (Compilador). Democracia emergente en América del Sur. México: UNAM, 1994.

SALAMON, L. (org.). Las dimensiones del sector no lucrativo. La sociedad civil global. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

SALLUM JR., B. Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo. Foro Internacional, Cidade do México, v. XL, nº 4, 2000, p.743-775.

SALLUM JR, B.; CASARÕES, G.S.P. o impeachment do presidente Collor: A literatura e o processo. Lua Nova, São Paulo, 82: 163-200, 2011.

SAMUELS, D. As bases do petismo. Opinião Pública, X(10), 2004, 221-241.

SANTIAGO, I (*et al*). Movimento comunitário dos clubes de mães em campina grande: recorte de gênero e democracia. Revista Ártemis, CIDADE, vol. 10, 2009, p.34-44.

SANTOS, W. G. S. O sistema oligárquico representativo da Primeira República. Dados, Rio de Janeiro, vol.56, no.1, 2013.

SARTORI, G. Understanding Pluralism. Journal of Democracy, 1997.

SCHERER-WARREN, I. Associativismo Civil e Interculturalidade na Sociedade Global. Revista de Educação Pública da UFMT, Cuiabá, v. 1, 1998.

SCHERER-WARREN, I.; CHAVES, I. Associativismo Civil em Santa Catarina: Trajetórias e Tendências. Florianópolis: Editora Insular, 2004.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. Revista USP, São Paulo, n.53, p. 117-149, 2002.

SERRES, J. Uma Memória Que Agoniza: Hospital Colônia Itapuã – RS. XXVII Simpósio Nacional de História, Natal, 2013.

SILVA, J. A União dos Homens de Cor: aspectos do movimento negro dos anos 40 e 50. Estudos Afro-Asiáticos, Salvador, ano 25, nº 2, 2003, p. 215-235.

SILVA Jr., A. L. As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas (estudo centrado no Rio Grande do Sul-Brasil, 1854-1940). Porto Alegre: 2004. Tese (Doutorado em História), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

SILVA, C.; MELO, C.; LEAL, La. A vila do IAPI no contexto de urbanização e industrialização. Revista Historiador, Porto Alegre, nº 02, ano 02, 2009.

SILVA, M. K. Mapa do associativismo em Porto Alegre. Porto Alegre, 2007. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p\\_secao=6](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=6).

\_\_\_\_\_. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, Vol. 46, N. 1, p. 2-9, 2010.

\_\_\_\_\_. *et al.* Dinâmicas da Contestação: transformações nos repertórios de manifestação pública de demandas coletivas no Rio Grande do Sul - 1970 e 2010. In: XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015, Porto Alegre. XVII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2015. v. 1. p. 1-41.

SILVA, S. J. Sindicalismo do setor público nos anos 90: persistência da lógica do conflito. *Tempo da Ciência*, CIDADE, 2005, p.123-143.

SOARES, V.F. A abertura política e os movimentos sociais em Porto Alegre. Porto Alegre: 2002. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOBOTKA, E. Organizações Civis: Buscando uma definição para além de 'ONGs' e 'terceiro setor'. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, Ano 2, nº 1, 2002.

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

SKIDMORE, T. *The politics of military rule in Brazil: 1964-1985*. New York: Oxford University Press, 1988.

\_\_\_\_\_. *Brasil: de Getulio a Castelo* (14ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

SKOCPOL, T. *Vision and Method in Historical Sociology*. New York and Cambridge: Cambridge University Press; 1984.

\_\_\_\_\_. Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. In: SKOCPOL, T. *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

\_\_\_\_\_. *Diminished Democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

TARROW, S. Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *The American Political Science Review*, Vol. 90, nº 2, 1996, p. 389-397.

TARROW, S. *Power in movement: social movements and contentious politics*. 3ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

TILLY, C. Mechanisms in Political Processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 2001.

\_\_\_\_\_. Historical analysis of political processes. In: TURNER, J. (ed.); *Handbook of sociological theory*. New York: Plenum Publishers, 2002.

\_\_\_\_\_. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.



TILLY, C.; TARROW, S. Contentious politics. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TOCQUEVILLE, A. A Democracia na América: Leis e Costumes. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

\_\_\_\_\_. A Democracia na América: Sentimentos e Opiniões. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

TRUMAN, D. The governmental process: political interests and public opinion. New York: A.A. Knopf, 1960.

WARREN, M. Democracy and Association. Princeton: Princeton University Press, 2001.

WEBER, B. T.; SCHERER, B. C. Opções de intervenção social do espiritismo: o lar de Joaquina (SANTA MARIA – RS). Revista Brasileira de História das Religiões, Maringá, Ano V, n. 13, Maio 2012.

## **LEIS E DECRETOS**

BRASIL. Lei nº 3.150, de 04 de novembro de 1882. Regula o estabelecimento de companhias e sociedades anônimas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.821, de 30 de dezembro de 1882. Regulamento para execução da Lei sobre as sociedades anônimas.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 173 de 10 de setembro de 1893. Regula a organização das associações que se fundarem para fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio, nos termos do art. 72, § 3º, da Constituição.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.777, 16 de fevereiro de 1903. Manda observar o regulamento para a execução da lei n. 973, de 2 de janeiro de 1903, que criou o ofício privativo do registro facultativo dos documentos e outros papéis.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 406, de 4 de Maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_\_. Decreto lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.464, de 09 de Novembro de 1964. Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos Estudantes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_\_. Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília.

\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2001. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União. Poder Executivo.

PORTO ALEGRE. Lei ordinária nº 93 de 04 de agosto 1948. Estabelece condições para o reconhecimento de utilidade pública. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Decretos nº 396 de 17 de janeiro de 1949. Regulamenta a lei nº 93. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Decreto nº 397, de 17 de janeiro de 1949. Regulamenta a lei nº 99. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei nº 99, de 18 de agosto de 1948. Regula a cooperação do Município com entidades privadas, para fins de assistência social ou cultural. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei ordinária nº 2.926, de 12 de julho 1966. Estabelece as condições pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 11 de dezembro de 1970. Câmara Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei complementar nº 4.407, de 12 de janeiro de 1978. Consolida a legislação municipal sobre a cooperação financeira do município com entidades privadas e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei Municipal nº 6.532, de 27 de dezembro de 1989. Aprova o plano de auxílios, prêmios e subvenções para o exercício de 1990, e dá outras providências. Prefeitura municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 04 de abril de 1990. Câmara Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Lei nº 6.770, de 28 de dezembro de 1990. Aprova o plano de auxílios, prêmios e subvenções para o exercício de 1991, e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

\_\_\_\_. Decreto nº 11.417, 10 de janeiro de 1996. Dispõe sobre aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da administração direta e indireta do município com entidades não governamentais e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

## **FONTES DO IBGE**

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1930/1940.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1941/1945.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

\_\_\_\_. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

\_\_\_\_. As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

\_\_\_\_. As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_. As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

## **SITES INSTITUCIONAIS DAS ASSOCIAÇÕES**

ACADEMIA LITERÁRIA FEMININA DO RIO GRANDE DO SUL. Quem somos. Disponível em: <http://www.alf-rs.org.br/home>. Acesso em: 08/03/2016.

ASSOCIAÇÃO DE APOIO A PESSOAS COM CÂNCER. Quem somos. Disponível em: <http://www.aapecan.com.br/quem-somos/>. Acesso em 22/09/2015.

ASSOCIAÇÃO CRISTÃ DE MOÇOS. História da ACM no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.acm-rs.com.br/portal/institucional/a-acm>. Acesso em: 08/03/2016.

ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE PORTO ALEGRE. Objetivos. Disponível em: <http://portoalegre.apaebrasil.org.br/artigo.phtml/12451>. Acesso em: 08/03/2016.

ASSOCIAÇÃO DOS FERROVIÁRIOS SUL RIO-GRANDENSES. Histórico da AFSR. Disponível em: <http://www.afsr.com.br/about.html>. Acesso em: 08/03/2016.

ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS. Quem Somos. Disponível em: <http://ong.portoweb.com.br/agpa/>. Acesso em 22/09/2015.

BRITISH CLUB. Texto de apresentação. Disponível em: <http://www.britishclub.com.br/index.php>. Acesso em: 08/03/2016.

CENTRO CULTURAL 25 DE JULHO. Quem Somos. Disponível em: <http://www.25brasil.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 08/03/2016.

CENTRO DE ESTUDOS CYRO MARTINS. Quem somos. Disponível em: <http://www.ccym.com.br/quem-somos.php>. Acesso em 22/09/2015

CLUBE DE CULTURA DE PORTO ALEGRE. Clube de Cultura 60 anos. Publicado em 21/03/2010. Disponível em <http://clubedecultura.blogspot.com.es/>. Acesso em: 08/03/2016.

COLETIVO FEMININO PLURAL. Quem somos. Disponível em: <http://femininoplural.org.br/site/quem-somos>. Acesso em 22/09/2015

FEDERAÇÃO DOS CÍRCULOS OPERÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL (FCORS). Histórico do Movimento Circulista. Disponível em: <http://www.fcors.com.br/index.php/fcors/quem-somos/historico-do-movimento-circulista>. Acesso em: 08/03/2016.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO RIO GRANDE DO SUL. História. Disponível em: <http://www.fetags.org.br/site/historia.php>. Acesso em: 08/03/2016.

FEDERAÇÃO RIOGRANDENSE DE ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS E MORADORES DE BAIROS. Histórico. Disponível em: <http://fracabnoticias.blogspot.com.es/p/historico.html>. Acesso em: 08/03/2016.

INSTITUTO DA MAMA DO RIO GRANDE DO SUL. O IMAMA. Disponível em: <http://www.imama.org.br/index.php/imama>. Acesso em 22/09/2015.

INSTITUTO DE ESTUDOS EMPRESARIAIS. Institucional. Disponível em: <http://www.portaldoassociado-iee.com.br/institucional>. Acesso em: 08/03/2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS DO RIO GRANDE DO SUL. Institucional. Disponível em: <http://www.iet.org.br/web/institucional.php>. Acesso em 22/09/2015.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO GRANDE DO SUL. Quem somos. Disponível em: <http://www.ihgrgs.org.br/>. Acesso em: 08/03/2016.

LAR MENINO JESUS DE PRAGA. Sobre a casa. Disponível em <http://www.larmeninojesus.com.br/sobre.asp>. Acesso em 22/09/2015.

MARIA MULHER – ORGANIZAÇÃO DE MULHERES NEGRAS. Nossa Missão. Disponível em: <http://www.mariamulher.org.br/>. Acesso em 22/09/2015.

MOVIMENTO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. Nossa História. Disponível em: [http://ong.portoweb.com.br/direitoshumanos/default.php?p\\_secao=30](http://ong.portoweb.com.br/direitoshumanos/default.php?p_secao=30). Acesso em 12/05/2016.

ROZANO, Mario. O turfe em Porto Alegre, o Jockey Club do rio grande do sul e suas origens. Disponível em: <http://www.jockeyrs.com.br/clube/a-historia.html>. Acesso em: 08/03/2016.

SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Teatro de Arena. Disponível em: <http://www.cultura.rs.gov.br/v2/instituicoes-sedac/instituto-31/>. Acesso em: 08/03/2016.

SOCIEDADE GONDOLEIROS. Perfil. Disponível em: <http://sociedadegondoleiros.blogspot.com.br/>. Acesso em: 08/03/2016.

SOCIEDADE LEOPOLDINA JUVENIL. Linha do Tempo. Disponível em: [http://www.juvenil.com.br/site/linha\\_do\\_tempo.php](http://www.juvenil.com.br/site/linha_do_tempo.php). Acesso em: 22/07/2014.

SOCIEDADE AMIGOS DA VILA ASSUNÇÃO. A História do Clube. Disponível em: <http://www.savaclube.com.br/>. Acesso em: 08/03/2016.

UANDÁ. Satélite-Prontidão – Histórico. Disponível em: <http://uandanarede.blogspot.com.br/p/satelite-prontidao.html>. Acesso em: 12/03/2016.

UNIÃO METROPOLITANA DOS ESTUDANTES SECUNDÁRIOS DE PORTO ALEGRE. Institucional. Disponível em: <http://www.umespa.org.br/scripts/institucional.php>. Acesso em: 08/03/2016.

ANEXO 1 - Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos (IBGE, 2012, p.164)

<b>01 Habitação</b>	Sociedades Cooperativas e Habitacionais
<b>02 Saúde</b>	Medicamentos, produtos e equipamentos médicos
	Serviços para pacientes em ambulatório
	Serviços hospitalares
	Serviços de saúde pública
	Estudos e pesquisas na área de saúde
	Outros serviços de saúde
<b>03 Lazer, recreação e cultura</b>	Serviços desportivos e recreativos
	Serviços culturais
<b>04 Educação</b>	Educação infantil e ensino básico
	Ensino secundário
	Ensino pós-secundário não superior
	Educação superior
	Ensino não definível por níveis
	Estudos e pesquisas na área de educação
	Outros serviços de educação/ensino
<b>05 Proteção social</b>	Serviços de proteção social
	Estudos e pesquisas na área de proteção social
<b>06 Religião</b>	Organizações Religiosas
<b>07 Partidos, econômicas e profissionais</b>	Serviços de partidos políticos
	Serviços de organizações laborais
	Serviços de organizações profissionais
<b>08 Meio ambiente</b>	Serviços de proteção ao meio ambiente
	Estudos e pesquisas na área de meio ambiente
<b>09 Desenvolvimento de Direitos</b>	Associações de Moradores
	Centros e Associações Comunitárias
	Desenvolvimento rural
	Emprego e Treinamento
	Defesa de direitos de grupos e minorias
<b>10 Serviços não especificados</b>	Serviços não especificados.
	Estudos e pesquisas em áreas não especificadas

## ANEXO 2 – Classificação do IBGE adaptada

<b>01 Assistência Social</b>	Serviços de proteção social
	Estudos e pesquisas na área de proteção social
	Medicamentos, produtos e equipamentos médicos
	Serviços para pacientes em ambulatório
	Serviços hospitalares
	Serviços de saúde pública
	Estudos e pesquisas na área de saúde
	Outros serviços de saúde
<b>02 Culturais</b>	Serviços desportivos e recreativos
	Serviços culturais
<b>03 Educação</b>	Educação infantil e ensino básico
	Ensino secundário
	Ensino pós-secundário não superior
	Educação superior
	Ensino não definível por níveis
	Estudos e pesquisas na área de educação
	Outros serviços de educação/ensino
<b>04 Religião</b>	Organizações Religiosas
<b>05 Econômicas e profissionais</b>	Serviços de organizações laborais
	Serviços de organizações profissionais
<b>06 Desenvolvimento de Direitos</b>	Serviços de proteção ao meio ambiente
	Estudos e pesquisas na área de meio ambiente
	Associações de Moradores
	Centros e Associações Comunitárias
	Desenvolvimento rural
	Emprego e Treinamento
	Defesa de direitos de grupos e minorias
	Sociedades Cooperativas e Habitacionais