



Universidade de Brasília

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

BEATRIZ VENTURA

**Participação política não institucional: uma análise da produção da ciência política
brasileira a partir dos anais da ABCP**

Brasília, 2017.

BEATRIZ VENTURA

Participação política não institucional: uma análise da produção da ciência política brasileira a partir dos anais da ABCP

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política

Orientador: Professor Dr. Thiago A. Trindade

Parecerista: Professor Dr. Carlos Augusto Mello Machado

Brasília, 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Penélope, pelo sempre companheirismo, pelo amor mais puro e inspiração de força. Agradeço ainda principalmente pela compreensão da minha ausência em seus últimos anos, te amo muito para sempre, obrigada por ter me acompanhado durante todos esses anos, por ter me tornado uma pessoa melhor, mais consciente do que e de quem realmente importa.

Agradeço aos meus pais, Silene e Reynaldo, pelo sempre amor, carinho, dedicação e compreensão, por me permitirem voar e chegar mais longe.

Aos meus avós, Beth, Isabel e Otávio, por todo o amor, por sempre se preocuparem com meu futuro, acreditarem em mim e se preocuparem com a minha formação.

A toda minha família, sempre presente, pelo sempre amor e carinho.

Aos meus amigos, de toda a vida, que apesar da distância não se tornaram ausentes, e aos novos amigos, que me acolheram e me acompanharam nessa nova trajetória.

Agradeço à todos os professores que passaram por mim, em especial àqueles que, mais do que alguma disciplina, me ensinaram a acreditar no poder emancipador da educação.

Agradeço em especial ao professor Dr. Carlos Augusto Mello Machado, o qual foi fundamental na minha graduação, não só por ter me apresentado a ciência política e me motivado a seguir nela em um momento de dúvida inicial, mas como referência durante toda minha graduação, me fazendo sempre procurar melhorar e me aprimorar academicamente.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Thiago A. Trindade, pela confiança na parceria desse trabalho, pela paciência nos momentos de dificuldade e por toda dedicação.

Por fim, e não menos importante, meu mais profundo e sincero agradecimento à Universidade de Brasília, a qual me acolheu e foi fundamental não somente na minha formação como cientista política, mas como também na minha formação enquanto cidadã, me fazendo entender que muitas vezes nós não estamos onde inicialmente queríamos estar, mas sempre estaremos exatamente onde devemos estar.

RESUMO

O presente trabalho procurou, através do levantamento dos dados dos trabalhos apresentados na Área Temática de Participação da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) analisar o perfil da produção teórica sobre participação na ciência política brasileira na tentativa de avaliar o quanto a dimensão institucional privilegiada pelos estudiosos da área em detrimento de outras modalidades participativas. Procurou ainda verificar a ocorrência de alguma inflexão na produção teórica sobre participação bem como as razões que poderiam explicar tal fenômeno. Para isso, o trabalho foi dividido em três capítulos, além de uma introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo foi destinado a um debate teórico sobre o conceito de participação e suas principais formas, através das quais a participação política dos cidadãos se manifestam na realidade. O segundo capítulo por sua vez destinou-se a análise de como se construiu o debate sobre participação na ciência política brasileira no período posterior à Constituição Federal de 1988. Já o terceiro capítulo e último capítulo demonstrou os dados referente aos trabalhos da ABCP na Área Temática de Participação Política. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

Palavras chaves: participação política; ciência política brasileira; produção acadêmica; participação política não institucional.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the profile of theoretical production regarding participation in Brazilian politics in an attempt to evaluate the institutional dimensions privileged by Brazilian political scientists — to the detriment of other participatory modalities. It also tries to verify the occurrence of some inflection in the theoretical production on participation as well as potential explanations for this phenomenon. The work is divided into three chapters not including an introduction and conclusion. The first chapter is devoted to a theoretical debate on the concept of participation and its main forms, through which the political participation of citizens is manifested in reality. The second chapter is devoted to the analysis of how the debate about participation in Brazilian political science was built in the period after the Federal Constitution of 1988. The third chapter and last chapter demonstrate the data regarding ABCP's work in the Thematic Area of Political Participation. In a retrospective and clarifying move, the final considerations clear up questions pertaining to the collection and presentation of data.

Key words: political participation; Brazilian political science; academic production; non-institutional political participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I - PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO E SUAS MÚLTIPLAS FORMAS DE EXPRESSÃO	13
CAPÍTULO II - O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	25
CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS DADOS	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	41

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido afirmado de forma recorrente por estudiosos da área de participação política no Brasil, e, mais especialmente, dentro da ciência política, que a produção teórica se concentrou, fortemente, nos estudos sobre a dimensão institucional dos processos participativos, mais especificamente no domínio das chamadas Instituições Participativas (IPs) - termo cunhado por Avritzer para designar os espaços que possibilitam “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (2008, p. 44).

Segundo Trindade, essa gama de estudos referente às experiências participativas institucionais foi direcionada às “possibilidades de construção de uma nova cultura política” (2017, p. 47), contudo, o autor compreende que seria necessário a ampliação do debate alusivo a participação, a fim de que se possa obter um entendimento mais oportuno sobre o “processo de luta pela ‘democratização das democracias reais’ travado na atualidade” (2017, p. 47).

O contexto histórico no qual o Brasil se viu inserido, após a redemocratização no final da década de 1980, foi, de fato, o da criação e difusão pelo país de inúmeras instituições de caráter participativo, que ampliaram, em escala nada desprezível, as oportunidades de inserção institucional para os ativistas sociais nos mais diferentes setores de políticas (Avritzer, 2016). Centrada nas experiências dos orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas e conferências temáticas nacionais, a participação civil em nível institucional no Brasil tornou-se até mesmo referência internacional, atraindo a atenção de muitos pesquisadores nacionais e estrangeiros. Com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002, as experiências participativas tornaram-se ainda mais intensas e sistemáticas, com a criação de inúmeros conselhos e a realização de diversas conferências, o que levou, alguns autores, a afirmarem que a participação havia se tornado “uma feição institucional do Estado no Brasil” (Gurza Lavalle, 2011, p. 13).

Mesmo com todas as ressalvas e lacunas persistentes, o Estado brasileiro parecia, enfim, ter se tornado mais permeável à influência dos atores civis no processo político envolvendo as decisões sobre políticas públicas – uma demanda que articulou vários setores do campo democrático e progressista na luta pela redemocratização do país (Tatagiba, 2002). Nesse sentido, supondo que as recentes asserções em relação à

concentração dos estudos sobre participação na área institucional estejam corretas, é necessário deixar claro que isso não foi casual.

Podemos afirmar, seguramente, que os estudiosos, ao priorizarem a dimensão institucional desses processos, não buscaram construir uma agenda de pesquisa descolada da realidade empírica, pelo contrário, estavam justamente acompanhando um importante movimento desta realidade. Inegavelmente, uma parte considerável do ativismo brasileiro, que foi protagonista nas mobilizações durante as décadas de 1970 e 1980 contra o regime autoritário, havia “migrado” para os espaços institucionais abertos à participação civil.

Assim, a redemocratização do país e algumas vitórias eleitorais do PT em importantes cidades brasileiras nas eleições de 1989 – como São Paulo e Porto Alegre – acabou servindo como um estímulo para que muitos militantes se aproximassem ainda mais do sistema político - seja através do engajamento nas IPs ou até mesmo ocupando cargos na burocracia (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Abers e von Bülow, 2011; Silva e Oliveira, 2011).

Dessa maneira, podemos considerar que o deslocamento dos olhares analíticos em direção aos espaços institucionais de participação civil não foi um “erro”, mas sim, a consequência de um movimento importante da própria realidade e dos atores sociais que a constroem. Com isso, a agenda de pesquisa, que nos anos anteriores, preocupou-se muito mais com os debates sobre as potencialidades transformadoras dos movimentos sociais e da sociedade civil, passou a adquirir, gradualmente, uma feição mais “institucionalista”, priorizando a análise dos espaços e arenas participativas nas quais os ativistas se engajaram (Gurza Lavalle, 2003; Gurza Lavalle e Isuza Vera, 2011)

Entretanto, se é verdade que os estudiosos da participação - e, em especial, os cientistas políticos - direcionaram seus olhares para a participação institucional pelas razões supramencionadas, também é verdade que, em alguma medida, essa escolha estava diretamente relacionada a outros fatores, e não somente com uma manifestação empírica. Apesar de uma parte importante do ativismo brasileiro ter migrado para os espaços institucionais, não significa que todo o campo movimentalista tenha feito o mesmo. Em outras palavras: muitos ativistas sociais se engajaram nas IPs, mas, ao mesmo tempo, muitos outros não tinham tal espaço como foco principal na sua atuação, ou, até mesmo, buscavam articular sua atuação na via institucional à uma presença relevante nas ruas por meio de ações disruptivas - como ocupações de terras e imóveis

descumpridores de sua função social (Tavares, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012; Trindade, 2017).

Em síntese, *a escolha em priorizar a dimensão institucional dos processos participativos revela, em alguma medida, o alcance das preocupações do campo disciplinar da ciência política, cuja vocação institucionalista é um traço fortemente característico* (Bianchi, 2014). Nessa direção, o recente estudo de Tavares e Oliveira (2016) demonstrou que, no período entre 2007 e 2013, apenas 2,8% dos artigos acadêmicos em periódicos brasileiros classificados nos estratos A1 e A2 do Qualis/Capes na área de ciência política se voltavam para estudos sobre movimentos sociais, protestos e política disruptiva, ao passo que 55% dos textos analisados inserem-se na problemática da disputa institucional pelo poder entre elites na esteira da literatura neoinstitucionalista. Tal dado evidencia a *desproporção com que as diferentes temáticas são tratadas no âmbito da disciplina, a qual tende a privilegiar a dimensão institucional da realidade em detrimento das ações conflituosas que emergem a partir da luta nas ruas*.

Partindo da problemática estabelecida, o presente trabalho, o qual faz parte de uma pesquisa em andamento – coordenada pelo professor Thiago Aparecido Trindade¹ - tem como objetivo principal *analisar o perfil da produção teórica sobre participação na ciência política brasileira*. A problematização teórica central reside no ponto já levantado anteriormente: se é verdade que uma parte considerável do ativismo brasileiro se deslocou em direção à arena institucional, também é verdade que muitos outros processos estavam ocorrendo de forma simultânea. Em outros termos: a luta pela democracia jamais se resumiu à inserção institucional de ativistas sociais.

Assim, a hipótese da pesquisa se desdobra em dois pontos:

- i) a dimensão institucional dos processos participativos – leia-se, o engajamento de ativistas e organizações civis nas IPs – foi, de fato, consideravelmente privilegiada em detrimento de outras formas de participação, em especial as ações de protesto – protagonizadas sobretudo por movimentos sociais, mas
- ii) é possível verificar uma mudança no perfil desta produção teórica após os eventos ocorrentes em junho de 2013, as chamadas jornadas de junho.

¹ Coordenador da linha pesquisa “Democracia e ativismo político” no Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê).

As manifestações populares ocorridas em 2013 durante a Copa das Confederações, impulsionaram, para Trindade (2017), a reflexão referente às limitações desses canais de representação e participação política institucionalizados. Diante disso, Trindade (2017) lança o seguinte questionamento:

“por que, mesmo com tantas oportunidades de inserção institucional e de interlocução junto ao Estado a mobilização social por fora das vias oficiais continua ocorrendo com a intensidade verificada nos dias atuais?”
(Trindade, 2017, p. 47)

Nesse sentido, entendemos que os eventos de junho de 2013 marcam um ponto de virada nas reflexões dos estudiosos sobre participação no Brasil: se, até então, os olhares estavam fundamentalmente voltados para as IPs, as jornadas de junho fizeram com que os cientistas políticos “redescobrissem” a importância das ruas e passassem a conferir mais centralidade analítica aos estudos sobre movimentos sociais e protestos, conformando um cenário no qual a produção teórica sobre participação tende a ser mais equilibrada em relação ao período anterior.

A estratégia metodológica que vem orientando a presente pesquisa pode ser definida, basicamente, a partir das seguintes etapas: num primeiro momento, uma revisão conceitual sobre participação política e o debate a respeito da participação no Brasil – que, em linhas gerais, ocupou-se da análise da “participação social” (Avritzer, 2016) – e, posteriormente, um levantamento de dados - pesquisa e a categorização de todos os textos apresentados na Área Temática (AT) de Participação Política da ABCP. De posse desses dados - os quais serão complementados, em um momento posterior, dado a continuidade da pesquisa – através do levantamento em periódicos nacionais qualificados na área de ciência política nos estratos B1, A2 e A1, a partir do ano 2000 - será possível delinear a veracidade das hipóteses propostas, ou, ao menos, até que ponto estão corretas.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações finais. No primeiro capítulo, trava-se um debate teórico sobre o conceito de participação, bem como as principais formas através das quais a participação política dos cidadãos se manifesta na realidade. O segundo capítulo busca analisar de forma mais detida como se construiu o debate sobre participação na ciência política brasileira

no período posterior à Constituição Federal de 1988, apontando como a dimensão institucional foi preponderante nas análises. O terceiro e último capítulo apresenta os dados referente aos trabalhos apresentados na ABCP na Área Temática de Participação Política, como intuito de comprovar a hipótese aqui esboçada. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

CAPÍTULO I

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO E SUAS MÚLTIPLAS FORMAS DE EXPRESSÃO

O conceito de participação política está longe ser um ponto pacífico na literatura especializada. Ademais, com relativa frequência, os estudiosos parecem preocupar-se pouco em apresentar uma definição precisa e conceitualmente sólida, ocupando-se mais em debater os sentidos da participação, ou ainda, seus efeitos no sistema político e no tecido social. Ao menos em parte, esta imprecisão conceitual provavelmente se deve ao fato de que a participação é, ao mesmo tempo, uma categoria nativa que define a “prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (Gurza Lavalle, 2011, p. 101). Acrescente-se também que, dada sua condição inerentemente polissêmica, a “participação” é muitas vezes mobilizada como baliza normativa mesmo no campo do debate teórico por autores que simpatizam com o ideal de uma sociedade mais participativa – entendida como condição necessária para o combate às múltiplas desigualdades que operam no plano material e simbólico (Gurza Lavalle, 2016; Miguel, 2017).

Travar um debate sobre o conceito de participação a partir da comparação entre as diferentes definições oferecidas ao longo do tempo é algo que foge ao escopo deste texto, mas, de qualquer forma, é necessário adentrar minimamente na questão conceitual para conferir mais substância à nossa discussão. A definição de Brady serve como um bom ponto de partida. Para o autor, a participação é entendida como “a *ação de cidadãos comuns* com o objetivo de *influenciar alguns resultados políticos*” (1999, p. 737, grifos no original, citado por Borba, 2012, p. 265). Essa definição, ao mesmo tempo em que procurava captar o que grande parte dos estudos sobre participação se propunha a analisar, também foi capaz de influenciar fortemente os estudos posteriores.

No entendimento de Teorell, Torcal e Montero (2007, p. 336), a definição proposta por Brady está assentada em quatro questões cruciais. Em primeiro lugar, a participação política significa uma *ação*, ou seja, trata-se de um comportamento empiricamente observável assumido pelos indivíduos. Segundo, esses indivíduos são os chamados *cidadãos comuns*, o que significa que não são grupos pertencentes às elites

políticas, sejam os políticos eleitos pelo voto popular, a burocracia estatal ou até mesmo os lobistas (Teorell, Torcal e Montero, *idem*). Claro que, pela lógica, também estão excluídas desta definição as elites empresariais, principais detentoras do poder econômico na maioria das sociedades. Em terceiro lugar, a ação destes cidadãos comuns tem um objetivo claro de exercer uma influência nas decisões políticas tomadas no âmbito do aparelho estatal ou em outras esferas, o que significa excluir aqueles tipos de comportamentos mais “passivos”, como discutir política na esfera pública com outras pessoas (nos moldes propostos pelo deliberacionismo habermasiano) ou se informar das notícias pelos meios de comunicação. Por último - e este é um dos pontos mais relevante nesta definição em relação às primeiras discussões conceituais sobre participação (ver sobretudo Verba e Nie, 1972) - as demandas políticas dos cidadãos comuns não precisam necessariamente ser endereçadas ao governo ou ao sistema político no sentido mais amplo do termo (*ibidem*). A ação dos cidadãos pode estar direcionada à própria sociedade (lutas contra o machismo, o racismo, homofobia etc.) ou então contra empresas privadas que agridem o meio ambiente ou são denunciadas pela prática do trabalho escravo.

É importante salientar que a ênfase teórica na ação dos cidadãos comuns resulta das mudanças nos padrões de participação política verificados nas sociedades de capitalismo avançado pelo menos desde a década de 1960 (Borba, 2012; Norris, 2002), quando ocorreu uma onda de mobilizações sociais voltadas a diferentes temáticas e contribuiu de forma relevante para intensas transformações políticas e culturais naquelas sociedades, transformações que também puderam ser verificadas no plano do debate teórico. Para se ter uma ideia, o contexto de mobilização social nos países do Norte naquele momento histórico foi decisivo para a reformulação do debate sobre movimentos sociais, dando origem às correntes mais relevantes nesse campo teórico atualmente (della Porta e Diani, 2006; Alonso, 2009).

Em suma, se no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial as definições sobre a participação política estavam assentadas fundamentalmente no comportamento eleitoral dos cidadãos, conforme será debatido mais adiante, a partir da década de 1960 o debate teórico vai incorporar o engajamento mais ativo dos atores civis no processo político.

De todo modo, o conceito de participação que consideramos mais apropriado é aquele proposto por Gianfranco Pasquino:

“A participação política é o conjunto de ações e de comportamentos que aspiram a influenciar, de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal, as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesses dominante” (2010, p. 74, citado por Borba, 2012, p. 265).

Porém, o que é de fato essencial para o debate proposto neste estudo é a compreensão das *variadas formas* através das quais a participação política se manifesta na realidade, o que implica em tomar conhecimento das diferentes (pelo menos das principais) abordagens existentes sobre o assunto. Na ciência política em particular, o termo participação política é utilizado para designar um conjunto de atividades que pressupõe desde um grau de envolvimento mínimo do cidadão até um engajamento mais incisivo na vida pública:

“(...) o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além” (SANI, [1983] 2010, p. 888).

Sem dúvida, o ato de votar é entendido como a forma de participação por excelência na sociedade moderna, e é, de fato, basicamente a única via de participação política ao alcance da ampla maioria da população. A participação regular em manifestações, a militância em um partido ou mesmo em uma associação voluntária constituem formas de engajamento cívico que envolvem um número muito menor de pessoas, o que se explica, dentre outras razões, pelo fato de que é necessário dispor de certas condições – sobretudo materiais – para sua realização (Idem, p. 890). Nesse sentido, não é de surpreender que uma boa parte da teorização sobre a participação política tenha se debruçado sobre o voto, mas, como já apontado anteriormente, é

visível também que o conceito de participação foi se alargando no decorrer do tempo com o objetivo de incluir outras formas de ação dos cidadãos que passaram a ser interpretadas como formas de participação política (Borba, 2012, p. 164), com destaque à chamada “participação não institucionalizada” (Norris, 2002; Manin, 2013), que será objeto de debate mais adiante.

Por ora, concentremo-nos na forma mais elementar de participação política: a participação eleitoral, que corresponde não apenas ao voto, mas ao conjunto de atividades que conectam os cidadãos aos partidos e candidatos no momento das eleições (Gurza Lavalle, 2016, p. 183). Para os autores da chamada “teoria tradicional” da democracia, a participação política refere-se basicamente a esse conjunto de atividades, configurando, portanto, um fenômeno restrito e claramente delimitado em termos empíricos. Nesta acepção, a participação “é integralmente enquadrada pela organização do sistema político e só conta como participação política aquilo que se dirige a esse sistema” (Miguel, 2017, 85-6), conferindo aos cidadãos comuns um papel secundário no que se refere à condução dos assuntos públicos (Pateman, [1970] 1992). Considera-se que o trabalho de Lester Milbrath (1965), intitulado *Political participation*, é um dos principais pontos de apoio para o desenvolvimento desta concepção. Na referida obra, Milbrath procura estabelecer uma escala de participação compreendendo diferentes níveis de engajamento, “que começam com o ato de votar, passam por tentar angariar votos, contribuir com doações a campanhas ou fazer contato com funcionários públicos e culminam na candidatura às eleições e na ocupação de cargos públicos” (Miguel, 2017, p. 85).

Em alguma medida, estes estudos foram capazes de detectar e até mesmo de denunciar as assimetrias de poder que condicionam a participação política nas sociedades ocidentais (Mannbridge, 1997; Gurza Lavalle, 2016). Nas palavras de Miguel: “São estudos, enfim, que podem – em suas franjas mais críticas – problematizar a exclusão política de alguns grupos sociais, como trabalhadores, mulheres ou negros (...)” (2017, p. 86) Trata-se, fundamentalmente, da identificação de mecanismos de desigualdade que condicionam fortemente as possibilidades de participação políticas dos diferentes grupos sociais nos assuntos públicos, o que gera inevitáveis distorções no sistema representativo:

“(...) interesses não representados e, nesse sentido, associados a grupos marcados pela desigualdade política, dificilmente conseguem

se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas. Por conseguinte, grupos sociais com baixa participação, sem voz na esfera pública e sub-representados, simultaneamente, posicionados em lugares desvantajosos em diversas dimensões de *status* social e econômico, tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados e organizados recebem os benefícios da sobrerrepresentação. A desigualdade econômica causa desigualdade política e a última faz que o funcionamento regular da representação favoreça os grupos abastados, perpetuando a primeira” (GURZA LAVALLE, 2016, p. 177).

Produz-se, nesse sentido, uma espécie de círculo vicioso que impede os cidadãos de baixo *status* socioeconômico de alcançar posições mais centrais e/ou relevantes no sistema representativo, inviabilizando uma “competição justa” entre os diferentes grupos sociais (Macpherson, 1978; Miliband, 1972; Miguel, 2005).

Entretanto, é verdade que a participação distorcida é considerada um problema para a teoria tradicional da democracia, mas até certo ponto. Primeiro, é importante entender que, embora a participação seja um “valor” para estes teóricos, ela não ocupa posição central no modelo explicativo e na própria concepção subjacente de democracia. Aqui, o mecanismo fundamental para o funcionamento e para a própria existência da democracia é a *representação*, e não a participação dos atores civis na vida pública (Pateman, 1992; Miguel, 2014; 2017; Gurza Lavalle, 2016). Segundo, é conveniente lembrar o fato de “os autores desse campo conceberem que as bondades e malefícios da democracia guardam conexões umbilicais entre si”, no sentido de que os remédios para combater os males da participação distorcida poderiam gerar problemas muito maiores, isto é, “mais danosos para a democracia do que os males que pretendem combater” (Gurza Lavalle, 2016, p. 181).

Em outros termos, seria um equívoco buscar o nivelamento das condições socioeconômicas dos diferentes indivíduos e grupos sociais na expectativa de que isso traria benefícios para o regime. Isso poderia acarretar em problemas e distorções que atingiriam em cheio os alicerces do estado liberal, o que aí sim colocaria em xeque a essência do sistema político democrático. Basicamente, estamos nos referindo aqui ao

binômio liberdade e igualdade, que no pensamento liberal clássico assume a forma de uma polarização claramente antagonista: *liberdade x igualdade*. Embora exista um complexo debate relacionado a este tópico, em linhas gerais o *mainstream* da teoria liberal entende que a igualdade entre todos deve ser restrita ao plano formal, enquanto que a desigualdade no plano material é amplamente tolerada em nome do pilar fundamental do estado democrático: a liberdade individual. O receio maior dos teóricos liberais é que uma igualdade crescente no plano material se faria em nome do sacrifício das liberdades individuais, notadamente, claro, o sagrado direito de propriedade – a sociedade que se escondia por trás da “cortina de ferro” constituía evidência incontestável quanto a essa premissa. É por isso que, sendo a participação distorcida e desigual entendida como uma consequência desse conjunto de assimetrias estruturantes da sociedade, ela é um “mal” aceitável para estes pensadores.

Em outros modelos teóricos, mais preocupados com uma igualdade mais efetiva no plano material, as distorções no processo participativo serão encaradas como um problema muito mais urgente e central. É o caso da teoria participacionista, que tem em Carole Pateman sua grande expoente (Gurza Lavalle, 2016; Miguel, 2017). Neste campo teórico, a participação ocupa de fato um lugar central nas preocupações teóricas e políticas dos estudiosos, que não a enxergam como uma forma de suprimir o sistema representativo característico das sociedades liberais, mas sim de aprimorá-lo. O modelo teórico esboçado por Pateman

“(…) enfatiza a democratização da vida cotidiana, especialmente nos locais de trabalho (a chamada ‘democracia industrial’, que exige formas de autogestão nas empresas). Com isso, as pessoas ganhariam maior controle sobre suas próprias vidas, uma vez que, ao menos parcialmente, a alienação própria do trabalho assalariado seria desafiada. Na medida em que procedimentos democráticos fossem estendidos também às escolas, às vizinhanças etc., haveria uma retomada coletiva da autonomia. É claro que a democracia industrial é incompatível com a manutenção do capitalismo. (...) O controle dos trabalhadores sobre o processo produtivo, aí incluídas as decisões sobre jornada de trabalho, taxas de investimento e remunerações, anula a efetividade da propriedade” (MIGUEL, 2017, p. 86-87).

A partir do trecho supracitado, percebe-se como o modelo teórico participacionista patemaniano é, em grande medida, desagradável para os teóricos do campo tradicional e até mesmo ameaçador para o pensamento liberal clássico, uma vez que a liberdade individual de propriedade estaria, pelo menos aparentemente, ameaçada pela possibilidade de uma participação mais efetiva dos trabalhadores na indústria - apenas para citar uma dentre várias possibilidades. Em linhas gerais, a teoria participativa vai trabalhar com esse pressuposto: a participação civil deve ser estimulada em diversos espaços sociais, desde a escola até o local de trabalho. Ancorados em teóricos como Rousseau e Stuart Mill, os participacionistas irão enfatizar a dimensão pedagógica da participação política, no sentido de que ela tem um papel crucial na formação dos cidadãos e os capacita para um engajamento mais qualificado na vida pública (Pateman, 1992; Macpherson, 1978). Dessa forma,

“(…) a *accountability*, que na democracia eleitoral tende a funcionar precariamente, dada a incompetência política generalizada dos representados, seria aprimorada com o treinamento oferecido pela participação na base. A compreensão desse vínculo entre os níveis micro e macro, que recupera o caráter educativo da atividade política apontado por Rousseau e Stuart Mill, entre outros, é essencial para que o modelo participativo ganhe sentido” (MIGUEL, 2017, p. 88).

Todavia, e reforçando o que já foi pontuado, a participação, a despeito de sua centralidade no referido modelo teórico, não tem como pretensão a supressão do sistema representativo:

“Ao contrário, entre suas funções está o aprimoramento das instituições representativas. O modelo sugerido por Macpherson (1978 [1977]) também julga que a ampliação das oportunidades de participação geraria um salto na qualidade da representação. Ele dá ênfase menos à democracia industrial e mais a instituições de tipo soviético, isto é, comitês simultaneamente deliberativos e executivos, com a participação de todos, para gerir a vida quotidiana, nas fábricas, mas também em escolas e vizinhanças. Ao lado deles, administrando as estruturas maiores da sociedade, permaneceriam os mecanismos da

democracia liberal, só que providos de mais conteúdo, graças à qualificação da cidadania” (MIGUEL, 2017, p. 89).

A rigor, portanto, a teoria participativa não se apresenta como uma abordagem “antissitêmica”, mas que tem a “simples” pretensão de tornar mais democráticas as estruturas políticas e econômicas da sociedade liberal. O que entra em choque, entretanto, com os teóricos ligados ao pensamento mais tradicional da teoria democrática, é que os cidadãos comuns, na melhor das hipóteses, exerceriam um papel de tomadores efetivos de decisões, ao menos em alguns espaços e contextos, o que vai totalmente de encontro ao pensamento de autores como Schumpeter, Sartori e Huntington, por exemplo (Pateman, 1992).

Entretanto, o voto não é, definitivamente, a única modalidade possível de engajamento participativo. Um aspecto importante e que teve relevância mesmo na teoria tradicional do pensamento democrático é o engajamento civil em associações voluntárias, que em última análise teriam importante papel no fortalecimento da democracia (Gurza Lavalle, 2016, p..). O engajamento associativo ocupou especial destaque, contudo, na segunda geração da abordagem participacionista, cujo destaque maior talvez fique por conta das contribuições de Paul Q. Hirst (1994), autor que “defendeu um modelo de democracia associativa em que a soberania pudesse ser efetivamente exercida de modo difuso e hiperpolicêntrico por uma cidadania organizada em associações comunitárias ou de escala local” (Gurza Lavalle, 2016, p. 193). Cabe reforçar, claro, que as preocupações teóricas e normativas do pensamento de Hirst encontram-se mais próximas de Pateman do que dos teóricos tradicionais como Schumpeter ou Sartori, daí a aposta em um modelo no qual os cidadãos também são protagonistas, embora em moldes diferentes daqueles trabalhados pela primeira geração da corrente. De qualquer forma, é inegável que nas sociedades democráticas o engajamento associativo constitui um ponto de grande relevância política e teórica quando se trata da análise da participação da sociedade nos assuntos públicos. Mesmo os teóricos alinhados ao campo tradicional da teoria democrática debruçaram-se sobre o tema e reconheceram que a participação dos cidadãos nas associações possibilitava minimizar, em alguma medida, as distorções no sistema representativo (Gurza Lavalle, 2016).

Contudo, ao longo das últimas décadas, outra forma de participação civil na política ganhou destaque na teoria democrática, especialmente entre alguns teóricos deliberacionistas e também entre alguns ligados à terceira geração da escola participacionista. Referimo-nos aqui à participação civil em espaços institucionais de participação, instâncias formais criadas pelo Estado mas que são abertas à sociedade civil (com regras de acesso que variam significativamente) e dedicadas a discutir programas de políticas públicas ou outras ações governamentais. Esta foi, sem sombra de dúvida, a modalidade de ação participativa que mais ganhou destaque no debate teórico brasileiro sobre a participação (Avritzer, 2008), como será discutido no capítulo seguinte.

A ideia básica consiste em envolver na discussão pública todas as partes diretamente interessadas ou afetadas de algum modo por políticas específicas. Pelo lado da teoria deliberativa, foi Joshua Cohen que se notabilizou nessa discussão ao propor que a deliberação pública cidadã fosse institucionalizada em espaços apropriados para que tivesse, de fato, alguma influência sobre as decisões estatais. Cohen considerava que a deliberação na esfera pública nos moldes habermasianos era apenas “defensiva”, e se preocupou em propor um modelo no qual os cidadãos tivessem um papel mais efetivo na formulação das políticas estatais (Cohen, 1989; Faria, 2010).

Na escola participacionista, autores como Warren (2002) e Fung (2006) destacam-se na análise “das inovações democráticas de caráter participativo” (Gurza Lavalle, 2016, p. 190), certamente embalados pelo contexto no qual experiências institucionais proliferaram por vários países do globo. É importante salientar que, em relação às duas primeiras gerações da corrente participativa, esta última linhagem de autores parece ter uma concepção política mais “realista” e menos ambiciosa no que se refere ao papel da participação no sistema político democrático. Ao que tudo indica, perderam força nessas análises a possibilidade da participação no local de trabalho, ao passo em que se conferiu prioridade à análise da participação civil em espaços institucionalizados. Há que se considerar que, de fato, o contexto político e social mudou consideravelmente no período histórico que separa a primeira da terceira geração do participacionista. Na época de Pateman e Macpherson, o trabalho na indústria ainda era considerado um dos pilares centrais da sociedade capitalista ocidental, enquanto que, na atualidade, teria emergido um novo tipo de organização social, que deu origem à uma sociedade “pós-industrial” – colocando em xeque muitos

dos modelos teóricos das Ciências Humanas formulados até o auge da Guerra Fria. De certa forma, portanto, a mudança no foco da teoria participacionista é um reflexo da própria mudança do cenário político e econômico na sociedade capitalista.

Por fim, cabe fazer menção à participação em uma de suas modalidades mais controversas: o protesto político. No Brasil, por exemplo, como discutido recentemente por alguns pesquisadores (Tavares, 2012; Trindade, 2017), a associação entre o protesto e o conceito de participação não parece ser muito óbvia para muitos estudiosos do tema. Em larga medida, isto se deve ao fato do debate brasileiro sobre participação ter permanecido em larga medida focado na sua dimensão institucional, mais especificamente nas instituições participativas mencionadas anteriormente. E de fato, houve um relevante “deslocamento”, por assim dizer, de muitos ativistas em direção aos espaços institucionais no momento posterior à redemocratização institucional do país, ou seja, é correto afirmar que os espaços institucionalizados de participação constituíram uma arena privilegiada na disputa pela construção democrática na sociedade brasileira (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Com isso, os estudiosos interessados na luta pela democracia – ao que tudo indica, principalmente no campo disciplinar da ciência política – voltaram seus olhares para dentro desses espaços em detrimento de uma leitura mais cuidadosa daquilo que se passava fora deles. Nesse sentido, é possível dizer que as ações de protesto protagonizadas por movimentos populares, mesmo por aqueles que também se inseriram em alguma medida nas instituições participativas, foram colocadas à margem do debate teórico sobre participação e luta pela democracia no Brasil. Uma exceção importante é a obra de Gabriel Feltran (2005; 2007), autor que se dedicou ao estudo das organização populares engajadas na luta pelos direitos humanos na periferia de São Paulo, em um contexto no qual a violência urbana tornava-se uma marca cada vez mais presente no cotidiano desses espaços. Talvez o principal mérito dos estudos de Feltran tenha sido chamar a atenção para o fato de que a luta pela democracia não estava restrita às arenas institucionais participativas (Dagnino e Tatagiba, 2007), justamente num momento em que os cientistas políticos estavam nutrindo certo fetiche pelo engajamento ativista nestes espaços (Trindade, 2017). A recente análise de Trindade - apoiada centralmente na discussão proposta por Tavares (2012) - procurou sumarizar esse quadro de forma crítica, apontando justamente para as lacunas que se abriram na agenda de pesquisa sobre participação no Brasil:

“Nos anos recentes, o tom assumido pelo debate sobre a participação política tem desconsiderado outras formas de ação que, a despeito de se caracterizarem pelo seu caráter extrainstitucional, *também devem ser entendidas como formas de participação política*. Referimo-nos aqui às chamadas práticas *ativistas* ou *ações de protesto*, como ‘greves, bloqueios de estradas com pneus em chamas, ocupações de prédios públicos e de imóveis descumpridores da função social, protestos de rua ou boicotes’ (Tavares, 2012, p. 44). Consideramos que essa é uma lacuna importante na recente agenda de pesquisa sobre participação e democracia no Brasil, notadamente no campo disciplinar da Ciência Política” (2017, p. 39-40; grifos no original).

É importante ressaltar, porém, que na literatura internacional, pelo menos desde o final da década de 1970, o protesto vem recebendo um tratamento mais sistemático por parte dos estudiosos da participação política (Norris, 2002; Borba, 2012). Por mais que possam ser levantados alguns problemas em relação a essas abordagens (alo que foge ao escopo desse texto), elas nos permitem estabelecer uma conexão teórica entre a ação disruptiva e a noção de participação, o que certamente contribui para enriquecer o debate brasileiro a respeito do tema. A recente sistematização feita por Julian Borba é bastante útil nessa direção:

“O reconhecimento das modalidades de protesto político nos estudos de participação somente vai receber um tratamento empírico sistemático, em *Political action*, de Barnes e Kaase (1979). O ponto de partida desse trabalho é o reconhecimento das ‘*ondas de protesto político que varreram as democracias industriais avançadas* no final da década de 1970’ (BARNES & KASE, 1979, p. 13, grifos no original). A importância desse reconhecimento está relacionada ao fato de que, até então, o fenômeno da participação massiva e da mobilização política na forma de protestos era associado ao contexto de instabilidade política dos países em desenvolvimento. (...) Ao reconhecer as atividades de protesto e contestação como uma modalidade de participação política, percebendo-as não como uma anomalia típica dos países subdesenvolvidos, mas como fenômenos que estavam acontecendo naqueles contextos centrais, em termos de

desenvolvimento político e econômico – e sem necessariamente apontar para uma crise de legitimidade das democracias, como chegou a ser apontado em alguns estudos –, tal projeto levou a uma reformulação das próprias formas de mensurar e classificar a participação política (...)” (BORBA, 2012, p. 270).

Portanto, a partir desse momento, o protesto político passa a ser interpretado pelos estudiosos da participação em uma perspectiva positiva, o que acrescenta uma questão importante no debate sobre as liberdades de ação e de manifestação nos regimes democráticos. Mas, sem dúvida, o aspecto fundamental nesse quadro mais geral consiste na possibilidade de se travar um debate teórico consistente sobre a *importância* do protesto para a construção da democracia e para a ampliação dos direitos básicos de cidadania do ponto de vista histórico. Como bem colocado por Tavares:

“A jornada de trabalho definida em lei, o sufrágio universal, a vedação ao tratamento normativo que desfavorecia os negros, a liberdade de expressão e os direitos sexuais e reprodutivos são apenas alguns exemplos de atributos constitucionais dos Estados ocidentais contemporâneos que não podem ser suficientemente compreendidos senão mediante uma intensa e estreita associação a termos como greves, barricadas, boicotes, marchas, manifestos e bloqueios. Sem ativismo e, de um modo dramático, sem perdas humanas e radicalizações efetivadas por ativistas, dificilmente as noções de direitos humanos e de liberdades civis, hoje quase naturalizadas no Ocidente, fariam parte do nosso repertório jurídico-político. Em resumo, a democracia e o constitucionalismo devem muito à prática de ativistas que agem às margens das instituições (...)” (2012, p. 52).

Tendo em vista os elementos debatidos nesse tópico, é de suma importância analisarmos de forma mais detida os aspectos gerais do debate sobre participação na ciência política brasileira, o que constitui o objeto de nossa discussão no item seguinte desta monografia.

CAPÍTULO II

O DEBATE SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Preocupada com o processo de construção da democracia, a academia brasileira de ciência política - a qual esteve antes, durante a década de 80 e em boa medida no decorrer dos anos 90, direcionada à análise dos movimentos sociais e da sociedade civil - passou então, segundo Santos e Avritzer (2003), otimista em relação a possibilidade da construção de uma democracia de alta intensidade mediante a emergência de tais novas práticas participativas, a voltar sua análise e pesquisas aos espaços institucionais, deixando de trabalhar a amplitude do conceito de participação e colocando a margem da agenda de estudos e pesquisas os atores civis e práticas de ativismo político (Tavares, 2012).

Segundo Gurza Lavalle (2016), hoje o Brasil pode ser considerado um dos países com o maior número de práticas participativas. Mesmo que a real efetividade dessas possa ainda ser questionada, intensas disputas e transformações ocorreram, no decorrer do século XX, para que as formas de participação popular – sobretudo das camadas de baixa renda – fossem ampliadas. No que tange a literatura sobre participação política pós processo de redemocratização, os anos 90 foram marcados pela luta dos setores progressistas na consolidação dos avanços constitucionais relativos ao direito à participação obtidos pela Constituição de 1988 (Teixeira, 2013).

Embora, no início da década de 90, a tentativa do governo Collor de consolidar o neoliberalismo no Brasil, em nome da abertura do país às mudanças econômicas, tenha limitado as garantias democráticas, principalmente no que se refere a “abrangência e o escopo das intervenções democrático-participativas” (Teixeira, 2013, p. 56), a consolidação do neoliberalismo no governo de Fernando Henrique Cardoso, pelo chamado neoliberalismo de segunda geração, produziu significativos impactos na agenda da participação. Se antes a proposta neoliberal voltava-se a tentativa de reduzir a participação estatal e desativar os programas sociais, no governo de FHC o neoliberalismo assume o combate à pobreza como necessário à própria estabilidade política bem como a continuidade das reformas econômicas almejadas (Teixeira, 2013).

“É sob a chave da reorientação das políticas públicas, a partir da participação dos setores privados lucrativos e não lucrativos na

produção e distribuição de bens e serviços sociais, que o discurso neoliberal passará a conferir lugar à participação da sociedade civil.” (Teixeira, 2013, p. 56)

Dessa forma, como ressaltado por Teixeira (2013), a participação passou a ser encarada como ferramenta de gestão, contribuindo para eficácia dos programas e projetos governamentais, uma vez que se esperava, com ela, a redução dos custos e aprimoramento dos esforços e distribuição das verbas públicas.

O relativo consenso sobre a relevância da participação social na construção e implementação de políticas públicas, construído, sobre essa perspectiva, ao longo da década de 90, foi visto com ressalvas por alguns teóricos do campo da participação. A disputa semântica do conceito em projetos políticos concorrentes levou Evelina Dagnino a nomear tal fenômeno como confluência perversa, ressaltando a ambiguidade que as experiências emergentes do contexto neoliberal - tanto brasileiro quanto latino-americano -, na tentativa de explicitar as distintas perspectivas (e disputa) de leitura do conceito de participação, o qual assumia pontos tão diferenciados dentro de debate (Teixeira, 2013).

Considerada as ressalvas que alertavam à possibilidade de redução política e resistência democrática oriundas do neoliberalismo, o período foi marcado pela aparente descentralização política, trazendo para dentro do espaço público parte dos setores populares antes totalmente negligenciados (Teixeira, 2013).

Segundo Teixeira (2013), Feltran alerta, contudo que, tal reconfiguração do espaço público fez com que as formas alternativas de negociação, caracterizadas anteriormente pelo exercício de pressão e trabalho de base, fossem substituídas pelas formas pragmáticas de negociação com o Estado, fazendo com que a política ficasse em segundo plano em relação a gestão, marginalizando, dessa maneira, os dissensos indispensáveis à democracia. O avanço do neoliberalismo juntamente com o encaminhamento para o centro do Partido dos Trabalhadores, principal representante do setor progressista na época, contribuíram para a perda do peso simbólico que associava participação as transformações sociais, o que Feltran considerou progressiva perda de horizonte utópico (Teixeira, 2013).

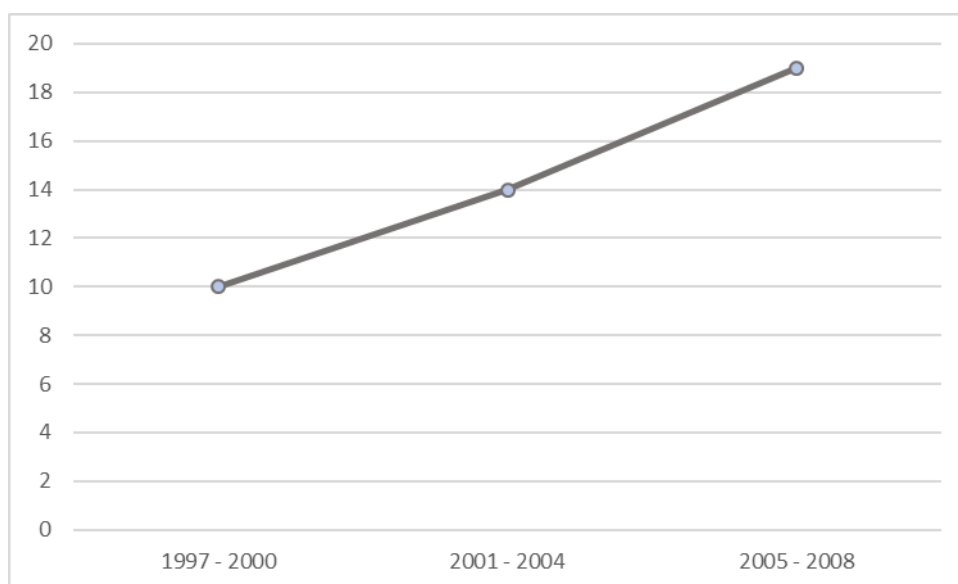
Contudo, Teixeira (2013) ainda ressalta que não se pode negar os avanços nos novos direitos a participação consolidados nesse período, principalmente com a

ascensão do governo Lula. E completa: a permeabilidade dos atores civis nessa nova arquitetura participativa reinventou a produção das políticas públicas no Brasil e a penetração dos conselhos gestores e orçamentos participativos por grande parte do território nacional, evidenciando o crescimento numérico significativo dessas novas experiências participativas.

Lopes e Pires (2010) indicam, em nível municipal, não somente a disseminação dessas instituições participativas, mas como também a expansão das áreas políticas de atuação de tais conselhos municipais e orçamentos participativos, deixando, dessa forma, de serem simples políticas públicas destinadas ao repasse de recursos a esses municípios. Entre essas novas áreas, os autores destacam a ascensão dos conselhos referentes aos direitos humanos, como direito das mulheres, idosos e juventude.

De maneira geral, Lopes e Pires (2010) ressaltam ainda que o número médio de conselhos, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, praticamente dobrou em dez anos, passando de 10 conselhos municipais na gestão de 1997-2000 para 19 na gestão de 2005-2008. Quanto ao número de experiência de orçamento participativo, os autores demonstram que, em 2010, no mínimo, 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes já havia tido contato com algum tipo de experiência de orçamento participativo.

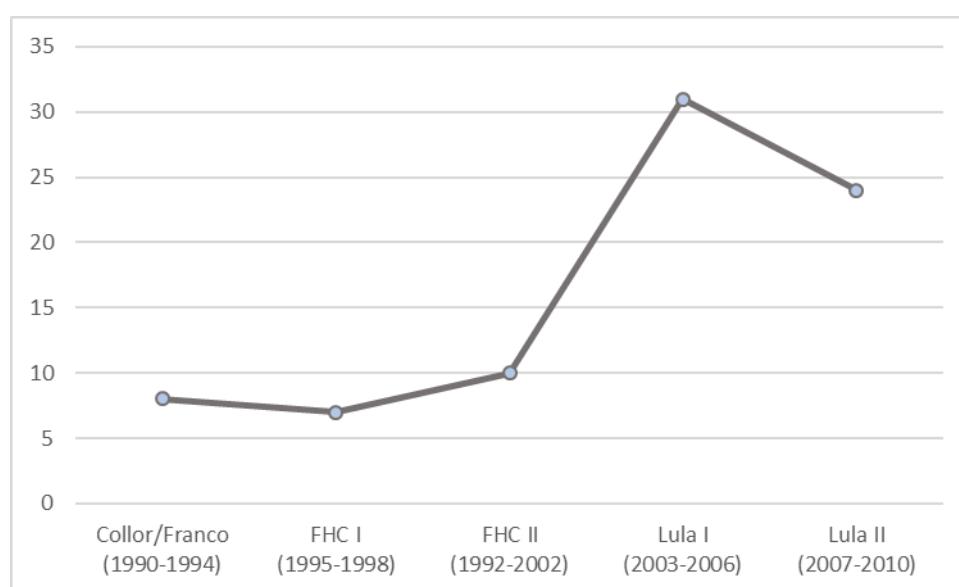
Gráfico 1 - Número médio de conselhos nos municípios com mais de 100 mil habitantes



Fonte: Lopes e Pires (2010)

Já em âmbito nacional, Trindade (2016) ressalta, segundo pesquisa de Pires e Lopez (2010), a mobilização de 1.350 conselheiros titulares e a existência de 31 conselhos gestores. Os autores apontam ainda a realização de 80 conferências nacionais entre os anos de 1988 e 2009. O gráfico a seguir evidencia, através da apresentação do número de conferências pós a promulgação da Constituição de 88, a ascensão do número de experiências participativas, principalmente nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, que, juntos, representam 68 % do total de conferências realizadas até o ano de 2010.

Gráfico 2 - Conferências nacionais no Brasil democrático: número de conferências realizadas



Fonte: Pogrebinski e Santos (2010), citados por Pires e Lopez (2010), em Trindade (2010).

Tavares (2012) contudo enxerga tal crescimento das instituições com algumas ressalvas, pontuando que, passado mais duas décadas e meia desde a implementação das primeiras experiências de instituições participativas no Brasil, não seria possível constatar nenhum efeito distributivo relevante com tais práticas (Tavares, 2012, p. 53). Mais ainda, a maioria dos municípios continuariam a

“dedicar parcelas apenas simbólicas dos seus recursos para tais programas, enquanto seguem engajados em políticas de guerra fiscal que, no atacado, perpetuam as iniquidades orçamentárias que a deliberação deveria superar” (Tavares, 2012, p. 53)

É inegável contudo que, principalmente devido a presença do ex-presidente Lula, uma nova configuração institucional foi gerada devido sobretudo a entrada de diversos militantes no Estado – inclusive, como apontado por Maria Celina D’Araújo (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 326), na ocupação de altos cargos governamentais – modificando o histórico das relações estabelecidas entre grupos da sociedade civil e instituições. É nessa circunstância Abers, Serafim e Tatagiba (2014) consideram que movimentos sociais e atores estatais reinventam seus canais de comunicação e negociação, uma vez que, ao alcançarem cargos de grande relevância no aparelho burocrático do Estado, trouxeram para dentro dele suas bandeiras e demandas anteriormente defendidas no âmbito da sociedade civil (Abers, Serafim e Tatagiba, p. 326). Procurou-se então fortalecer e ampliar tais espaços participativos já formalizados sem, porém, abandonar os canais de reivindicação historicamente consolidados, como protestos, manifestações, e outras formas de ativismo.

É válido ressaltar entretanto que, apesar da ampliação das relações do Estado com os movimentos sociais e ativistas, esse movimento não resultou impreterivelmente no maior acesso aos “direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento no curto prazo ou fortalecimento das redes movimentalistas no longo prazo.” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p. 327)

Trindade (2016) entende a democracia e a cidadania moderna como resultado das lutas sociais, assumindo que própria literatura nos levou, desde o início da construção do Estado moderno, a uma estreita conexão entre garantias democráticas e conflito. O autor retoma ainda, em referência a proposta de Geoff Eley, a própria exigência do conflito pela democracia para o rompimento da ordem política e social já previamente estabelecida. Apesar do evidente reconhecimento da importância da dimensão do conflito nos avanços democráticos e da própria contribuição da mobilização popular no aperfeiçoamento das instituições democráticas,

“quanto mais as fronteiras da participação política se alargam no campo institucional, os limites daquilo que são consideradas formas legítimas de mobilização coletiva parecem tornar-se cada vez mais estreitos.” (Trindade, 2016, p. 3)

Mais ainda, é necessário reconhecer a incapacidade das instituições em incorporar determinadas demandas, sobretudo as de grupos sociais marginalizados pelos

mecanismos institucionais excludentes. Mesmo com a inclusão dos atores civis nos processos decisórios institucionais, tais formas de participação não se descolam totalmente de uma vertente de classe, sendo o recurso a ação direta muitas vezes a única alternativa de tentativa de visibilidade das demandas de tais grupos subalternizados (Trindade, 2016).

Baseado em uma amostra de 2200 indivíduos, selecionados aleatoriamente em todas as regiões brasileiras, Vaz (2013) procurou entender, através do estabelecimento do perfil socioeconômico desses indivíduos, qual a probabilidade média de participação desses em três modalidades de instituições participativas. No que se refere a renda familiar, por mais que o percentual de indivíduos participantes nas Conferências Temáticas e Orçamento Participativo sejam, em sua maioria, oriundos de média baixa e média renda, nos Conselhos Gestores por sua vez os indivíduos de baixa e média renda familiar são inexistentes. Já quanto a escolaridade, nas três modalidades de IPs prevalecem indivíduos de escolaridade média alta. Em relação ao sexo, somente as Conferências Temáticas apresentam maioria feminina, e, quanto a cor, em todas as modalidades analisadas, predominou a cor branca (Vaz, 2013).

Tabela 1 - Perfil socioeconômico dos participantes em IPs

Variável	Categorias	Conselhos Gestores (%)	Orçamento Participativo (%)	Conferência Temática (%)
Renda familiar	baixa	0	2,9	8,4
	média baixa	0	54,4	28
	média	24,3	30,9	35,8
	média alta	37,8	10,3	18,9
	alta	37,8	1,5	9
	total	100	100	100
Escolaridade	baixa	10,8	23,1	15,3
	média baixa	21,6	28,7	22,3
	média alta	40,5	31	40
	alta	27,1	17,2	22,4
	total	100	100	100
Sexo	masculino	59,5	57,4	44,8
	feminino	40,5	42,6	55,2
	total	100	100	100
Cor	preta	13,5	19,2	16,8
	parda	37,8	39,6	36,4
	branca	48,6	41,2	46,9
	total	100	100	100

Fonte: extraído de Vaz, 2013.

De uma forma ou de outra, a academia brasileira de ciência política esteve, principalmente pós Constituição de 88, voltada, majoritariamente, aos estudos relativos as instituições participativas. A necessidade de entender a permeabilidade que estava sendo criada entre Estado e movimentos sociais levou a produção acadêmica a trabalhar a dimensão do conflito voltada para a abordagem da construção democrática, o que, de certa maneira, encaminhou os estudos do campo da participação para o pensamento das possibilidades de colaboração e construção do consenso, abstendo-se, assim, do debate sobre a dimensão disruptiva do conflito que, apesar de negligenciada, continuou a acontecer - ações coletivas diretas como protesto, greves, boicotes e o próprio ativismo dentro dos movimentos sociais, ou seja, as formas de participação política extra institucional (Trindade, 2017)

Partindo então da análise da construção do debate e panorama dos estudos e pesquisa sobre o campo da participação no Brasil pós Constituição de 88, pontuamos, com base no perfil da produção acadêmica da ciência política brasileira, o qual será melhor exposto e analisado no capítulo seguinte, a necessidade de extensão dos trabalhos para além do enquadramento institucional, assumindo um espectro amplo da participação política, o qual conceba o potencial das ações conflitivas “como formas legítimas de participação no contexto de um ordenamento democrático.” (Trindade, 2016, p. 5)

CAPÍTULO III

ANÁLISE DOS DADOS

Partindo da problemática apresentada, o presente trabalho analisou o perfil da produção teórica sobre participação na ciência política brasileira através de um detalhado levantamento nos anais da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre os anos de 2012, 2014 e 2016² na tentativa de avaliar o quanto a dimensão institucional foi de fato privilegiada pelos estudiosos em detrimento de outras modalidades participativas. Procurou-se verificar ainda a ocorrência de alguma inflexão na produção teórica sobre participação bem como as razões que poderiam explicar tal fenômeno.

Após a compilação de todos os textos apresentados nos Encontros da ABCP de 2012 a 2016, foram estabelecidas categorias relativas às diferentes modalidades de participação política com o intuito de classificar os textos e esboçar um perfil dessa produção bibliográfica. Tais categorias foram inspiradas tanto no debate teórico sobre participação como, também, nas próprias sessões organizadas pela ABCP em que os trabalhos foram apresentados. São elas:

- (1) **Movimentos sociais, protestos e participação extrainstitucional:** Estudos que se proponham a analisar a participação pela sua via extrainstitucional, seja através de ações de protesto, da participação em movimentos sociais, ONGs e outras associações civis.

- (2) **Instituições participativas:** Estudos sobre conselhos, conferências, orçamentos participativos e outras eventuais modalidades de instituições abertas aos cidadãos comuns para discussão sobre políticas públicas.

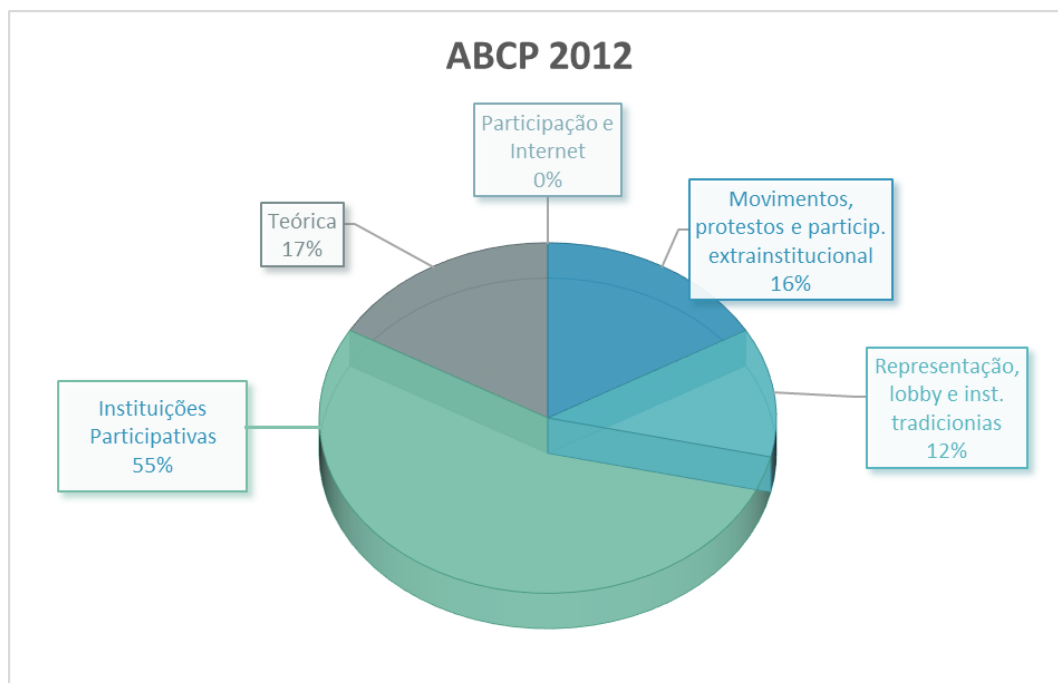
² Apesar da Área Temática (AT) de Participação Política da ABCP existir desde 2006, os anais de todas as ATs da ABCP estão disponíveis somente a partir de 2012, o que dificultou uma análise mais abrangente visto a impossibilidade de analisar os dados dos três eventos anteriores (2006, 2008 e 2010). Até por esta razão, a importância da continuidade da pesquisa a qual pretende analisar, também, os periódicos nacionais qualificados na área de ciência política nos estratos B1, A2 e A1, a partir do ano 2000.

- (3) **Representação, lobby e instituições tradicionais:** Pesquisas sobre o voto e também relativas ao engajamento coletivo dos cidadãos junto às instituições tradicionais da política para realizar pressão por dentro do Estado.
- (4) **Teorias da participação:** Reflexões teóricas sobre participação política, suas diferentes dimensões e suas conexões com o sistema representativo.
- (5) **Participação e internet:** Pesquisas sobre “governo aberto”, consultas públicas, papel das mídias digitais nos debates políticos, internet como espaço de articulação entre diferentes movimentos sociais e como ferramenta de convocação de protestos.

Alguns dos artigos analisados trabalharam na interface entre diferentes dimensões, extrapolando, dessa maneira, uma única categoria. Nesse caso, tais artigos foram classificados em duas categorias diferentes, sendo estipulado uma classificação primária e outra secundária. A título de exemplo, um trabalho que discutiu a relação entre Movimentos Sociais e Instituições Participativas, mas que tratou a mobilização popular com mais ênfase, recebeu classificação primária na categoria 1, e, classificação secundária na categoria 2.

O levantamento e categorização dos dados, gerou então, para o ano de 2012, a seguinte perspectiva:

Gráfico 3 - Trabalhos apresentados na AT de Participação política da ABCP 2012, segundo categorização estabelecida³



Fonte: Anais da ABCP de 2012; elaboração própria

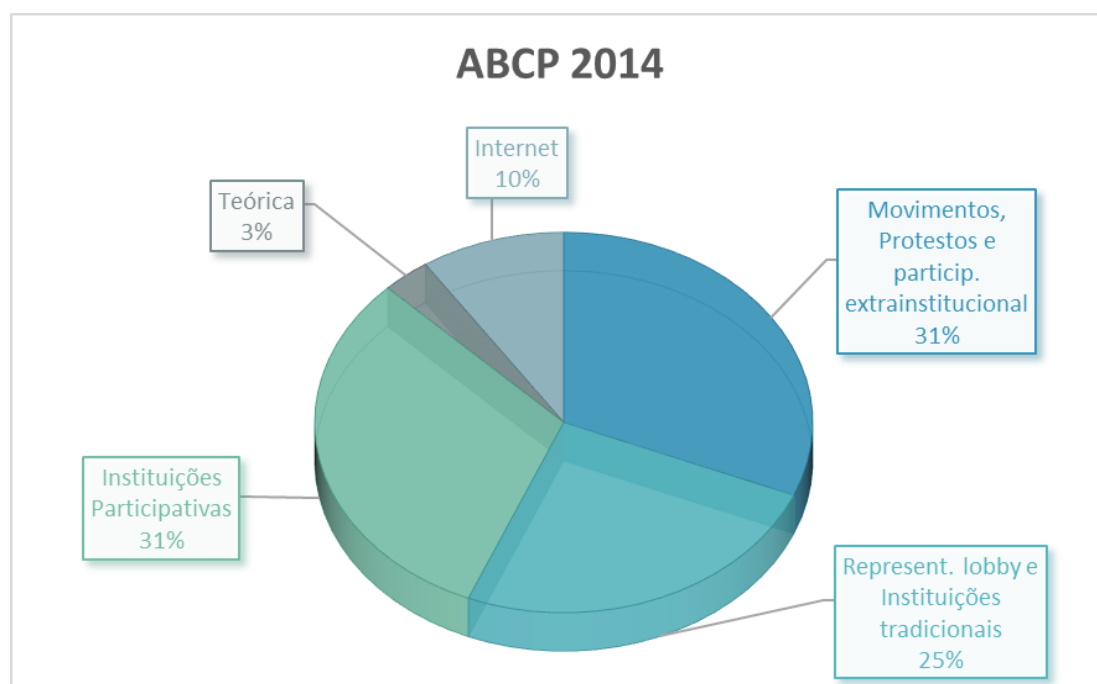
A categoria (1) Movimentos, protestos e participação extrainstitucional, correspondeu a 16% da abordagem temática dos trabalhos apresentados nesse ano, sendo ainda que, dos 7 trabalhos enquadrados nessa categoria, apenas 3 abordavam o tema com centralidade, ou seja, receberam classificação primária. Em contrapartida a categoria (2) Instituições participativas deteve com folga o maior percentual da temática abordada – 55% dos trabalhos fizeram referência ao tema, sendo sua totalidade com classificação primária. A categoria (3) Representação, Lobby e Instituições Tradicionais ocupou 12% das temáticas apresentadas, sendo apenas um dos seus 5 trabalhos elencados como classificação secundária. Da mesma forma em (4) Teórica, representando 17% do total, dos 7 trabalhos somente um não tratava do tema com centralidade. Nesse ano não foi apresentado nenhum trabalho relativo a categoria (5) Participação e Internet.

Em 2014 já é possível perceber a forte queda das pesquisas relacionadas a temática das (2) Instituições participativas. Se antes tal categoria compunha mais da

³ Vale reforçar que os gráficos apresentados não se referem ao *número total de trabalhos*, mas sim aos *assuntos abordados pelas diferentes pesquisas* uma vez que, como explicado anteriormente, os trabalhos que extrapolaram uma categoria foram classificados em duas delas, obedecendo o critério exposto de classificação primária e secundária de acordo com a ênfase dada a cada categoria.

metade da temática dos trabalhos apresentados, agora essa é representada apenas por 31%, mesma porcentagem atribuída a (1) Movimentos, protestos e participação extrainstitucional. Houve, portanto, um equilíbrio entre as duas categorias, o que configurou um cenário bastante distinto daquele visto dois anos antes. A categoria Representação, Lobby e Instituições Tradicionais (3) apresentou um ligeiro aumento, passando a ocupar agora 25% da temática das pesquisas nesse ano. Uma categoria que também sofreu forte queda em sua representatividade foi a (4) Teórica, apresentando apenas um trabalho o qual correspondeu a 3% do total analisado. Já (5) Participação e Internet a qual não teve nenhuma pesquisa referente em 2012, apresentou três trabalhos referentes a essa temática, sendo um deles de maneira secundária.

Gráfico 4 - Trabalhos apresentados na AT de Participação política da ABCP 2014, segundo categorização estabelecida

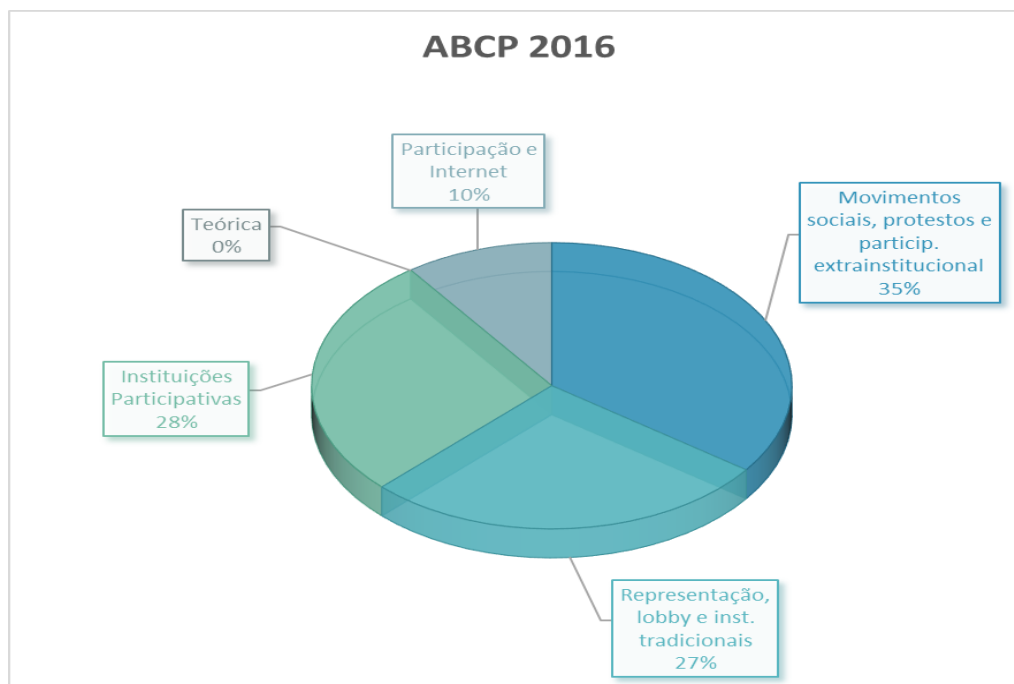


Fonte: Anais da ABCP de 2014; elaboração própria

Por fim, os dados levantados referentes a ABCP de 2016 demonstram a continuidade da ascensão da categoria (1) Movimentos, protestos e participação extrainstitucional, que passou a ocupar a porcentagem mais alta das temáticas exploradas pelos trabalhos apresentados. Mais ainda: agora apenas 2 trabalhos dos 14 nela categorizados abordam a temática de maneira secundária. Se, em 2012, 23 trabalhos abordavam Instituições participativas como tema central, em 2016 apenas 9

trabalhos fizeram o mesmo. O número de pesquisas referentes a (3) Representação, Lobby e Instituições Tradicionais e (5) Participação e Internet tiveram um pequeno aumento, representando agora 27% e 10% do total de temáticas abordadas. Nesse ano não houve trabalho relativo a categoria (4) Teórica.

Gráfico 5 - Trabalhos apresentados na AT de Participação política da ABCP 2016, segundo categorização estabelecida

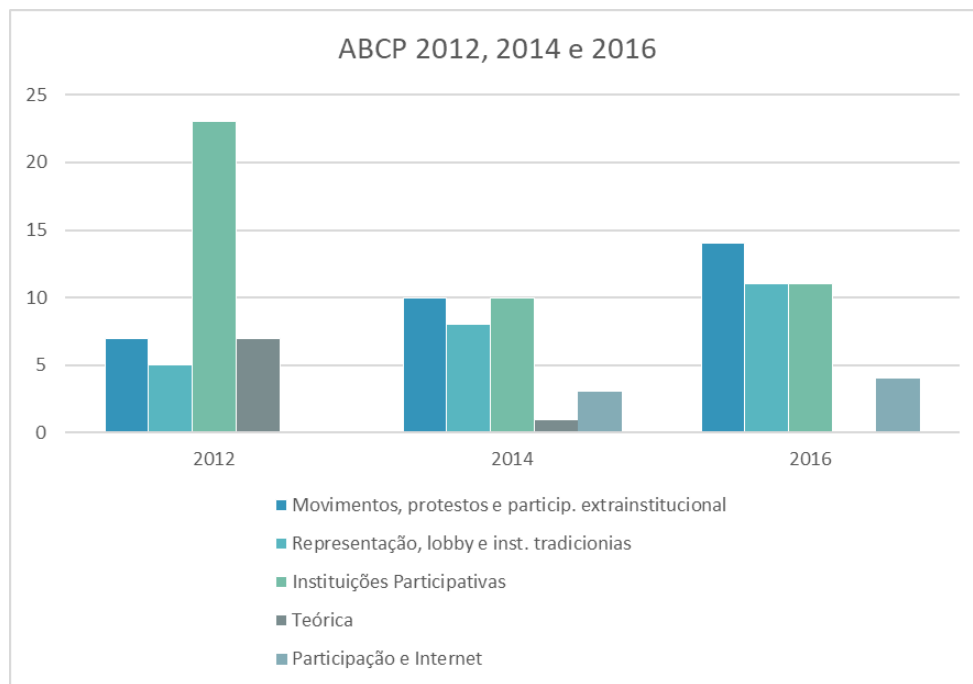


Fonte: Anais da ABCP de 2016; elaboração própria

É evidente o significativo aumento do número de trabalhos que abordam a temática relativa aos movimentos sociais e protestos nos dois últimos eventos, ao passo que o número de estudos sobre instituições participativas, amplamente majoritário em 2012, sofreu uma queda considerável. Embora a amostra seja muito pequena, considerando apenas três eventos, já é possível esboçar uma tendência do perfil da produção teórica em participação na literatura brasileira, o que vai ao encontro da hipótese inicialmente apresentada: *há, no campo teórico da participação no Brasil, uma hegemonia no campo das Instituições Participativas até os eventos de junho de 2013,*

quando, a partir de então, a produção teórica sobre participação tende a ficar mais equilibrada por conta do aumento das pesquisas sobre movimentos sociais e protestos.⁴

Gráfico 6 - Visão geral (comparativa) sobre os trabalhos apresentados na AT de Participação política da ABCP, segundo categorização estabelecida



Fonte: Anais da ABCP de 2012, 2014 e 2016; elaboração própria.

Trata-se de um ponto interessante e que merece uma reflexão mais detida dos pesquisadores ligados a essa área de estudo. De certa forma, o que os dados acima sugerem é que foi necessário ocorrer junho de 2013 para que os cientistas políticos vinculados ao campo de pesquisa sobre participação política “descobrissem” as ruas e sua importância no processo de luta pela democracia. A intensidade das manifestações que testemunhamos naquele contexto parece ter colocado em xeque boa parte das concepções subjacentes às pesquisas realizadas nos últimos 20 ou 25 anos na área de participação política na ciência política brasileira, uma vez que, após a redemocratização do país, mas, sobretudo, com a ascensão do PT ao governo federal em 2003, o foco analítico voltou-se essencialmente para a dimensão institucional da participação, apostando centralmente nas possibilidades de “construção conjunta” com o Estado.

⁴ Essa hipótese, todavia, poderá ser confirmada com mais segurança a partir da análise dos periódicos acadêmicos de 2000 até os dias atuais, sendo o levantamento dos dados desses periódicos a próxima etapa dessa pesquisa ainda em andamento a qual tem como meta estar finalizada em março de 2019.

Tal viés analítico foi utilizado, inclusive, como uma forma de problematizar aquelas concepções acusadas de “dicotômicas”, ou seja, que operavam basicamente a partir da lógica do conflito entre Estado e sociedade civil e os concebiam como esferas separadas e necessariamente antagônicas (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006; Dagnino e Tatagiba, 2007). Nesse sentido, a abertura de oportunidades para a participação ativista em espaços institucionalizados junto ao Estado teria provocado um grande abalo em tais concepções dicotômicas, uma vez que, como a própria realidade vinha demonstrando, Estado e sociedade civil também atuavam – e isso parecia representar uma parte muito grande do trabalho dos movimentos sociais a partir de um dado período – de forma *colaborativa*, tentando avançar na construção conjunta de pautas e soluções para os problemas relacionadas às diferentes áreas de políticas públicas.

Como demonstra o gráfico de análise dos trabalhos apresentados na ABCP em 2012, essa leitura parece ter predominado no campo por um período nada desprezível. Talvez, mesmo correndo algum risco de imprecisão, é possível sugerir que a leitura “colaborativa”, na qual predominou a produção sobre IPs, guiou as pesquisas do campo pelo menos por um período de 15 anos (entre o final de década de 1990 e o ano de 2013).

Todavia, é interessante perceber que junho de 2013 estabelece uma barreira importante para a consolidação dessa leitura. As “jornadas de junho” interrompem um ciclo de aparente consenso sobre os pilares e o formato da participação social no período pós Constituição de 1988 - e que ganhou impulso extraordinário com a chegada do PT ao governo federal. Por essa razão, os estudos sobre protestos e movimentos sociais ganham forte visibilidade e relevância no conjunto dos trabalhos apresentados na AT de Participação Política da ABCP. Isto não significa, claro, que as pesquisas sobre IPs serão abandonadas, mas que a tendência a partir de agora é que haja um equilíbrio maior entre essas duas categorias – IPs e movimentos sociais/protestos. Ao que tudo indica, junho de 2013 deverá contribuir para que as pesquisas sobre participação política no âmbito da ciência política nacional sejam menos institucionalistas e mais preocupadas com a dinâmica social de luta social que ocorre fora dos espaços deliberativos. Mas essa é uma tendência que somente será possível confirmar nos próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia de conclusão de curso teve como objetivo central fazer uma breve análise do perfil da produção teórica sobre participação na ciência política brasileira. O primeiro capítulo foi dedicado a refletir sobre o conceito de participação política e suas diferentes formas de manifestação na realidade. É de suma importância compreender que, no contexto de presente debate, a participação política só tem sentido se pensada a partir da ação dos *cidadãos comuns*, ou seja, em uma perspectiva “*bottom-up*”. Nessa direção, a atuação de parlamentares eleitos pelo voto popular ou a pressão que lobistas vinculados a grandes corporações exercem sobre aqueles, não está relacionada ao que entendemos por participação política. A participação pode ser pensada e entendida a partir de múltiplas formas/perspectivas, o que significa pensar tanto em formas mais colaborativas como também conflitivas de ação coletiva.

De um modo geral, a literatura internacional sobre participação já incorporou, pelo menos desde o final da década de 1970, a ideia de que o protesto também é uma forma de participação política. E, como discutido no capítulo 2, esse é um ponto ainda “não resolvido” pela literatura brasileira dedicada ao tema. Por razões diversas, os pesquisadores brasileiros estiveram demasiadamente voltados para a dimensão institucional dos processos participativos. É inegável que as IPs conquistaram uma relevância indiscutível no sistema político brasileiro, e em alguns casos foram capazes de possibilitar importantes avanços em áreas específicas de políticas públicas.

Todavia, há uma série de ponderações a serem feitas em relação a esse ponto, uma vez que o olhar excessivamente direcionado para as IPs acabou por subestimar a importância das formas disruptivas de mobilização popular (protesto). Como demonstrado pelos dados expostos no capítulo 3, tudo indica que a pesquisa sobre participação concentrou-se de forma excessiva na dimensão institucional dos processos participativos em detrimento de outras formas de mobilização.

Porém, como a análise de dados também foi capaz de mostrar, aparentemente houve uma inflexão no perfil dessa produção teórica em função dos eventos de junho de 2013. Ainda é cedo para afirmar de forma contundente, mas tudo indica que a partir de agora, as pesquisas sobre movimentos sociais e protestos ganharão mais relevância entre os cientistas políticos preocupados com a análise da participação e da luta pela democracia em nossa sociedade.

Não há dúvida de que esta é uma mudança importante e positiva, uma vez que uma produção teórica mais equilibrada e balanceada entre as diferentes perspectivas poderá contribuir para um entendimento mais amplo da realidade.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.
- AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 15, n. 1, p. – 43-64, 2008.
- BIANCHI, A. Political Science contra a democracia: a formação de uma tradição. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 76-105, 2014.
- BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, p. 263-88, 2012.
- COHEN, J. “The economic basis of deliberative democracy”. *Social Philosophy and Policy*, v. 6, n. 2, p. 24-50, 1989.
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____; TATAGIBA, L. (orgs.) *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- _____; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DELLA PORTA, D. DIANI, M. *Social Movements: na introduction*. Oxford: Blackwell, 2006.
- FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 73, p. 101-111, 2010.

FELTRAN, G. A fronteira do direito: política e violência na periferia de São Paulo. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

_____. Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo. São Paulo: Humanistas/Fapesp, 2005.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

_____. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

_____. Participação, (des)igualdade política e democracia em Miguel, Luis Felipe (org.) - Desigualdades e democracia: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016

_____; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação a representação e à *accountability*. Lua Nova, n. 84, p. 95-139, 2011.

LOPES, F.; PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas - Volume 03. José Celso Cardoso Jr. (Coordenador), Brasília: Ipea, 2010.

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: orgens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. Novos Estudos, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013.

MIGUEL, L. F. “Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo”. Lua Nova, 100: 83-118, 2017.

_____. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal: uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu. Novos Estudos, n. 98, p. 145-161, 2014.

NORRIS, P. Democratic Phoenix: reinventing political activism. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANI, G. Participação política. In: BOBBIO, N. et al. Dicionário de política. Brasília: UNB, [1983] 2010.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. de L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, p. 86-124, 2011.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. Opinião Pública, Campinas, v. 18, n. 12, p. 399-426, nov. 2012.

TAVARES, F. M. M. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 9, p. 39-70, 2012.

_____; OLIVEIRA, I. C. Omissões e seletividades da ciência política brasileira: lacunas temáticas e seus problemas sócio-epistêmicos. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 19, p. 11-45, 2016.

TEIXEIRA, A. C. C. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese de doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, pp. 98-140, 2014.

TEORELL, J., TORCAL, M.; MONTERO, J. R. “Political participation: Mapping the terrain”. In: Van Deth, Montero, J. R. & Westholm, A (eds.), Citizenship and involvement in european democracies: a comparative analysis. London: Routledge, p. 334-357, 2007.

TRINDADE, T. A. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto frente à ampliação da participação institucionalizada. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2016.

_____. Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade. 1. Ed. – Jundiaí, SP: Paco, 2017.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e política. Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril, pp. 63-106, 2013.

VERBA, S.; NIE, N. Participation in america: political democracy and social equality. Harper and Row, New York, 1972.