

# Coneção

P O L Í T I C A

08

ANO V - V. 5 - N. 01  
TERESINA-PI, JAN./JUN. 2016

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

ISSN 2317-3254



## Movimentos Sociais e Participação Política

# Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

---

Ano - 5

2016

---

## Movimentos Sociais e Participação Política



EDUFPI

Teresina- Piauí

Conexão Política - v. 5, n. 1 - jan./jun. 2016

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

## Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

## Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

## Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

## Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

## Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

## CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

## PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

## ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga - Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: [cienciapolitica@ufpi.edu.br](mailto:cienciapolitica@ufpi.edu.br)

[revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br](mailto:revistaconexaopolitica@ufpi.edu.br)

Fone: (86) 3237-1692

## FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 5, n. 1 (jan./jun., 2016) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2016— . — 128p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI.  
II. Título: Conexão Política

CDD: 320

# Revista Conexão Política

---

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
da Universidade Federal do Piauí



**EDUFPI**  
Teresina- Piauí  
Conexão Política - v. 5, n. 1 - jan./jun. 2016

## **EXPEDIENTE**

### **Editor Responsável**

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

### **Editor Assistente**

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

## **CONSELHO EDITORIAL**

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)  
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF – Brasil)  
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA – Brasil)  
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ – Brasil)  
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)  
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)  
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)  
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE – Brasil)  
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – Brasil)  
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Campus de Franca – Brasil)  
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ – Brasil)  
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Brasil)  
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – Brasil)  
Mathew D. McCubbins – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)  
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)  
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC – Brasil)  
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)  
Scott Desposato – Universidade da Califórnia, San Diego (UCSD – Estados Unidos)  
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)  
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP – Brasil)

## **CAPA**

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Comunicação”, da artista plástica Angela Tinoco Tajra. Acrílica, 80cm x 80cm, 2016.

## **REVISÃO**

José Pereira de Andrade Filho

## **EDITORAÇÃO**

José Anchiêta do Nascimento Lima

## **FOTO**

Jairo Moura

## Sumário

### Apresentação

*Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas & Raimundo Batista dos Santos Junior* 7

### Cultura Política e Capital Social: Uma Revisão Teórica acerca de Dois Conceitos Centrais nos Estudos de Comportamentos e Atitudes Políticas

*Bruno Mello Souza* 9

### Participação Política e Marcadores Sociais da Diferença: Reflexões sobre o Tema no Campo da Ciência Política

*Márcia Camila Araújo Batista & Olívia Cristina Perez* 23

### Uma Análise da Relação do Universitário com as Matrizes Ideológicas Partidárias

*Ruth Roama Oliveira Saldanha* 35

### Orçamento Participativo e Consciência Política: as Experiências das Regiões Sul e Sudeste do Brasil

*Gisele Heloíse Barbosa & Maria Teresa Miceli Kerbauy* 61

### Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: Inovações No Campo Da Participação Nos Estados E Municípios Brasileiros

*Priscilla Ribeiro dos Santos* 85

### Rádio Comunitária e Processo de Paz na Colômbia: Marco Institucional, Democracia e Possibilidades

*Luís Francisco Abreu Alvarez* 99

### Resenhas 117

### Mouffe, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

*Alberto Luís Araújo Silva Filho* 119

### LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.

*Antônio Alves Tórres Fernandes* 123

# APRESENTAÇÃO

O dossiê que apresentamos para esta edição da Revista Conexão Política – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI – trata do tema “Movimentos Sociais e Participação Política” e tem como objetivo analisar o processo de organização, as tensões, os repertórios e a dinâmica dos movimentos sociais dentro do contexto democrático, em particular, no Brasil.

O mundo vive um intenso e midiático processo de mobilização social. A Primavera Árabe, o movimento Ocupe Wall Street e as manifestações no Brasil – tanto em junho de 2013, com pautas voltadas à melhora de serviços públicos, quanto as manifestações de 2016 que pediam o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff – comprovam esse intenso período de mobilização social.

Ante impactos dessas mobilizações na destituição de governos e alteração de políticas sociais, o estudo sobre movimentos sociais ganha força, em especial quando pautado em teorias que ressaltam a interlocução entre movimentos sociais e instituições governamentais. Esse olhar vem sendo reeditado e construído pela Ciência Política para compreender tanto a capacidade de mudança proporcionada pelos movimentos sociais quanto o impacto das decisões governamentais sobre as mobilizações sociais.

O primeiro artigo do dossiê, “Cultura política e capital social: uma revisão teórica acerca de dois conceitos centrais nos estudos comportamentais e atitudes políticas”, escrito por **Bruno Mello Souza**, traz contribuições teóricas importantes para o debate sobre cultura política, jogando luz sobre a questão do capital social como elemento fundamental para se compreender a dinâmica democrática.

O artigo “Participação política e marcadores sociais da diferença: reflexões sobre o tema no campo da Ciência Política”, dos autores **Márcia Camila Araújo Batista** e **Olívia Cristina Perez**, recupera um importante debate sobre a participação política dentro da Ciência Política, assim como em áreas afins, como na Sociologia e na Antropologia. A busca é por compreender as dinâmicas de atuação e mobilização dos grupos dentro e fora das arenas estatais.

Abordando as questões ideológicas, fundamentais para se compreender as orientações da participação política, o artigo “Uma análise da relação do universitário com as matrizes ideológicas partidárias”, de **Ruth Roama Oliveira Saldanha**, retoma o debate em torno da ideologia para analisar a percepção de universitários de Ciências Sociais à volta de questões relacionadas ao Estado, Economia, Liberdades e demais valores que se relacionam à ideologia.

O artigo "Orçamento participativo e consciência política: as experiências das regiões Sul e Sudeste do Brasil", de **Gisele Heloíse Barbosa** e **Maria Teresa Miceli Kerbauy**, resgata o debate a respeito do Orçamento Participativo como mecanismo de inclusão de demandas sociais e de diálogo entre os agentes do Estado e a sociedade civil. Os diversos estudos já realizados sobre os Orçamentos Participativos no Brasil colaboram com reflexões teóricas mais maduras sobre a participação política e, conseqüentemente, sobre a democracia no Brasil.

Segue a mesma linha temática dos mecanismos participativos na arena estatal o artigo "Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: inovações no campo da participação nos estados e municípios brasileiros", escrito por **Priscilla Ribeiro dos Santos**. Para a autora, os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social nos estados e municípios têm atuado no sentido de assessorar os gabinetes do Executivo no processo de discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas, tornando-se um objeto de análise da Ciência Política na perspectiva da participação política e de como os Conselhos podem, de fato, contribuir para o processo decisório.

Por fim, o artigo "Rádio comunitária e processo de paz na Colômbia: marco institucional, democracia e possibilidades", de **Luís Francisco Abreu Alvarez**, apresenta a trajetória, o marco institucional e os desafios da rádio comunitária no atual processo de construção de paz na Colômbia a partir dos acordos entre o Governo e as FARC, principalmente por ter um papel central na construção de novas relações sociais democráticas no contexto político e social colombiano.

Este número da Revista Conexão Política conta ainda com as resenhas escritas por **Alberto Luís Araújo Silva Filho** e **Antônio Alves Tôres Fernandes**. Silva Filho analisa o livro de Chantal Mouffe intitulado "Sobre o político", publicado em 2015, relevante reflexão sobre o "fazer política" em um contexto democrático em que a desideologização não levou necessariamente ao fim das ideologias nos debates e nos processos decisórios; Fernandes sumaria o livro "Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil" de Victor Nunes Leal, publicado em 1946 e reeditado em 2012.

Esperamos que o dossiê traga reflexões que nos instiguem à construção de novas pesquisas. Boa leitura a todos!

Teresina, junho de 2016.

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas  
*Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política*

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior  
*Editor-chefe da Revista Conexão Política*



# CULTURA POLÍTICA E CAPITAL SOCIAL: UMA REVISÃO TEÓRICA ACERCA DE DOIS CONCEITOS CENTRAIS NOS ESTUDOS DE COMPORTAMENTOS E ATITUDES POLÍTICAS\*

## POLITICAL CULTURE AND SOCIAL CAPITAL: A THEORETICAL REVIEW OF TWO MAJOR CONCEPTS IN STUDIES ABOUT POLITICAL BEHAVIOR AND ATTITUDES

Bruno Mello Souza<sup>†</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo realizar uma revisão teórico-conceitual a respeito da cultura política e do capital social, buscando discutir a importância destes conceitos nos estudos políticos sem deixar de trabalhá-los de forma crítica, abordando lacunas, limites, e as possibilidades que tais perspectivas podem trazer no âmbito da Ciência Política. Enfatiza-se como os estudos de cultura política buscam, a partir de padrões comportamentais e de pesquisas centradas na opinião pública, compreender a democracia e os pilares que a sustentam- ou não- no nível cultural. Apresenta-se, ainda, a vertente que analisa o capital social, surgida no seio dos estudos culturalistas, a partir de uma abordagem sobre os níveis de confiança estabelecidos entre os sujeitos e as instituições, e também destes sujeitos com os demais. Busca-se, com esta revisão, trazer o aporte conceitual oferecido pela cultura política e pelo capital social e a partir dele gerar uma reflexão acerca da natureza de problemas que tais perspectivas podem se habilitar a resolver.

**Palavras-chave:** Cultura política. Capital social. Democracia. Opinião pública. Comportamento político.

**Abstract:** This paper aims to produce a theoretical and conceptual review about political culture and social capital, seeking to discuss the importance of these concepts in political studies without using them in an uncritical way, addressing gaps, limits and possibilities that those perspectives can bring to Political Science. The paper emphasizes how political culture studies aim, by using behavioral patterns and research focused on public opinion, to understand

---

\* Esta revisão de bibliografia origina-se especialmente do marco teórico da tese “Transições e democracia: impactos da confiança nas Forças Armadas sobre a cultura política e o capital social de brasileiros e argentinos”, defendida pelo autor em maio de 2016.

† Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí. E-mail: [bmellosouza@yahoo.com.br](mailto:bmellosouza@yahoo.com.br)

democracy and its possible bedrocks at the cultural level. It also presents a line - which emerged within culturalists - which analyzes social capital using an approach to the levels of trust established between subjects and institutions, and also among these subjects. This review has the purpose of presenting the conceptual contribution of political culture and social capital and, from it, generating a reflection about the nature of the problems that such perspectives can solve.

**Keywords:** Political culture. Social capital. Democracy. Public opinion. Political behavior.

## 1 Introdução

A Ciência Política oferece uma considerável quantidade de enfoques teóricos e metodológicos para a abordagem de distintos fenômenos políticos. É possível examinar o contexto político de um país ou de uma região por meio de um olhar sobre o funcionamento das instituições (DAHL, 1973; SCHUMPETER, 2013). Também pode-se verificar o fenômeno político através da compreensão do jogo estabelecido entre as elites políticas e as esferas de poder (MILLS, 1981; MOSCA, 1992). Ainda, é possível abordar a questão democrática examinando-a pelo prisma da participação política (VERBA; NIE, 1987; AVRITZER, 2008). São relevantes, também, os estudos acerca das relações políticas entre os Estados em nível internacional (CERVO, 2001; WALTZ, 1979). Por fim, têm ganhado força também as investigações relacionadas a questões de gênero, sexualidade, etnias e identidades em um mundo cada vez mais plural que se depara com o desafio de quebrar barreiras, preconceitos e estigmas que excluem pessoas que ainda buscam garantir uma cidadania plena, não só no nível das leis e das formalidades, mas também nas relações cotidianamente estabelecidas (FREIDENBERG, 2015; MIGUEL; BIROLI, 2010).

Além dessas diversas alternativas de abordagem, e não necessariamente excludente com as mesmas, existem os estudos de cultura política, que buscam, a partir de padrões comportamentais e de pesquisas centradas na opinião pública – ou, para sermos mais precisos, nas distintas opiniões públicas –, compreender a democracia e os pilares que a sustentam – ou não – no nível cultural. Origina-se também dos estudos culturais a vertente que analisa o capital social, conceito que se relaciona com a cultura política ao buscar, a partir de uma abordagem sobre os níveis de confiança estabelecidos entre os sujeitos e as instituições, e também destes sujeitos com os demais, verificar se maiores patamares de confiança interpessoal e institucional incidem numa maior capacidade de resolução de problemas e conflitos, e também de elaboração de demandas da população junto às esferas de governo. O presente artigo tem por objetivo então realizar uma revisão teórico-conceitual a respeito da cultura política e do capital social, buscando discutir a importância destes conceitos nos estudos políticos sem deixar de abordá-los de forma crítica, abordando lacunas, limites e as possibilidades que tais perspectivas podem trazer no âmbito da Ciência Política. Com isso, não se quer defender a supremacia de tal abordagem, o que seria até certo ponto ingenuidade quando tratamos de uma área de conhecimento a-paradigmática como é a Ciência Política. Distintos caminhos analíticos não são excludentes entre si e podem até mesmo ser complementares quando se realiza um diálogo franco visando a construção de

conhecimento. O que se pretende com esta revisão é trazer o aporte conceitual oferecido pela cultura política e pelo capital social e, a partir dele, gerar uma reflexão acerca da natureza de problemas que tais perspectivas podem se habilitar a resolver.

## 2 Cultura política

De um modo geral, pode-se afirmar que a cultura política trata das perspectivas e enfoques que os sujeitos desenvolvem com relação à política e como eles se veem inseridos nos contextos de assuntos políticos. Este conceito origina-se em um cenário no qual estava posta uma forte crise na crença em relação ao triunfo da racionalidade humana e na liberdade, crise essa em grande medida vinculada ao desenvolvimento do Fascismo e do Comunismo após a I Guerra Mundial. Tais eventos colocaram em dúvida a crença na inevitabilidade da democracia no Ocidente e puseram em xeque o futuro da democracia em nível mundial, com o advento, por exemplo, de explosões nacionalistas ocorridas na Ásia e na África (ALMOND; VERBA, 1965).

Almond e Verba (1965) são os autores do livro que serviu como pilar principal para as análises de cultura política na Ciência Política, *The civic culture*, no qual definem cultura política, de modo geral, como sendo o processo pelo qual as orientações e as atitudes dos sujeitos se estruturam em relação ao sistema político e às suas instituições. Centram-se, assim, no modo como os cidadãos se relacionam com o contexto institucional e com o modo como a política “acontece” em diferentes contextos. Os autores postulam o surgimento de uma “nova cultura política”, calcada na participação política do cidadão comum, que pode ser configurada de duas maneiras: democrática ou autoritária (ALMOND; VERBA, 1965). Dentro dessa dicotomia, o Estado democrático possuiria o papel de oferecer ao cidadão comum a oportunidade de se colocar como parte do processo decisório, ao passo que um regime totalitário colocaria o mesmo num papel de “sujeito participante”. Dessa forma, o modelo democrático necessitaria de algo mais do que a mera existência de instituições formais, uma vez que as mesmas também podem ser encontradas em muitos regimes totalitários. O elemento diferenciador e a necessidade para a configuração de uma democracia efetiva dizem respeito a uma cultura política democrática (IDEM, 1965). Almond e Verba salientam que a cultura política possui relação com fatores que remetem à formação histórica de um país e que geram características relacionadas às predisposições atitudinais dos cidadãos em relação à política.

Almond e Verba elaboram, dessa forma, uma classificação das orientações políticas dos sujeitos, dividindo-as, para efeitos analíticos, em três tipos: (a) cognitivas, (b) afetivas e (c) avaliativas. As orientações cognitivas são aquelas concernentes aos conhecimentos e às crenças dos indivíduos a respeito dos objetos políticos. As orientações de cunho afetivo refletem os sentimentos de ligação e envolvimento que os agentes partilham em relação a tais objetos. Já as orientações avaliativas, por sua vez, são uma combinação dos dois tipos anteriores, desembocando em julgamentos e opiniões em relação à política (ALMOND; VERBA, 1965). Para além dessa classificação, os autores enfatizam que a autoestima política, ou seja, uma autoavaliação sobre a relevância que os indivíduos creem ter no cenário político, interfere nas predisposições sobre a política: quanto maior tal autoestima, mais os cidadãos apresentam interesse e vontade de

participar da política (IDEM, 1965). Esse postulado remete à noção de eficácia política subjetiva, na qual os sujeitos apresentam a percepção de que sua participação e engajamento na esfera política efetivamente geram impactos em termos de resultados e soluções de suas demandas por parte do governo. Desse modo, os sujeitos sentem-se “ouvidos” pelas esferas governamentais e, o mais importante, sentem-se como entes capazes de, por via da inserção política, mudarem os seus destinos.

Com o intuito de compreender com maior profundidade a cultura política, Almond e Verba elaboram uma tipologia na busca de refinar este conceito. Classificam, então, a cultura política em três diferentes tipos que podem ser considerados “ideais” na acepção weberiana deste termo: (1) paroquial, (2) sujeita e (3) participante. No primeiro tipo, os cidadãos apresentariam pouco ou nenhum conhecimento em relação aos objetos políticos, fato que surge como entrave para a formação de sentimentos ou julgamentos em relação aos mesmos. No segundo tipo, os indivíduos possuem uma consciência relativamente elaborada a respeito dos mecanismos de satisfação de demandas, ao passo que não possuem o mesmo nível de conhecimento e interesse sobre os instrumentos de encaminhamento das demandas, ficando, dessa forma, sujeitos ao poder instituído, entendido, assim, como soberano ou absoluto. O terceiro tipo relaciona-se aos casos em que os cidadãos compartilham uma cultura política na qual são dotados de conhecimentos, orientações afetivas e avaliativas em relação ao sistema como um todo, e adotam, com isso, posturas ativas pelo fato de possuírem um bom nível de eficácia política subjetiva (IDEM, 1965). Uma cultura política que possua um balanço entre os três tipos ideais seria, para Almond e Verba, a mais favorável e desejável, configurando uma cultura cívica. Para que tal intento seja alcançado, faz-se necessário que haja uma redução das disparidades sociais e uma participação moderada dos sujeitos, estando estes habilitados a inibir possíveis desmandos do governo por possuírem um alto conhecimento dos mecanismos institucionais e um considerável senso de eficácia política subjetiva (IDEM, 1965).

Com base nos postulados de Almond e Verba, José Álvaro Moisés (1995) examina a consolidação democrática no caso brasileiro, levando em consideração o contexto de transição à democracia após a ditadura militar que perdurou por duas décadas no país. De acordo com o autor, esse tipo de cenário normalmente é caracterizado pela incerteza, ou seja, trata-se da mudança de um regime autoritário para “alguma outra coisa” não muito clara, e que pode ser de natureza democrática, ou não. Moisés trata a cultura política como variável “interveniente” que se articula com maior ou menor intensidade tanto com variáveis estruturais e instrumentais como com aquelas especificamente políticas. Dessa maneira, a cultura política pode ser mobilizada para compreender por que um regime político se consolida, ganha continuidade ao longo do tempo e se estabiliza (MOISÉS, 1995).

José Álvaro Moisés sublinha que os comportamentos e atitudes não são fenômenos isolados dos padrões de interação encontrados na base do funcionamento das instituições políticas. Os padrões comportamentais e atitudinais estabelecem relação com o âmbito das instituições, entrando em sintonia com o funcionamento das molduras formais da democracia (MOISÉS, 1995). No caso do Brasil, o autor destaca a existência de um “paradoxo da legitimidade democrática”, que consiste no fato de que vícios políticos herdados do período autoritário ainda persistem com

força na cultura política brasileira, configurando-se como uma ameaça para a democracia no país (IDEM, 1995).

Outro teórico de fundamental importância nos estudos de cultura política é Ronald Inglehart (1990), que definiu este conceito como tratando-se das atitudes básicas, valores e habilidades existentes em diferentes culturas. A principal contribuição do autor é a de acrescentar o aspecto temporal e intergeracional aos estudos sobre cultura política. Ele constata mudanças bastante significativas nas culturas das sociedades industriais, provenientes de mudanças econômicas, tecnológicas e sociopolíticas nestas sociedades (INGLEHART, 1990). O autor postula que tais mudanças acontecem de maneira gradativa, refletindo mudanças nas experiências formativas que moldam as diferentes gerações. Nesse sentido, os valores tradicionais e as normas permanecem presentes em gerações antigas, contudo novas orientações vão penetrando nas novas gerações, constituindo uma substituição ou realocação das tradições (IDEM, 1990). Nas sociedades que satisfazem as necessidades materiais básicas, alteram-se, por consequência, os direcionamentos das preocupações dos sujeitos, configurando um contexto pós-materialista, no qual as prioridades passam a relacionar-se a questões como autoexpressão, qualidade de vida e preservação do meio ambiente (IDEM, 1990).

Em resumo, a base original do conceito de cultura política é fornecida pelo estudo de Almond e Verba (1965) em sua definição da mesma como sendo as orientações e atitudes dos cidadãos em relação ao sistema político e às suas instituições. Dentro desta concepção, aparecem como características fundamentais a sofisticação política, refletida pelo interesse e conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais dos governos, e o nível de orientações de ordem avaliativa, uma vez que, quando se avalia bem um governo, quando se configura uma relação de confiança nesse sentido, os cidadãos se sentem mais satisfeitos e capazes de agir e serem ouvidos no processo político, aumentando sua eficácia política subjetiva. Cabe enfatizar também, conforme a perspectiva destes autores, a distinção entre culturas políticas, sendo que determinadas configurações seriam mais afeitas a uma democracia, e, portanto, à sua condição mais maximalista de participação dos cidadãos (ALMOND; VERBA, 1965).

Também é importante destacar que a abordagem culturalista agrega conteúdo aos estudos políticos ao trazer à tona uma relação intrínseca que não pode ser desconsiderada entre a esfera institucional e a maneira como os sujeitos se posicionam em relação a ela. O traçado institucional tem importância significativa, mas necessita de complementações oferecidas por padrões comportamentais e atitudinais capazes de promover, por exemplo, a consolidação da democracia, com um maior apego da população a valores caros à mesma (MOISÉS, 1995). A contribuição de Inglehart (1990) a despeito das diferenças em termos de relação causal estabelecida, que para o referido autor trata-se dos impactos das mudanças socioeconômicas sobre a cultura política, também merece destaque dentro dessa perspectiva teórica.

Quando nos aproximamos do caso da América Latina, podemos nos remeter à relevância do prisma da cultura política ao perceber que estes países possuem uma democracia em sua dimensão poliárquica relativamente consolidada, com eleições competitivas, respeito a direitos políticos, existência de canais de comunicação alternativos e liberdade para votar e ser votado (FREIDENBERG, 2007) que se mantém de forma simultânea com uma incongruência entre a

dimensão institucional e o comportamento dos cidadãos, em virtude da presença de gritantes desigualdades sociais. A população padece com uma série de problemas, tais como a pobreza, as desigualdades na distribuição de renda, o desemprego, a falta de acesso à saúde e a violência. A existência destes conflitos fornece indícios de que meros procedimentos não são suficientes para resolver os problemas dos cidadãos, que se veem cada vez mais distantes das esferas decisórias, que por sua vez não dão uma resposta eficaz na resolução destes problemas, a despeito dos avanços em termos de moldura formal (BAQUERO, 2006).

Essas incongruências não implicam que as normas e os procedimentos sejam de menor importância. As instituições são indispensáveis para o funcionamento democrático, contudo, devem ser complementadas por uma cultura política propícia ao funcionamento destas estruturas procedurais. Desse modo, faz-se necessário pensar em dispositivos alternativos e mais eficientes de engajamento político. Cabe ressaltar que uma cultura política com orientação para a participação é capaz de gerar estoques de capital social (PUTNAM, 1996; COLEMAN, 1988), ou seja, possui o potencial de aumentar a confiança tanto entre as pessoas como entre as mesmas e as instituições políticas. Assim, se existe uma cultura política caracterizada por interesse e engajamento, voltada à valorização da democracia, é de se esperar que os laços estabelecidos entre os membros de uma sociedade se fortaleçam através da noção de bem comum, e que também aumente a confiança nas instituições, desde que essas ações encontrem correspondências eficazes de parte dos governos. Por isso, este conceito, intrinsecamente conectado à cultura política, será abordado a seguir.

### 3 Capital social

A abordagem do capital social também é relevante como elemento substantivo numa democracia que ultrapasse o nível minimalista. No campo da Ciência Política, o capital social é uma categoria analítica utilizada por Robert Putnam (1996) em sua pesquisa que compara as regiões norte e sul da Itália. O autor verifica, dessa maneira, as formas alternativas que podem ser construídas pelos sujeitos para a organização e a realização de suas demandas. As relações de confiança nos níveis interpessoal e institucional são os fatores centrais que estabelecem a categoria de capital social. Além disso, tais relações são dadas em diferentes dimensões, sejam formais, informais ou na organização das demandas, tendo ponto de contato com as esferas governamentais ou na construção de redes de solidariedade comunitárias, buscando a viabilização de objetivos comuns, com base na cooperação.

Os principais autores que trabalham o capital social como elemento positivo, além de Putnam (1996), são Coleman (1988) e Fukuyama (2001). Durlauf e Fafchamps (2004) ressaltam que estes estudiosos desenvolvem seus trabalhos tomando por base três princípios subjacentes: (1) o capital social produz externalidades positivas para os componentes de um grupo; (2) estas externalidades são alcançadas por meio de confiança, normas e valores recíprocos e suas consequências sobre as expectativas e comportamentos; (3) os valores, as normas e a confiança mútua emergem a partir de mecanismos informais de organizações que se baseiam em redes sociais e associações.

A primeira definição do conceito de capital social foi feita por Lyda Hanifan (1916), que o estabeleceu como sendo um conjunto de elementos que permeiam a vida cotidiana dos sujeitos, como boa vontade, simpatia, camaradagem, plasmado nas relações sociais destes indivíduos. Hanifan vislumbra o capital social como um tipo de “bem” que pode ser “economicizado”, acumulado como um capital capaz de ajudar a melhorar as condições de vida dos membros de uma comunidade. Posteriormente, o conceito foi abordado por Pierre Bourdieu (1980), que o definiu em termos gerais como sendo o poder de mobilização que os indivíduos possuem em relação a um grupo. Trata-se, nessa ótica, de um bem perseguido individualmente por cada sujeito, aprimorando e expandindo suas relações, ao estabelecer laços estratégicos em busca de seus objetivos. Dentro dessa perspectiva, as redes sociais não são dadas naturalmente e precisam ser construídas por meio de investimentos racionais pautados por distintas estratégias, tendo como finalidade a obtenção de outros benefícios (PORTES, 1998).

Mark Granovetter (1973; 1984 apud MILANI, 2003), utilizando uma abordagem distinta, define o capital social partindo do princípio de que as ações econômicas dos agentes encontram-se inseridas nas relações sociais. Com isso, as redes estabelecidas teriam potencial para gerar capital social, ajudando a reduzir *comportamentos* oportunistas e promovendo uma confiança mútua entre tais agentes. John Durston (2001), por seu turno, afirma que o capital social seria correspondente ao conteúdo de determinadas relações estabelecidas socialmente, quais sejam, aquelas que combinam atitudes de confiança com posturas de cooperação e reciprocidade, proporcionando, desta maneira, maiores benefícios a seus possuidores. Já Robinson (2002 apud MILANI, 2003) enfatiza que o capital social refere-se a uma série de recursos acessíveis a indivíduos ou grupos, uma vez que constituam uma rede de conhecimento mútuo. Essa rede configura-se, então, como uma estrutura social dotada de aspectos, tais como relações, normas e confiança, que ajudam no desenvolvimento de coordenação e cooperação, produzindo benefícios comuns. Partindo dessa ótica, o capital social aparece como um “bem” cumulativo, podendo aumentar em função de aspectos como o ambiente político e legal, os termos do compromisso – referentes aos valores predominantes no sistema social –, as regras do compromisso – estabelecidas pelas formas que assumem as relações sociais e a transparência de informações – e os processos de interação (ROBINSON, 2002 apud MILANI, 2003).

Coleman (1988), por sua vez, trabalha o capital social do ponto de vista da criação de capital humano. O autor define o capital social por sua função como uma variedade de entidades detentoras de dois elementos em comum: o primeiro destes elementos é que todas consistem de alguns aspectos que remetem às estruturas sociais; o segundo é que, por meio destes mecanismos, encontram-se facilitadas certas ações por parte dos atores sociais dentro da estrutura. Esta abordagem proporcionou espaço para a redefinição de uma gama de processos diferentes e até mesmo contraditórios de capital social: (1) inclui mecanismos, como reciprocidade e aplicação das normas pelo grupo, que geram capital social; (2) as consequências de sua posse, tal como o acesso privilegiado à informação; e (3) a organização social “apropriável” que fornece o contexto para fontes e efeito para materialização. Nesse contexto, os recursos obtidos por meio de capital social possuem, do ponto de vista do sujeito que os recebe, o caráter de “presente”.

Ao criticar Coleman, Alejandro Portes (1998) sublinha que o autor não conseguiu

distinguir entre os possuidores de capital social as fontes de capital social e os recursos políticos em si, inerentes a estas relações. Torna-se importante, assim, distinguir entre as motivações daqueles que recebem e aqueles que doam nas trocas mediadas pelo capital social, e é nesse ponto que o referido autor consegue fazer a articulação e diferenciação entre os diferentes papéis estabelecidos por meio dos atores nos mecanismos do capital social. Os “receptores” tentam, em seu papel, obter acesso a bens valiosos facilmente compreensíveis; já os doadores, por seu turno, possuem motivações muito mais complexas, uma vez que eles fornecem estes bens sem obter um retorno imediato (PORTES, 1998). Além disso, Portes sugere que os teóricos do capital social devem dedicar-se a responder a alguns problemas de ordem analítica, como separar a definição do conceito dos seus efeitos, estabelecer controles de direcionalidade para que a presença de capital social possa ser verificável antes de produzir os seus efeitos, controlar outros fatores capazes de interferir e explicar o capital social, e também identificar as origens históricas do capital social nas diferentes sociedades de maneira sistemática.

Fukuyama (2001) define capital social como uma norma informal capaz de promover a cooperação entre os indivíduos, calcado em relações de reciprocidade. Ao passo que na dimensão econômica estes laços servem para reduzir custos de transação, na esfera política eles promovem um tipo de vida associativa necessário para o sucesso de governos limitados, no contexto democrático moderno. Ao mesmo tempo em que o capital social provém, diversas vezes, de jogos baseados no já bastante conhecido “dilema do prisioneiro”, ele também possui sua origem em aspectos tais como religião, experiências históricas compartilhadas e outros tipos de normas culturalmente estabelecidas (FUKUYAMA, 2001).

Entretanto, Fukuyama chama atenção para um aspecto de fundamental importância e que se coloca como uma questão bastante relevante para a análise de alguns processos institucionais: dificilmente estes laços podem ser produzidos por meio de políticas públicas, dada a complexidade de fatores que englobam a “criação” de capital social, considerando também que suas fundações culturais são elementos que dificultam este intento. Por outro lado, se existe tal dificuldade da constituição de impactos de políticas públicas sobre o capital social, isso não significa a impossibilidade de tal relação, seja de um ponto de vista negativo, seja de um ponto de vista positivo.

Riedl e Vogt (2003), examinando o caso de uma cidade do interior do Rio Grande do Sul, colonizada por alemães – Santa Cruz do Sul –, trataram de verificar os motivos para uma diminuição do capital social na cidade, que possui tradição associativa gerada pela colonização. Dentre outros motivos, os autores destacam que a intervenção estatal foi responsável por tal diminuição, devido a políticas tais como proibição de associações no Estado Novo; impedimento das escolas comunitárias de ensinarem o idioma alemão; limitações e fortes restrições à atuação financeira das cooperativas e os estímulos às multinacionais, inviabilizando as cooperativas de produção (RIEDL; VOGT, 2003).

Pelo lado positivo, de geração de maior cooperação proporcionada pelas políticas públicas, estudo de Rech e Pase (2010) demonstra que a implantação de uma política denominada Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) impactou positivamente na democratização do espaço público e no combate às desigualdades, permitindo maior participação



de distintos segmentos da agricultura familiar, que historicamente encontraram-se excluídos e marginalizados dos processos decisórios e de implementação de políticas públicas. Em resumo, as dificuldades de que as políticas públicas incidam sobre o capital social, postuladas por Fukuyama, não significam impossibilidades. Ações governamentais também podem impactar na cooperação comunitária, seja fomentando o associativismo – impacto positivo –, seja minando as bases do mesmo – impacto negativo.

Fukuyama também destaca a existência de certa oposição dos laços de capital social em culturas tradicionais e organizações sociais em relação à modernização econômica. O referido autor afirma que os grupos constituídos nesses contextos possuem laços de confiança extremamente estreitos, que dificultam a cooperação entre os membros de tais grupos e sujeitos que se encontram fora do círculo, gerando, assim, externalidades negativas de exclusão e fechamento (FUKUYAMA, 2001). Por outro lado, a modernização permite a existência de um amplo número de grupos sociais sobrepostos, permitindo, por consequência, múltiplas relações de pertencimento e identidades (FUKUYAMA, 2001). Neste cenário, a partir do momento em que as sociedades tornam-se mais complexas e modernas, os laços de confiança constituem por fim um elemento positivo na esfera social e econômica, considerando também as relações de livre mercado verificadas no âmbito global.

Woolcock e Narayan (2000), por seu turno, definem capital social como sendo as normas e redes que possibilitam a ação coletiva por parte dos cidadãos. Os autores definem quatro perspectivas principais que têm sido encontradas nas pesquisas a respeito do capital social: (1) comunitária, (2) redes, (3) institucional, (4) sinérgica. A perspectiva comunitária considera o capital social como elemento positivo pela sua própria natureza; a perspectiva de redes sublinha a importância tanto das associações na dimensão vertical quanto na dimensão horizontal entre as pessoas, além das relações internas, e entre entidades organizacionais; a perspectiva institucional coloca o capital social como um elemento que pode ser alavancado pelo ambiente político, legal e institucional; já a perspectiva sinérgica integra as dimensões das redes comunitárias com as instituições públicas e o setor privado, colocadas numa relação de complementaridade (WOOLCOCK; NARAYAN, 2000).

Como foi mencionado, o autor mais proeminente quando falamos do conceito de capital social é Robert Putnam (1996), que trata ao mesmo tempo das dimensões interpessoal e institucional das relações de confiança estabelecidas na sociedade e sua vinculação com o funcionamento das instituições democráticas. Ao verificar as discrepâncias existentes entre o norte e o sul da Itália, a despeito de uma mesma moldura institucional, o autor chegou à conclusão de que, combinado com um histórico comunitarista do norte, surge como aspecto explicativo para o que ele denominou “comunidade cívica” o capital social, definido pelo mesmo como os níveis de confiança interpessoal e institucional estabelecidos entre os sujeitos. Estes laços de confiança seriam importantes para estimular uma cultura política mais democrática, afeita à participação e à tolerância. Coleman (1988) complementa essa ideia ressaltando que o capital social serve como facilitador das ações dos atores, embora não estabeleça a diferenciação entre doadores e recebedores postulada por Alejandro Portes (1998).

Contudo, essa diferenciação, tal qual Portes indica como lacuna explicativa do conceito,

também depende em grande medida da concepção do que está inserido na lógica do capital social. O referido autor parte do pressuposto de uma relação desigual, assimétrica, com doadores e recebedores de benefícios. No entanto, a lógica de capital social utilizada por Putnam (1996), Coleman (1988) e Fukuyama (2001) é de uma relação pautada pela reciprocidade: os papéis, assim, não são fixos, e são dinâmicos, ou seja, em um ou outro momento todos se constituem como doadores e recebedores de benefícios. Os atores são, dessa maneira, compartilhadores dos bens.

Assim, o conceito de capital social pode ser mobilizado para a compreensão de como – por meio de relações de confiança estabelecidas entre as pessoas e também com as instituições – pode-se fomentar uma sociedade mais democrática, por via de cooperação, busca de um bem comum, estreitamento de laços com as instituições e, por consequência, uma otimização dos resultados apresentados pelos governos.

Os laços de confiança estabelecidos por meio do capital social se constituem, dessa maneira, como um elemento capaz de “lubrificar” as relações políticas e o regime democrático, com tais laços cimentando aspectos como a participação política e um maior engajamento junto às esferas decisórias, à medida que os atores venham a compartilhar interesses e adquiram ferramentas simbólicas que permitem a ação coletiva.

Em novas democracias, esse tipo de conceito ganha especial relevância por representar uma possibilidade de solução para superar a pobreza e a desigualdade social características destes cenários. A hipótese básica da qual partem os entusiastas do capital social é a de que quanto mais uma pessoa participa de redes e associações, maiores são as chances de ela desenvolver virtudes cívicas capazes de tangibilizar o bem coletivo (BAQUERO, 2008). Assim, uma abordagem centrada nesse conceito pode partir do princípio de que o capital social seria capaz de incidir na promoção de instituições mais confiáveis, ainda que isso não signifique que o contrário não seja possível, com ações governamentais e instituições eficientes e eficazes contribuindo para a promoção de capital social.

## 4 Considerações finais

Esta breve revisão de literatura objetivou apresentar dois conceitos importantes nos estudos políticos, especialmente naqueles que trabalham com a opinião pública pautada pelas atitudes e comportamentos políticos dos cidadãos em distintos contextos: a cultura política e o capital social. O primeiro direciona para a ideia da compreensão das orientações que os sujeitos possuem em relação às esferas decisórias, o sistema político, as instituições e suas percepções acerca da sociedade em que vivem. Já o segundo está fortemente conectado à cultura política, pois trata especialmente das relações de confiança que os indivíduos estabelecem em relação às instituições políticas e também horizontalmente, vislumbrando formas alternativas por meio das quais as interações e os laços criados possam gerar um ambiente no qual as pessoas possam estabelecer diálogo e cooperação na busca do bem-estar da coletividade.

Tais abordagens teóricas não devem ser vistas como fontes absolutas de explicação para os distintos problemas de pesquisa em Ciência Política, até mesmo porque suas explicações

alcançam o nível da opinião pública, mas não abarcam necessariamente questões de outras naturezas, para as quais existe uma gama de possibilidades teóricas mais eficazes. Porém, as explicações que trazem para o centro da análise a forma como os cidadãos, numa dada sociedade, estruturam suas crenças, atitudes e comportamentos políticos podem enriquecer as análises precisamente por partirem do princípio de que as instituições e sistemas políticos não funcionam em bolhas apartadas da sociedade: são seres humanos, com suas atitudes, crenças e comportamentos que os fazem funcionar (ou não), seres humanos estes pertencentes às suas respectivas sociedades e em permanente interação com elas. Por isso mesmo, as mesmas instituições, sob as mesmas molduras formais, podem funcionar de maneiras tão diferentes, como Putnam (1996) verificou no caso das regiões da Itália.

Quando tratamos de fenômenos humanos, as diferentes teorias estão permanentemente em xeque e sob verificação. Desse modo, é evidente que há espaço para o desenvolvimento e o refinamento dessas perspectivas teóricas, especialmente no que tange a examinar os diferentes casos, levando em conta suas idiossincrasias, sem a pretensão de criar uma grande caixa teórica na qual tudo se encaixe, mesmo que à força, porém sem perder a noção de que, sim, é possível estabelecer alguns parâmetros que permitam comparações responsáveis. Nesse aspecto, é essencial que os estudos de cultura política e capital social cada vez mais fundamentem e justifiquem os motivos que os levam a fazer determinadas opções e comparações, sejam eles relacionados às diferenças entre os casos, sejam eles relacionados às semelhanças entre os mesmos.

A confusão que muitas vezes ocorre para alguns investigadores que refutam a capacidade explicativa da cultura política como algo de menor substância é justamente utilizá-la para tentar explicar a existência e a consolidação formal da democracia, quando a tecla na qual a maioria dos estudos culturalistas tenta bater é, justamente, que a existência das bases institucionais *per se* não configuram plenamente uma democracia, embora que, para que ela exista, essas bases sejam indispensáveis. Na perspectiva de quem estuda a cultura política, a adesão democrática, os valores, as crenças, as atitudes e os comportamentos dos cidadãos são um componente fundamental para a consolidação democrática. Trata-se daquilo que Diamond e Morlino (2004) chamam de qualidade da democracia, ou democracia por um viés maximalista, para além de uma visão schumpeteriana, procedimental.

É importante ressaltar, nesse sentido, que a Ciência Política seja, formalmente, para além daquilo que é, o que pode vir a ser, interferindo na ordem institucional existente. E, nessa tarefa, a perspectiva das atitudes e comportamentos políticos dos cidadãos pode ajudar na compreensão de fenômenos que outras matrizes possuiriam com maiores dificuldades de antever. Instituições que funcionem *relativamente* bem não explicam, por exemplo, por que um grupo organizado de pessoas invade o Congresso Nacional pedindo intervenção militar no país. Para desafios desse tipo, uma abordagem da cultura política, com todas as limitações que possui, deve ter ferramentas teóricas e analíticas para buscar explicações a partir das crenças e atitudes dos cidadãos que estruturam comportamentos tão desconectados da realidade institucional formal do país e até certo ponto anacrônicos. Nas Ciências Sociais nada explica todos os fenômenos. Mas a cultura política e o capital social podem ajudar a entender alguns deles.

## Referências

ALMOND, G.; VERBA, S. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Boston: Little, Brown and Company (Inc.), 1965.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAQUERO, M. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (Org.). *Capital Social: teoria e prática*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008.

BOURDIEU, P. Le capital social: notes provisoires. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales*, Paris, v. 31, n. 1, p. 2-3, 1980.

CERVO, A. L. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Ibr, 2001. v. 4.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 94, n. 1, p. 95-121, jan. 1988.

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1973.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The quality of democracy. *CDDRL Working Papers*, Stanford, n. 20, sept. 2004.

DURLAUF S. N.; FAFCHAMPS, M. Social capital. Disponível em: <<http://www.economics.ox.ac.uk/Members/marcel.fafchamps/homepage/soccap handbook.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

DURSTON, J. Capital social: parte del problema, parte de la solución. *Conferencia En Busca de un Nuevo Paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 24-26 de septiembre de 2001.

FREIDENBERG, F. *Análisis de las elecciones en América Latina: septiembre 2005 a diciembre 2006*. Disponível em: <[http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/elecciones\\_Freidenberg06.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/elecciones_Freidenberg06.pdf)>. Acesso em: 17 dez. 2014.

FREIDENBERG, F. ¡ Un país (¿ ya no?) gobernado por hombres! Los obstáculos que aún dificultan la representación política de las mujeres en México. *Revista Democracia & Elecciones*, Ciudad de México, 2015.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 9 – 21, jan./jun. 2016

- FUKUYAMA, F. Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, London, v. 22, n. 1, p. 7-20, 2001.
- HANIFAN, L. The rural school community center. *Annals of the american academy of political and social science*, Pennsylvania, v. 67, p. 130-138, sept. 1976.
- INGLEHART, R. *Culture shift in advanced industrial society*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- MIGUEL, L. F.; BIROLO, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Estudos Feministas*, 18(3), p. 653-679, 2010.
- MILANI, C. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). *IV Conferencia Regional ISTR-LAC*, San José, Costa Rica, oct. 2003.
- MILLS, C. W. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a democracia: bases sociopolíticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.
- MOSCA, G. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Economica, 1992.
- PORTES, A. Social capital: it's origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 24, p. 1-24, 1998.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RECH, C. M.; PASE, H. L. O Território Zona Sul do Estado/RS: um campo fértil à democracia. *Anais I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade*. Natal, novembro de 2010.
- RIEDL, M.; VOGT, O. P. Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social. In: CORREA, S. M. S. *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Oxford: Routledge, 2010.
- VERBA, S; NIE, N. *Participation in America: political democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- WALTZ, K. *Teoria das relações internacionais*. Reading: Addison-Wesley, 1979.
- WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research and policy. *World Bank Research Observer*, Washington DC, v. 15(2), 2000.

# PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E MARCADORES SOCIAIS DA DIFERENÇA: REFLEXÕES SOBRE O TEMA NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA

## POLITICAL PARTICIPATION AND SOCIAL MARKERS OF DIFFERENCE: REFLECTIONS ON THE THEME IN THE FIELD OF POLITICAL SCIENCE

Márcia Camila Araújo Batista \*

Olívia Cristina Perez †

**Resumo:** O artigo tem como desígnio fundamental aproximar o tema “Marcadores Sociais da diferença” – presente nos estudos da Sociologia e da Antropologia – do campo da Ciência Política, utilizando como alicerce teórico a discussão sobre participação política na teoria democrática, tentando compreender as formas de mobilização desses grupos dentro e fora das arenas estatais e suas articulações. O campo de pesquisa é a cidade de Teresina-Piauí, com o emprego do método qualitativo e das técnicas de observação e reunião de informações sobre as múltiplas formas de organização e participação desses grupos. Assim, o trabalho contribui com o campo da participação política, destacando a importância de observar a heterogeneidade da sociedade civil quanto a participação em busca de direitos e de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Participação política. Marcadores sociais da diferença. Democracia.

**Abstract:** The main purpose of this article is to bridge the theme “Social Markers of Difference” – present in studies of sociology and anthropology – and the field of Political Science, using the discussion about political participation in democratic theory as a theoretical basis and trying to understand the forms of mobilization of these groups inside and outside the state arenas and their articulations. The field of research is the city of Teresina, state of Piauí, using the qualitative method and techniques of observation and information gathering on the multiple forms of organization and participation of these groups. Thus, the work contributes to the field of political participation, highlighting the importance of observing the heterogeneity of civil society regarding participation in the search for rights and public policies.

**Keywords:** Political participation. Social markers of difference. Democracy.

---

\* Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí e Bolsista da CAPES. Contato: [mcamila100@hotmail.com](mailto:mcamila100@hotmail.com)

† Professora Adjunta no curso de Ciência Política na Universidade Federal do Piauí. Contato: [oliviaperez@yahoo.com.br](mailto:oliviaperez@yahoo.com.br)

## 1 Introdução

As questões sobre gênero, orientação sexual e raça estão no centro dos debates acadêmicos contemporaneamente. Esses eixos correspondem a construções sociais e simbólicas que variam ao longo do tempo, e dependem da cultura de cada comunidade bem como de questões políticas. Os seres sociais, em geral, são marcados por essas diferenças e as problematizações a esse respeito giram em torno da influência disso na vida das pessoas.

Nas Ciências Sociais, por exemplo, os marcadores sociais da diferença, como são designadas essas classificações, são variáveis explicativas para a desigualdade e hierarquização socioeconômica. As áreas da Sociologia e da Antropologia já consolidaram como marcadores o gênero, a raça, a orientação sexual e a classe social; e, mais recentemente, têm voltado seus olhares para outros marcadores como a deficiência e a idade.

A partir dessas reflexões, nota-se que a sociedade não é e nunca foi homogênea, assim como suas demandas. Historicamente, mesmo em países em que há poucas diferenças culturais e econômicas entre a população, não se pode, *a priori*, defender o entendimento de que todos são iguais em oportunidades e direitos, principalmente quando se fala em países submetidos a um regime democrático. A segregação racial patente nos Estados Unidos da América – objeto de inúmeras teorias e modelos democráticos – é costumeiramente veiculada pela mídia mundial, por exemplo.

Com o intuito de diminuir essas diferenças sociais, a partir da garantia material de direitos e da contemplação de políticas públicas, esses grupos marcados socialmente têm se organizado cada vez mais e das mais diferentes formas para dialogar com o Estado. Suas reivindicações não têm se limitado a exigir somente uma posição mais protecionista e desnaturalizadora dessas diferenças por parte do Estado, e sim mais oportunidades de participar das deliberações e decisões da agenda política. A participação política, portanto, tem um forte impacto na inclusão social desses indivíduos, não só pela possibilidade de políticas sociais que os incluam cada vez mais, como também pela ideia de participar dessas construções.

Ao pesquisar sobre esse tema em revistas de Ciência Política, através do periódico da Capes, foi possível denotar a existência de poucos estudos sobre marcadores sociais da diferença. Em trabalhos relacionados à raça, por exemplo, foram encontrados 81 resultados, enquanto para gênero 335 artigos, sendo, em sua maioria, ligados à representação feminina no Poder Legislativo. Não há, no entanto, uso da expressão “marcadores”, sendo comum que se trate somente sobre essas diferenças sem uma denominação específica. Em alguns momentos é utilizada a palavra “identidade”, que abarca outros possíveis marcadores, como os ligados a religiões. Observa-se que este aspecto é diferente do que ocorre com as pesquisas em revistas de Antropologia, em que é possível constatar a existência de mais de 10.000 trabalhos sobre marcadores, dentre os quais estão gênero, raça e orientação sexual.

No âmbito da Ciência Política, os marcadores sociais da diferença são analisados a partir de diversas perspectivas, como, por exemplo, a da representatividade nas arenas eleitorais (mulheres e negros ocupando cargos políticos) bem como as que estão baseadas em teorias do reconhecimento, discutida pela teórica Nancy Fraser. Não obstante, para este artigo se utilizará

como embasamento as teorias democráticas participativas que consideram que a participação política é um elemento necessário para qualquer regime democrático. Sendo assim, o objetivo global deste trabalho é trazer essa discussão sobre marcadores sociais da diferença para a Ciência Política, relacionando-a com as teorias democráticas participativas, visto que é evidente a ausência significativa de trabalhos com essa perspectiva. Além disso, busca-se entender a mobilização e a participação desses grupos categorizados para a consecução de direitos e para a inclusão social, considerando a interseccionalidade existente entre os diversos marcadores.

Desse modo, sinteticamente, pretende-se contribuir com o campo da participação política ao ampliar o debate sobre diferenças sociais, agregando mais dados e informações sobre esse tema a partir do viés político.

O trabalho será organizado em quatro seções. A primeira discorre sobre o papel da participação política para a caracterização da democracia. Na segunda seção, volta-se a discussão para as maneiras de organização e de participação da sociedade. Na terceira, trabalha-se especificamente sobre a participação de grupos marcados socialmente em Teresina, apontando alguns dados sobre a cidade. E, por fim, a última seção refere-se à importância de não se dispor isoladamente sobre cada marcador e sobre a aproximação do tema com a Ciência Política.

## 2 O que é participação política?

A concepção de participação política dentro de um regime democrático varia significativamente de teoria para teoria, sendo a própria conceituação de democracia diversificada (cf. no Brasil o mapeamento das teorias democráticas feitas por Luiz Felipe Miguel (2005) e na literatura internacional a proposta de Charles Tilly (2013)).

Retomando a classificação elaborada por Tilly, as diversas teorias da democracia podem ser definidas, implícita ou expressamente, a partir de quatro perspectivas: constitucional, que leva em consideração o ordenamento jurídico do país; substantiva, focada nas condições de vida; procedimental, focalizada nas eleições; e por processo, onde é necessário um conjunto mínimo de processos continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada democrática (TILLY, 2013, p. 21). A partir disso, as teorias sobre democracia vão sendo balizadas e inúmeras formas de classificação são elaboradas com o intuito de apresentar e explicar esses modelos.

Sob o ponto de vista do processo, pode-se definir um regime como democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos geram uma consulta mais ampla, mais igualitária, mais protegida e mais vinculada. A democratização de um país estaria, portanto, ligada ao movimento real de promoção dessas características, enquanto a “desdemocratização” se movimentaria no sentido contrário (TILLY, 2013).

A teoria democrática mais aceita, atualmente, segundo a classificação de Tilly (2013), é a de caráter procedimentalista, pois concebe a participação como algo limitado ao direito de sufrágio – nem sempre estendido a todos os indivíduos – com uma ênfase maior na representação. A eleição é a principal forma de manifestação da população e de controle dos políticos eleitos e uma participação além desse molde é entendida como problemática (SCHUMPETER, 1961; DAHL, 1997).



Nesse sentido, como conceitua Schumpeter (1961, p. 291), a democracia nada mais é que um arranjo institucional direcionado para a tomada de decisões políticas, onde o povo decide as questões através da eleição de representantes que devem reunir-se para realizar as suas aspirações. As diferenças entre as teorias democráticas mais aceitas residem no estabelecimento de quais grupos chegam ao poder. Na teoria das elites, de Schumpeter, há a concorrência entre grupos. Dahl, representante dos pluralistas, defende que existem diversos grupos que mutuamente chegam ao poder. Sendo assim, essas teorias não estão preocupadas com uma maior amplitude de participação.

O resgate histórico também demonstra essa assimetria. Mesmo a Grécia, que é considerada por muitos o berço da democracia, não permitia a participação de mulheres e escravos nos debates públicos. Esse argumento de que não existe democracia sem uma participação mais ampla dos indivíduos sustenta a tese de que a democracia só começou a ser pensada a partir das lutas sociais e políticas do século XVIII, tendo como balizas fundamentais a Revolução Americana e a Revolução Francesa (TILLY, 2013, p. 33). Ainda assim, considerando o argumento de uma participação mais ampla dos indivíduos como variável essencial na definição desse regime, mesmo no século XX, em muitos países ditos democráticos, o sufrágio não era um direito garantido às mulheres (MIRANDA, 2009).

Novas teorias democráticas, pautadas em filósofos clássicos da democracia, como Rousseau e Stuart Mill, começaram a se desenvolver nas décadas de 1960 e 1970 – no âmbito dos movimentos estudantis e se estendendo posteriormente para as classes trabalhadoras – com o propósito de romper com esse entendimento (HIRST, 1992; MACPHERSON, 1973; PATEMAN, 1992).

Pateman (1992, p. 70), uma das autoras mais representativas dessa corrente, dispõe que a principal função da participação é, assim como ditava Rousseau, a educação, tanto no sentido psicológico como no de aquisição de habilidades democráticas, sendo o argumento central da teoria o de que a participação a níveis locais, principalmente se inserida no âmbito laboral, é fundamental para que o indivíduo adquira o sentimento de eficácia política que o tornará mais preparado para participar em nível nacional.

Desse modo, os participacionistas compreendem que, com o intuito de que a competência dos cidadãos seja alcançada, é necessário que as possibilidades de participação sejam ampliadas, sendo a participação política no período eleitoral insuficiente para a qualificação dos cidadãos, ou seja, é nas arenas alternativas que o indivíduo adquire o controle sobre o curso e o desenvolvimento de sua vida. A participação delinearía um ciclo ancorado nas relações positivas entre a ampliação dos espaços e atores participativos, na mudança da consciência política e na redução das desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

A participação política também é um elemento importante nas teorias de democracia deliberativa e democracia associativa. Em ambas, a participação é um elemento essencial para a democracia. Na deliberativa, mais do que participação, valoriza-se os debates em busca do consenso. Na associativa, as associações têm um papel fundamental, principalmente na cobrança de responsabilidade por parte do Estado (MIGUEL, 2005; LUCHMANN, 2012).

Recentemente, há teóricos que entendem que a participação, por si só, não é suficiente,

devendo ser aliada à deliberação – é o que propõe a democracia radical, proposta por Fung e Cohen (2008). Para essa teoria, a participação deve ser mais dilatada nas decisões públicas e os cidadãos devem tratar os problemas através de uma reflexão conjunta, argumentando sobre a forma mais adequada de resolvê-los. Se os indivíduos possuem conhecimentos a nível local e têm compromisso, isso pode contribuir para resolver problemas, como falhas na legitimidade das decisões e falhas de justiça. Essa participação e deliberação, segundo os autores, aumentam a igualdade política.

A participação política trabalhada neste artigo refere-se, portanto, àquela em que os indivíduos estão incluídos nas deliberações e na tomada de decisões junto ao Estado, participando ativamente da construção de políticas públicas, seja em arenas institucionalizadas, seja em outros espaços sociais, não se limitando a participações eleitorais.

### 3 Modos de organização e participação da sociedade

As reflexões sobre participação política passam pela necessidade de, a priori, diferenciar algumas terminologias, como organização civil e participação, visto que sem esse esclarecimento é difícil compreender de que maneira esses novos grupos marcados socialmente se relacionam com o Estado e quais os objetivos de sua movimentação.

A literatura brasileira apresenta divergências quanto a esses conceitos, que, como outras definições, também são frutos de intensos debates; por vezes, sociedade civil é tratada como sinônimo de associações, ONGs, movimentos sociais, e é enxergada como espaço dissociado absolutamente do Estado (DAGNINO, 2004; PEREZ, 2015). Alguns estudos têm pautado o entendimento de que, antes da Constituição de 1988, a sociedade civil correspondia aos movimentos sociais que estão em confronto com o Estado na busca por direitos e por mais intervenção. Em contrapartida, com a Carta Magna, as Organizações Não Governamentais passaram a ser formas de organização social por excelência, avocando responsabilidades do Estado e correspondendo, portanto, à sociedade civil (LAVALLE; SWAKO, 2015; DAGNINO, 2004).

Então, a conceituação de sociedade civil, para esses teóricos, está diretamente ligada ao tipo de relação que ela terá com o Estado. Se for uma relação de confronto, a sociedade civil terá mais autonomia, o que caracteriza os movimentos sociais; já se for uma relação de proximidade, de trabalho conjunto, a sociedade civil terá uma dependência do Estado. A sociedade também pode se organizar e mobilizar através de associações.

No entanto, os teóricos mais atuais têm uma interpretação de que a sociedade civil pode se organizar de diferentes maneiras, isolada ou concomitantemente, a depender de suas concepções. Isso significa, na prática, que os indivíduos podem participar se organizando de múltiplas formas, e que não necessariamente uma forma de organização exclua a outra (LAVALLE; SWAKO, 2015).

Os modos como elas se organizam determinam as possibilidades de participação. Os indivíduos podem participar politicamente dentro de instituições participativas, como também

podem participar de instituições não estatais, como associações – através de atividades de pressão – e, também, “Coletivos”, surgidos recentemente.

Dentro e/ou fora da esfera estatal, a participação corresponde à inclusão dos indivíduos nas deliberações e nas tomadas de decisão junto ao Estado. Ou seja, o Estado não atua completamente sozinho e as pessoas podem participar, nas palavras de Lavallo e Swako (2015, p. 159), numa “lógica mista de autonomia e dependência”.

A Constituição de 1988 representa o marco de um processo de democratização originado da luta dos setores da sociedade civil contra o regime militar. Com a Carta Magna, o princípio da participação foi consagrado não só pela luta dos setores sociais diversamente organizados como também pela criação de espaços, onde Estado e sociedade pudessem dialogar – tais como os conselhos gestores e orçamentos participativos –, além da ampliação de parcerias com Organizações Não Governamentais (DAGNINO, 2004; MESQUITA, 2016) e mecanismos diretos, como plebiscito, referendo e as propostas de lei de iniciativa popular, que têm como grande experiência a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010).

A organização e mobilização da sociedade, nesse momento, foram cruciais para a sustentação de um modelo de democracia mais participativa que incluísse as mais variadas pautas políticas, funcionando como redutor da exclusão.

Apesar de haver uma breve “unidade” da sociedade civil em torno da revitalização do Estado de Direito e das instituições democráticas, diversos setores da sociedade buscavam estabelecer direitos e políticas específicas de acordo com suas concepções, como também buscavam mais participação. Para tanto, arranjaram-se em associações, em movimentos sociais ou nas deliberações dentro de conselhos; o movimento político das mulheres e dos deficientes são exemplos dessas mobilizações que, através de diversos mecanismos, incutiram em nossa Constituição suas próprias reivindicações (MIRANDA, 2009; PEREIRA, 2010).

No Brasil, além da participação política dentro das Instituições Participativas, os movimentos políticos feministas lutaram pela criação de outros espaços com diretrizes mais específicas para combater a desigualdade de oportunidades. É o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, um ano depois do Seminário “Mulher e Política”, que foi realizado em São Paulo e esquematizado por mulheres. Junto a esse conselho, o movimento que ficou conhecido como “Lobby do batom” atuou intensamente durante a Constituinte para que as mulheres pudessem garantir diversos direitos fundamentais e normas programáticas na nova Constituição (MIRANDA, 2009; PEREIRA, 2010). Sendo assim, a atuação de “confronto e aliança” ao Estado não deve ser interpretada como paradoxal, pois são ações imbricadas que contribuem para uma maior participação dos grupos. Os movimentos sociais não atuam como um sujeito singular, há interação com os componentes, com aliados e com o próprio Estado. Tilly (2009) coloca que os movimentos sociais exercem uma espécie de política contenciosa, na medida em que há uma preparação coletiva de reivindicações que podem entrar em conflito com os interesses de outros grupos e que os governos participam desse processo seja nessa posição de confronto, seja como aliados ou alvo dessas demandas.

Nesse ponto, é importante frisar que não se pode avaliar essas conquistas como decorrentes exclusivamente da autonomia absoluta dos movimentos em detrimento do Estado ou de

sua influência nas arenas estatais; para que essas pautas fossem introduzidas e concretizadas, a abertura estatal foi fundamental. Certamente, o Estado possui meios para isso, como a elaboração de leis e de políticas sociais, que possibilitam que as relações na sociedade possam ser transformadas e emancipadas não só para as mulheres, mas para todos os grupos marcados socialmente por diferenças.

Quanto aos espaços de participação extra-estatais, cabe discorrer sucintamente sobre: movimentos sociais, associações e Organizações Não Governamentais.

Os movimentos sociais são organizações compostas por vários grupos de interesses, que envolvem setores importantes da sociedade, desde trabalhadores a jovens e minorias, e que, ao se articularem, definem conceitos como o de cidadania (TILLY, 2013). Pode-se analisar o papel dos movimentos sob dois vieses: em um primeiro momento, que Pateman definiu como “sentimento de eficácia política”, onde o indivíduo adquire qualidades psicológicas que contribuem, futuramente, para haver maior participação; e, em segundo ponto, sobre a eficiência desse tipo de mobilização na construção de políticas e na garantia de direitos.

Quanto às associações, a literatura brasileira não define com bastante clareza o que seriam essas associações. Parte-se aqui da definição de Lígia Luchmann (2012) de que existem associações de três tipos: as de primeiro grau, que se referem a famílias; as de segundo grau; e, por fim, as de terceiro grau, ligadas às questões sindicais e trabalhistas. Conforme tal concepção, são as associações de segundo grau, portanto, que promovem a conscientização de capacitação individual e coletiva e funcionam como método de pressão para a inserção e constituição de espaços participativos.

As Organizações Não Governamentais são instituições da sociedade civil que, sem fins lucrativos, desempenham uma atividade que lhe foi delegada pelo Estado. Algumas ONGs recebem financiamento público enquanto cuidam da execução de serviços (DAGNINO, 2004).

Nesse ponto, existem críticas e questionamentos a respeito da participação da sociedade em Organizações Não Governamentais.

Como pontua Dagnino (2004, p. 102):

Em grande parte dos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas com respeito a essas questões, estes se defrontam com situações onde o que se espera deles é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas.

Mas deve-se recordar que esse posicionamento não pode ser considerado absoluto, pois o tipo de organização da sociedade ao qual estamos tratando está ligado, como já dito, às concepções de cada um, sobre qual é a melhor forma de participar, não precisando, portanto, ser excludente.

Quanto aos mecanismos de participação institucionalizados, pode-se citar os principais: conselhos gestores e o orçamento participativo. Os conselhos foram criados logo após o regime

militar e se consubstanciam em instituições onde há uma divisão paritária entre sociedade civil e Estado (MESQUITA, 2016).

O Orçamento Participativo tem como experiência mais vindoura a de Porto Alegre, que inovou ao desenvolver um complexo sistema de participação, permitindo que a população se integrasse no processo de elaboração orçamentária municipal. Não obstante, há bons exemplos de Orçamento Participativo também no Nordeste, como é o caso de Recife-PE (MESQUITA, 2016; AVRITZER, 2002). Portanto, percebe-se que a participação da sociedade civil está amplamente intercambiada em diversos mecanismos e que é possível o exercício de mais de um.

#### **4 Participação de grupos marcados socialmente em Teresina**

Após as reflexões teóricas sobre participação e organização da sociedade civil, é importante visualizar como essas configurações ocorrem na prática, mais precisamente quando relacionadas aos grupos marcados socialmente. A sociedade civil não é una, ela é marcada por clivagens que devem ser observadas na realidade; e essa não homogeneidade influi diretamente nos tipos de políticas públicas que serão debatidos.

Será utilizado como campo de pesquisa a cidade de Teresina, abordando sobre formas de organização e participação política de confronto ou de aliança com o Estado.

No que diz respeito às associações e Organizações Não Governamentais, segundo o IBGE, em 2010 o Piauí possuía 1.099 fundações privadas e associações sem fins lucrativos, ligadas ao desenvolvimento e defesa de direitos, enquanto em Teresina esse número era de 127. Segundo o Portal Cidade Verde, dentre essas ONGs está a Associação das Mulheres Organizadas, que recebe recursos do Ministério das Cidades para financiar casas para suas associadas, assim como a AYABAS – Instituto da Mulher Negra do Piauí.

Sobre os mecanismos de participação institucionalizados, em pesquisa rápida, apurou-se que a cidade de Teresina possui vinte e sete conselhos, dentre os quais quatro atuam diretamente com grupos marcados socialmente: Conselho Municipal de Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CMLGBT); Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE); Conselho Municipal dos Direitos do Idoso; e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Já o Estado do Piauí possui cerca de 20 conselhos, sendo temáticos os seguintes: Conselho Estadual da Pessoa Negra, Conselho Estadual LGBT, Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial.

Há algumas notas importantes sobre a constituição desses conselhos: alguns conselheiros ocupam cadeiras em conselhos diferentes, na mesma ou em distintas esferas. A cidade de Teresina possui uma secretaria específica, que é a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPPLAN), que vincula todos os conselhos municipais. Os conselhos estaduais, por sua vez, são vinculados a diferentes secretarias, como, por exemplo, o Conselho Estadual da Pessoa Negra, vinculado à Secretaria de Justiça. Na composição do Conselho Estadual da Pessoa Negra há participação de instituições religiosas, como igrejas evangélicas e a pastoral.

Em Teresina, o orçamento participativo foi criado em 1997 por meio de decreto durante o governo do PSDB e hoje a população pode acessar, pelo site da Prefeitura, a Lei Orçamentária Anual de 2017 e o Plano Plurianual e pode propor o destino das verbas.

## 5 Participação, interseccionalidade e Ciência Política

O debate sobre marcadores sociais é amplo, pois também está sujeito a questões ligadas à identidade e à cidadania. Em síntese, quando se faz referência a grupos marcados socialmente por diferenças, significa dizer que existem pessoas, dentro da sociedade, que são caracterizadas por especificidades que as diferenciam de outras pessoas, onde essas características são construídas pela própria coletividade e acabam por serem naturalizadas histórica e culturalmente (MOUTINHO, 2014).

Arquétipo disso é o debate sobre gênero que envolve a assimetria de oportunidades a que estão submetidos mulheres e homens em diversas esferas. Essa assimetria pode ser maior ou menor em razão do posicionamento político do Estado, no momento de escolha e decisão sobre o destino das verbas e sobre quais políticas públicas serão priorizadas. Dessa maneira, o movimento feminista tem como uma de suas reivindicações mais participação feminina nessas deliberações e nas tomadas de decisão. É essencial que nesse momento não se condicione as decisões somente em razão do custo e benefício, mas que também se observe a perspectiva de gênero, assim como de outros marcadores, para ponderar sobre o gasto ou implementações de determinadas políticas (MIRANDA, 2009; PEREIRA, 2010).

Como assinala Cynthia Miranda (2009, p. 8):

O diálogo dos movimentos feministas com o Estado acontece em momentos em que as oportunidades políticas estão abertas, podendo resultar na institucionalização das suas demandas pelos governos, enquanto nos momentos de restrição política os movimentos feministas não possuem abertura para atuação.

As oportunidades e os limites políticos são vivenciados de formas distintas pelos grupos sociais. Portanto, não existe uma força unilateral nesse aspecto, e sim uma relação dialética entre os grupos e o Estado.

Outro grupo marcado socialmente que tem participado ativamente na construção de políticas sociais é o relacionado com raça e etnia. O movimento negro impeliu esforços na construção de ações afirmativas que combatesse o racismo e promovesse mais igualdade nas oportunidades educacionais e trabalhistas. As cotas em concursos públicos e em vestibulares são exemplos dessas ações, que têm como fundo a garantia de direito à educação que, em razão da história, lhes foi negada, ainda que formalmente lhes assegurada (BUENO, 2012).

É célebre frisar que a participação política pode ocorrer de maneira individual quando o cidadão, por si mesmo, se insere nesses espaços, ao passo que também pode ocorrer a partir de ações coletivas.

Sendo assim, sob o ponto de vista da participação, a organização dessas minorias sociais apresenta peculiaridades na formulação de políticas públicas e ações afirmativas e direitos que

as resguardam, visto que as instituições participativas devem refletir, também, sobre valores e demandas dos distintos grupos sociais, equilibrando o poder público e diminuindo a desigualdade de oportunidades, e não somente optar por um enfoque universalista.

Zamboni pontua que:

Em primeiro lugar, as diferenças e desigualdades entre os homens não são naturais. Elas são construídas socialmente e precisam ser contextualizadas em termos de tempo e espaço. Em segundo lugar, os marcadores sociais da diferença nunca aparecem de forma isolada, eles estão sempre articulados na experiência dos indivíduos, no discurso e na política. Finalmente, os sistemas de classificação estão intimamente ligados às relações de poder (ZAMBONI, 2013).

Como dito por Zamboni, esses marcadores são edificados pela sociedade e não podem ser considerados de forma independente, é o que se denomina como interseccionalidade. O conjunto de marcadores termina por determinar a posição comunitária do indivíduo e interferir diretamente em seu discurso e comportamento político; assim, uma mulher negra e homossexual apresenta marcadores que isoladamente não são suficientes para explicar o porquê de suas oportunidades sociais serem menores do que a de outros indivíduos que não possuem esses marcadores (MOUTINHO, 2014; ZAMBONI, 2013).

Apesar da existência de movimentos específicos, é comum que o mesmo indivíduo participe em diversas frentes ou combine diferentes posicionamentos, como é o caso do movimento feminista negro. A interseccionalidade é uma variável importante nesse debate. Em Teresina, por exemplo, a presidente da Associação dos Cadeirantes de Teresina (ASCANTE), que possui uma deficiência de ordem motora, ocupa uma cadeira como conselheira representante da sociedade civil no Conselho Estadual dos Direitos da Mulher no Piauí.

São esses pontos, portanto, que devem ser focalizados pela Ciência Política. Não somente os estudos sobre identidades – ou, como denominados pela antropologia, marcadores sociais – e participação política, como também a relação entre as diversas clivagens e o impacto disso na produção de políticas sociais e na garantia de direitos.

## 6 Considerações finais

Os teóricos clássicos da democracia participativa compreendiam que a participação está diretamente relacionada à definição de liberdade porque o ato de participar dá ao indivíduo um alto grau de controle sobre seu curso de vida e sobre a composição do ambiente em que vive; aquele que participa define as normas de convivência social, tornando-se “seu próprio senhor”, isto é, protagonista de suas reivindicações. Dessa forma, é evidente que quando se alia essa ideia a grupos socialmente considerados minoritários – em termos de direitos e de desigualdades – percebe-se que a participação política é importante para a inclusão social.

Um ponto também importante é entender que, quando esses grupos direcionam suas ações com o objetivo de reduzir essas desigualdades, não necessariamente estão negando a diversidade; na verdade, de forma diametral, estão buscando reconhecer que essas diversidades não podem

ser desconsideradas e que a isonomia formal, por si só, não as contempla como projetos políticos. Também não estão se colocando em posição de privilégio, argumento amplamente utilizado para contrapor a existência de ações afirmativas, como as cotas, pois suas movimentações têm como finalidade maior a desconstrução e a desnaturalização de diferenças histórica e culturalmente sedimentadas.

Sendo assim, o objetivo do trabalho foi conectar essas duas discussões: participação e marcadores sociais da diferença, com o intuito de contribuir para um aspecto pouco visualizado na Ciência Política.

## Referências

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 561-598.

BUENO, Natália S. Raça e comportamento político: participação, ativismo e recursos em Belo Horizonte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 85, p. 187-226, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES – Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz; FERREIRA, Gildete. Movimentos sociais e o protagonismo das pessoas com deficiência. *SER Social*, Brasília, v. 15, n. 32, p. 93-116, jan./jun. 2013.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. *Política & Sociedade*, Florianópolis, p. 221-237, 2008.

LAVALLE, A. G.; SWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

MIRANDA, Cynthia Mara. *Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil*. 2009. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/nucleomulher/arquivos/os%20movimentos%20feministas\\_cyntia.pdf](http://www.ufrgs.br/nucleomulher/arquivos/os%20movimentos%20feministas_cyntia.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2016.



PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 65-92.

PEREIRA, Rosângela Saldanha et al. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 425-450, ago. 2010.

PORTAL IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

PORTAL CIDADE VERDE. Associação de Mulheres construirá mais 150 casas em Teresina. Disponível em: <<http://cidadeverde.com/noticias/37263/associacao-de-mulheres-construira-mais-150-casas-em-teresina>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

PORTAL PREFEITURA DE TERESINA. Orçamento participativo. Disponível em: <<http://orcamentoparticipativo.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. SEMPLAM. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/conselhos-municipais/>>. Acesso em: 8 dez. 2016.

TILLY, Charles. Os movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília*, n. 3, jan./jul., p.133-160, 2010.

\_\_\_\_\_. *Democracia*. São Paulo: Vozes, 2013. p. 15-39.

TRANJAN, Ricardo. A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. In: MESQUITA, Nuno Coimbra (Org.). *Brasil: 25 anos de democracia*. São Paulo: Konrad Adenauer, 2016. p. 17-44.

# UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO DO UNIVERSITÁRIO COM AS MATRIZES IDEOLÓGICAS PARTIDÁRIAS

## AN ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP OF THE UNIVERSITY STUDENT WITH THE PARTY IDEOLOGICAL MATRIXES

Ruth Roama Oliveira Saldanha \*

**Resumo:** As eleições presidenciais que ocorreram em outubro de 2014 abriram um leque de temas para serem estudados. A inquietação veio do fato de que os termos “direita” e “esquerda” não saíam dos discursos de alguns universitários que debatiam sobre estas eleições. Esta pesquisa contou com dois momentos. Na pesquisa bibliográfica, foi feita uma revisão dos conceitos centrais desta pesquisa segundo Anthony Downs (1999), Dalmo de Abreu Dallari (1985), Norberto Bobbio (1995), dentre outros. Na segunda parte, a empírica, foram elaborados questionários fechados dirigidos aos universitários do curso de Ciências Sociais. Percebeu-se com as leituras que, apesar de o conceito de ideologia estar no campo ideal, abstrato, ele pode, ainda hoje, ser problematizado em discussões políticas. Entretanto, é preciso ressaltar que existe a necessidade de conhecer as teorias clássicas e modernas, pois são elas que dão alicerce e embasamento para os debates atuais. Foi constatado, a partir do levantamento dos dados empíricos, que um grande número de estudantes do curso de Ciências Sociais se baseia em senso comum, o que se torna contraditório, visto que a grade curricular do curso oferece aprofundamentos nas temáticas estudadas. Por ser um campo onde todos têm voz e falam o que desejam, da forma como desejam, a internet, ao mesmo tempo em que se torna ferramenta na democracia participativa, se torna um elemento perigoso, posto que associar a teoria com o senso comum está bastante interligado com o crescimento exacerbado do uso deste media.

**Palavras-chave:** Ideologia. Direita e esquerda. Participação política e universitária.

**Abstract:** The presidential elections that took place in October 2014 opened a range of topics to be studied. The disquiet came from the fact that the terms “right” and “left” were permanent in the speeches of some university students debating about these elections. This research had two moments. In the bibliographic research, the central concepts of this work were reviewed according to Anthony Downs (1999), Dalmo de Abreu Dallari (1985), Norberto Bobbio (1995), among others. In the second part, the empirical one, closed questionnaires were developed directed to the university students of the Social Sciences course. It has been realized from the readings that, although the concept of ideology is in the ideal, abstract field, it can still be questioned today in political discussions. However, it is necessary to emphasize that there is a

---

\* Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

need to know the classical and modern theories, since they are the foundation and basis for the current debates. It was verified, based on the empirical data, that a large number of students of the Social Sciences course are based on common sense, which becomes contradictory since the course curriculum offers the studied themes in depth. Because it is a field where everyone has a voice and they speak their mind, the internet, while becoming a tool in participatory democracy, becomes a dangerous element, since associating theory with common sense is quite interconnected with the exacerbated growth of the use of this media.

**Keywords:** Ideology. Right and left. Political participation. University students.

## 1 Introdução

Sabe-se que, num plano ideal, os requisitos cruciais na participação democrática é que cada cidadão deve possuir um nível adequado de conhecimento político, um estoque de informações não distorcidas, suficientes para torná-lo capaz de compreender questões, argumentos, posições que dizem respeito ao jogo político. Por isso, concordamos que é necessário, não só o núcleo acadêmico, mas a sociedade como um todo, participar, se informar e conhecer a realidade política do nosso país. Entre os estudantes das áreas sociais essa participação ganha ainda mais relevância, pois os mesmos têm a sociedade como objeto de estudo.

Durante o período de campanha eleitoral no ano de 2014, em qualquer lugar, principalmente em redes sociais, era possível ver grupos de estudantes discutindo sobre os partidos que protagonizaram a polarização que se estabeleceu no país. O que nos instigou, além de qualquer outra coisa, é que as palavras “direita” e “esquerda” não saíram dos discursos de alguns estudantes. No entanto, será que eles realmente conhecem as distinções entre tais posicionamentos ideológicos?

Diante de tudo exposto, nossa problemática se configura na indagação sobre o nível de conhecimento dos universitários – que participaram das eleições de 2014 – a respeito das ideologias partidárias dos partidos em disputa.

O objetivo deste trabalho é avaliar o discernimento político de universitários com relação às posições político-ideológicas assumidas durante os debates decorrentes das eleições presidenciais ocorridas em 2014 e que perduram ainda nos dias atuais, sendo a metodologia dividida em dois momentos. Primeiramente, foi feita uma pesquisa bibliográfica e, posteriormente, partiu-se para a pesquisa empírica, onde foi feito uso do questionário fechado.

O questionário foi aplicado entre os dias 19 de abril e 05 de maio de 2016 no curso de Ciências Sociais, localizado no campus central da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Foram abordados alunos que cursassem especificamente a partir do 4º período, pois foram estes que participaram das últimas eleições e também, de acordo com a matriz curricular do curso, estão familiarizados com as bases das Ciências Sociais.

O trabalho foi dividido em quatro partes. Na primeira está uma breve discussão sobre o conceito de Ideologia e o posicionamento do autor Anthony Downs; na segunda, uma discussão acerca de Participação política; na terceira, a análise e o tratamento estatístico dos dados e na quarta e última parte, uma breve conclusão.

## 2 Ideologia

Apesar de ser um termo já incorporado ao vocabulário das pessoas, o conceito de ideologia está muito distante de obter um acordo entre os intelectuais. De acordo com alguns estudiosos, foi o filósofo francês Antoine Destutt de Tracy (1754-1836) que primeiramente utilizou tal termo nos tempos modernos (BARTH apud FIGUEIREDO; TEIXEIRA, 2002). Ele caracterizava as ideias:

[...] como fenômenos naturais que expressavam as relações entre o homem (concebido como organismo vivo e sensível) e o seu meio natural circundante. Ideologia para ele seria apenas uma parte dessa ciência (geral) das ideias e não essa própria ciência (FIGUEIREDO; TEIXEIRA, 2002).

No entanto, Napoleão Bonaparte, em 1812, utiliza o termo ideologia como “ilusão”, acusando os professores do *Institut de France* de investirem contra ele argumentos irresponsáveis, chamando-os de “fazedores de ideologia”, ou seja, ele insinuava que tais professores não tinham compromisso com a realidade.

Karl Marx retoma o conceito entre 1843 e 1844, conservando a essência do significado napoleônico. De acordo com ele, os “ideólogos” desejavam resolver questões apenas no plano das ideias, porém era necessária uma ação prática; além disso, a ideologia não era comprometida com a verdade, mas era uma falsa consciência. Era por meio da ideologia que a classe dominante impunha apenas seus interesses, o que podemos ver no seguinte trecho:

Os pensamentos das classes dominantes são em todas as épocas os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que detém o poder material dominante da sociedade, detém também o poder espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material, dispõe igualmente dos meios de produção espiritual, de tal modo que o pensamento daqueles a quem são recusados os meios de produção intelectual estão submetidos igualmente à classe dominante (MARX; ENGELS, 1999 apud FIGUEIREDO; TEIXEIRA, 2002).

Em 1956, Theodor Adorno e Max Horkheimer publicaram um artigo intitulado *Ideologia*, em que atestam não existir, num mundo pós-Segunda Guerra, esta definição de ideologia como “falsa consciência”. Slavoj Žižek, teórico marxista esloveno e um dos maiores pensadores da atualidade, constrói uma teoria complexa acerca da ideologia. Ele, então

[...] resgata o mesmo empreendimento intelectual frankfurtiano de repensar o conceito de ideologia a partir de bases dialéticas e em articulação com a psicanálise, no caso, agora, da psicanálise lacaniana que, em sua melhor versão, nos remete sempre a um Freud revisto a partir dos impasses com os quais a sociedade contemporânea se depara (FONTENELLE, 2009).

Žižek explica que a ideologia não nos é imposta, ela é a forma como vemos o mundo e seus sentidos, e, por isso, “é um invólucro vazio, aberto a todos os possíveis significados [...] sem

profundidade”<sup>1</sup> e, ainda, para construir sua teoria sobre ideologia, irá utilizar um termo que faz parte do plano da psicanálise – a fantasia.<sup>2</sup> Para ele, assim como a “fantasia [...] representa uma ação estruturadora, no plano social, a ideologia, como fantasia social, representa uma realidade consistente, uma positividade harmônica na qual tudo funcionaria” (FONTENELLE, 2009).

Sobre a relação entre ideologia e preferência político-partidária, é necessário constatar que, assim como nos afirma Singer (2002), desde a década de 1950, a ideologia se tornou um alvo de críticas sobre sua relevância na hora da escolha do voto. Alguns especialistas concluíram que o eleitor não elabora seu voto relacionando-o com tipo ideológico, mas sim de acordo com questões mais vagas. No entanto, a partir da década de 90, estudos passaram a se basear num elemento crucial no momento do sufrágio, a *identificação* ou *sentimento ideológico* (p. 17). Isto é, o eleitor vota relacionando sua própria ideologia com a imagem dos partidos em disputa. Tomemos aqui o sentido de imagem segundo Sartori (1982):

Uma imagem é, no meu entender, um vago pacote de políticas e programas condensado numa palavra ou frase, e por ela transmitido. ‘Bom para os trabalhadores’, ou ainda melhor ‘partido dos trabalhadores’ é uma imagem (e não uma questão). Os rótulos liberal e conservador, progressista e reacionário, esquerda e direita exemplificam tipicamente as imagens pelas quais os partidos procuram passar a frente uns dos outros (p. 360).

## 2.1 Concepções acerca de ideologias políticas segundo Anthony Downs

No livro *Uma teoria econômica da democracia*, Downs (1999) irá nos mostrar que existe uma regra comportamental no regime democrático. Ele pressupõe que, assim como os agentes econômicos, o que motiva os agentes políticos é unicamente interesse pessoal. O capítulo seis desta obra detalha quais são as concepções deste autor sobre o conceito de Ideologia, que tem como título *O desenvolvimento de ideologias políticas como meio de obter votos*.

Neste capítulo, o autor irá partir da hipótese de que os partidos estão apenas interessados em ganhar o poder para si mesmos, não em melhorar a sociedade (DOWNS, 1999, p. 117). Downs elabora sua teoria com base na incerteza dos eleitores, pois, de acordo com o autor, é a partir dela que é desenvolvida a ideologia, uma arma de disputa do poder. Ele define a ideologia como uma “imagem verbal da boa sociedade e dos principais meios de construir tal sociedade”.

Downs irá explicar como a incerteza (ou imprecisão) transforma as ideologias úteis não só para os eleitores, mas também para os partidos políticos. Eleitor não sabe detalhes das decisões do governo; não pode prever aonde uma decisão pode levar; é incapaz de relacionar sua

<sup>1</sup> Trecho retirado do documentário *O guia pervertido da ideologia* (2012), dirigido pela irmã do ator Ralph Fiennes, Sophie Fiennes. O filósofo, que queria ser cineasta na juventude, já havia trabalhado com a diretora em 2006 no bem sucedido *O guia pervertido do cinema*. O objetivo é o mesmo: a busca por significados escondidos em filmes de cinema, desta vez para mergulhar no coração da ideologia, tema que aborda constantemente em seus livros, desde *O sublime objeto da ideologia*, de 1989.

<sup>2</sup> De acordo com o *Dicionário de Psicanálise*, de Elizabeth Roudinesco, fantasia é: “Termo utilizado por Sigmund Freud, primeiro no sentido corrente que a língua alemã lhe confere (fantasia ou imaginação), depois como um conceito, a partir de 1897. Correlato da elaboração de real psíquico e abandono da teoria da sedução, designa a vida imaginária do sujeito e a maneira como este representa para si mesma sua história ou a história de suas origens: fala-se então de fantasia originária”. (ROUDINESCO, Elisabeth; PLON, Michel. *Dicionário de psicanálise*, p. 223).

própria ideologia com as consequências de cada decisão. Por isso, ele percebe que a ideologia pode ser útil para não precisar relacionar cada problema com suas filosofias de vida (IDEM, p. 118).

A ideologia pode ajudar a perceber quais as diferenças que existem entre os partidos sem que o eleitor tenha que procurar informações mais profundas e detalhadas sobre cada partido; pode ajudar o eleitor a votar por meio dela, sem precisar procurar antecedentes dos partidos; pode ser ela o requisito de comparação entre partidos, e não o comportamento governamental.

No plano dos partidos políticos, Downs afirma que cada partido percebe quais eleitores optam por alguma ideologia, e não por políticas para, então, o próprio partido modelar uma ideologia que consiga atrair o maior número possível de votos.

Cada partido precisa conquistar um elevado número de eleitores e defende ideologias extremamente diferentes. Três fatores explicam esta ampla divergência de ideologia: heterogeneidade da sociedade (a composição de membros culturalmente diferentes da sociedade), inevitabilidade do conflito social (luta de classes, por exemplo) e a incerteza (imprecisão em relação às ações de outrem). Dessa forma, os partidos conquistam ideologicamente restritos grupos sociais, pois seu “apelo” exclui automaticamente outro. Pelo fato da sociedade ser dinâmica, uma combinação ideológica pode dar certo numa eleição, mas pode não dar em outra, resultando numa flexível ideologia partidária.

Outra forma da ideologia ser útil para os partidos é a possibilidade de redução de custo na tomada de decisão. Desta forma, são feitas políticas que satisfaçam aqueles eleitores que simpatizam com suas próprias ideologias, ou seja, grupo x aprova a intervenção do Estado na economia, então é necessário elaborar mais projetos que correspondam a esta questão.

Downs afirma que as ideologias, para serem “atalhos racionais”, precisam estar interligadas às políticas, de forma a apontar o que possivelmente cada partido fará no futuro. A partir delas se torna mais fácil prever cada movimento partidário, sem necessariamente ter sido feita uma pesquisa.

O autor (1999), finalmente, conclui apenas reafirmando o que foi dito inicialmente: os partidos buscam como fins o poder, a renda e o prestígio. As ideologias só se desenvolvem como armas para serem atingidos estes objetivos, este desejo é maior que “implementar doutrinas ideológicas ou servir a sociedade” (p. 133).

## 2.2 Mas, afinal, o que são direita e esquerda?

A origem mais aceita dos termos *direita* e *esquerda* data da Revolução Francesa (1789-1799), onde, no plenário da Assembleia Constituinte, os girondinos sentavam-se à direita do presidente parlamentar e defendiam os que possuíam poder econômico, enquanto os jacobinos e os *cordeliers* sentavam-se à esquerda e defendiam a reforma absoluta do governo,<sup>3</sup> sendo estes membros da burguesia. Posteriormente, através da expansão do movimento operário e das ideias socialistas, os marxistas irão tomar para si a concepção de esquerda e colocar os burgueses para o

<sup>3</sup> Fonte: <http://textosparareflexao.blogspot.com/2014/11/o-que-sao-afinal-direita-e-esquerda.html>.

lado contrário. “Esquerdista” passa a ser sinônimo de comunista, socialista e, em contrapartida, “direitista” se torna sinônimo de “fascista”.<sup>4</sup>

Depois de o capitalismo emergir como modo de produção, a ideologia de direita foi associada a uma concepção conservadora, e a de esquerda, revolucionária. Entendemos como ideologia conservadora aquela que se baseia em circunstâncias do passado, em que os adeptos têm um sentimento de aversão a ideais de avanços, buscando sempre manter tradições, instituições, hábitos e sendo atrelada ao capitalismo. No oposto disto está a ideologia revolucionária, que busca mudanças na sociedade, nos costumes e se baseia na expectativa pelo futuro. O pensamento revolucionário tende a “criar progresso”, sendo atrelado ao socialismo.

### 2.2.1 O cerne da dicotomia segundo Norberto Bobbio

O livro *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política* foi escrito por Norberto Bobbio num contexto semelhante ao que motivou esta pesquisa, em que dois partidos se enfrentavam de modo mais acirrado que nas campanhas anteriores, num pleito eleitoral para a Câmara de Deputados na Itália. Escrito também num momento onde muitos acreditavam não existir mais a dicotomia direita versus esquerda, elas eram apenas “duas caixas vazias” (SARTRE apud BOBBIO, 1995, p. 32), ou seja, não mais possuíam nenhum valor classificatório e o uso delas se tornara cansativo.

Além disso, outro fator usado para refutar o uso da díade era a complexidade das sociedades democráticas. Não era possível utilizar claramente apenas duas correntes ou duas combinações numa sociedade onde há diversos grupos de opinião e de interesse: “não se pode mais colocar os problemas sob a forma de antítese, de ‘ou-ou’, ou direita ou esquerda [...]” (BOBBIO, 1995, p. 35).

Inicialmente, Bobbio nos afirma que:

Direita e esquerda são termos antitéticos que há mais de dois séculos têm sido habitualmente empregados para designar o contraste entre as ideologias e os movimentos em que se divide o universo, eminentemente conflitual, do pensamento e das ações políticas. Enquanto termos antitéticos, eles são, com respeito ao universo ao qual se referem, reciprocamente excludentes e conjuntamente exaustivos (BOBBIO, 1995, p. 31).

Reformulando a citação acima, após três séculos decorridos, estes termos são bastante comuns de serem ouvidos e ainda carregam consigo um peso emotivo.

Ao se referir aos termos como “reciprocamente excludentes e conjuntamente exaustivos”, Bobbio nos esclarece que nenhuma forma de governo ou movimento pode ser conjuntamente de direita e de esquerda e que esta forma de governo ou movimento deve ser, exclusivamente, ou de direita ou de esquerda. Como em todos os campos de estudo existem “grandes dicotomias”, de

<sup>4</sup> Fascista é o adepto do Fascismo (estabelecido por Benito Mussolini na Itália, em 1922), que, segundo o dicionário Webster, significa “Qualquer programa visando à criação de um regime nacional centralizado e autocrático, com políticas severamente nacionalistas e que exerça um intenso programa de arregimentação da indústria, do comércio e das finanças, com rígida censura e enérgica supressão da oposição”.

acordo com Bobbio, este será o caso da esfera política, obviamente não sendo esta sua única dicotomia.

Depois de afirmar que, definitivamente, as ideologias estão “mais vivas do que nunca”, sempre são renovadas e que “a árvore das ideologias está sempre verde” (IDEM, p. 33), o autor será enfático ao dizer que direita e esquerda ultrapassam os limites da ideologia, ou seja:

‘Esquerda’ e ‘direita’ indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente à ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e de avaliações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em todas as sociedades e que não vejo como possam desaparecer (BOBBIO, 1995, p. 33).

Bobbio irá afirmar que o fato de existir a díade esquerda e direita não exclui a possibilidade de haver um intermediário, no caso tríade, que inclui o chamado “Centro”, o “Terceiro Inclusivo” ou também o “Terceiro Incluído”. O Terceiro Incluído procura espaço entre os dois opostos, mas os distancia, representando um “nem-nem”; o Terceiro Inclusivo vai além dos opostos e os engloba, a ponto de formar uma totalidade, representando um “e-e”. A existência da tríade dá lugar para uma nova configuração: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita, tornando-se, na verdade, uma “pentíade”. O “Terceiro Inclusivo” traz à tona uma política de Terceira Via, que é uma política de centro. O autor considera que podem mudar os nomes, mas a estrutura essencial e de origem dicotômica não mudará (IDEM, p. 67).

O autor aponta que, diante dos problemas da sociedade, os dois, tanto os que se posicionam como sendo de direita ou como de esquerda, acabam tomando medidas iguais, falam as mesmas coisas, propõem os mesmos programas para uso de seus eleitores e, para poder se sustentar, a esquerda acaba por tomar para si ideias de direita, e assim também o contrário.

É interessante ressaltar que, antes de se tornarem uma díade política, direita trazia sempre conotação positiva e esquerda, sempre negativa. Existia também um valor metafórico: no que diz respeito à linguagem religiosa, os bons sentam-se à direita e os maus, à esquerda do Pai. No entanto, na política, a esquerda pode representar o lado positivo ou negativo, assim como a direita. Na política, os bons, e também os maus, podem ser encontrados tanto à direita quanto à esquerda.

Na distinção de tais termos, Bobbio usará as palavras de D. Confrancesco ao comentar que o indivíduo de direita preza pela tradição, mas o indivíduo de esquerda, muito pelo contrário, fará o que for necessário para libertar seu semelhante das grades impostas pelos privilégios de raça, cor etc. (IDEM, p. 81).

O autor irá expor que, diante de todas as distinções já utilizadas, a mais frequente e a escolhida por ele para diferenciar a díade é a postura do indivíduo perante o ideal de igualdade. O conceito de igualdade, segundo Bobbio, é relativo e não absoluto. Então, é necessário responder a três questões cruciais: igualdade entre quem; em relação a que; e com base em quais critérios (IDEM, p. 97). Ele afirma que a direita é mais inigualitária e a esquerda é mais igualitária; porém, para ser de esquerda, o indivíduo não precisa partir do princípio de que todos devem



ser iguais em tudo. Afirma também que a esquerda possui uma sensibilidade maior no que diz respeito a diminuir as desigualdades. E esclarece que “os homens são entre si tão iguais quanto desiguais. São iguais por certos aspectos e desiguais por outros” (IDEM, p. 104).

Bobbio ainda comenta que o igualitário, que é o indivíduo de esquerda, é convicto de que as desigualdades que o cercam são sociais, portanto, elimináveis. O “inigualitário”, o indivíduo de direita, é convicto do oposto, as desigualdades são naturais, isto é, “inelimináveis”. Cita como exemplo, para reforçar sua tese, Rousseau e Nietzsche, visto que o primeiro acreditava que os homens nascem iguais e é a sociedade que os tornam desiguais;<sup>5</sup> e o segundo acreditava que os homens são por natureza desiguais, e é a sociedade, com sua religião, sua moral, que pode torná-los iguais.<sup>6</sup>

Enquanto a dicotomia igualdade-desigualdade está relacionada à distinção da díade direita *versus* esquerda, o autor irá utilizar outra: liberdade-autoridade; agora para fazer a distinção dos moderados e extremistas em relação à postura frente à liberdade. E é desta díade que nascem os movimentos libertários e autoritários. De acordo com Bobbio, não existe liberdade geral: ou é de imprensa ou de opinião. Os conceitos de liberdade e igualdade não são proporcionais: igualdade se refere à pessoa e liberdade se refere a uma pessoa frente à outra pessoa ou coisa. Dizer “uma pessoa é livre” tem sentido; dizer “uma pessoa é igual” não tem.

Um dos maiores feitos e que torna, assim, o igualitarismo um atributo de distinção da esquerda, foi a remoção da propriedade individual. A propriedade foi considerada um dos maiores, ou o maior, obstáculo à igualdade entre os homens. É a igualdade, de acordo com Bobbio, o cerne da distinção da díade direita *versus* esquerda.

## 2.2.2 Teorias sobre o Estado liberal e os Estados socialistas

A ideia de liberalismo nasceu no contexto dos contratualistas, quando John Locke (1632-1704), conhecido como um dos principais fundadores do liberalismo político, formulou sua teoria sobre o contrato social que dá origem ao Estado. Tal contrato é feito por “homens livres e racionais para fundar o poder limitado; a origem do poder, agora, somos nós mesmos” (GRONDONA, p. 20, 2000). O que passa a prevalecer, a partir de então, é o poder que cada indivíduo tem sobre si mesmo. Ademais, não existem entidades coletivas reais. O que é bom para mim pode não ser bom para o próximo, por isso, quem pode julgar o que é bom para mim, além de mim mesmo?

Existem dois aspectos que representam o Estado liberal. O primeiro é o Estado de direito, cenário onde emerge o constitucionalismo. Nesse caso, nas Constituições são asseguradas as liberdades individuais e os direitos civis, como o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, dentre outros. O segundo é o Estado mínimo, que diz respeito à redução de funções e poderes do Estado.

Isso ocorre porque as teorias liberais têm sua gênese na luta contra o Estado absolutista, em que o monarca organizava o Estado segundo a sua vontade; sendo assim, teóricos começaram

<sup>5</sup> Ver: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. São Paulo: Russel, 2006.

<sup>6</sup> Ver: NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da moral: uma polêmica*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

a desenvolver propostas que limitassem o poder do Estado na economia e na vida dos cidadãos. Era necessário um regime que preservasse a liberdade e a propriedade privada dos indivíduos, sem intervir na vida privada.

O liberalismo original está muito ligado à religião. Esta ideia se concretiza pelo fato de que os primeiros pensadores liberais viviam num contexto de puritanismo e não de hedonismo, como hoje. Deus deu tudo para cada um de nós, o único bem privado é meu corpo. Semeio minha terra e deixo o espaço do outro porque ele também tem direito ao que Deus deu. Daí surge o ideal principal do liberalismo: o individualismo.

De acordo com Locke:

[...] a liberdade não é licença, mas obediência à lei natural. Essa é a lei da razão e ela tem dois princípios fundamentais – primeiro: não é permitido ao homem destruir a si mesmo ou a suas posses [...]; segundo: não se pode causar dano ao outro nem as posses dele. No estado de natureza, o encarregado de velar pelo cumprimento da lei [...] é cada indivíduo (GRONDONA, 2000, p. 21).

Para os liberais, quanto mais o Estado avança, no que diz respeito às regras, leis e normas, mais existe perda de liberdade dos indivíduos. Essa forma de Estado induz ao paternalismo, que é uma tentativa de fazer do Estado um provedor de vida. Ao mesmo tempo em que o Estado é provedor, ele gera uma perda de autonomia, o que implica na perda de liberdade.

Mariano Grondona (2000), cientista político argentino, afirma que falar sobre liberalismo político é impossível sem se falar do seu “primo-irmão”, o liberalismo econômico. Somos tentados a concordar, visto que a principal ideia de Ludwig von Mises, um dos maiores pensadores do liberalismo econômico e líder da Escola Austríaca de pensamento econômico, é a da preferência pessoal, independente do objeto ou situação. As pessoas se perguntam o porquê de sempre preferirem o ouro ao ferro, já que o segundo é mais útil. De acordo com ele, optar é uma ação. A liberdade é a capacidade que tenho de governar as minhas ações.

Para Ludwig von Mises, o cenário crucial onde acontece a luta pela liberdade é o mercado. Ele atesta que os intervencionistas querem usar parcialmente a economia de mercado, porém, ou é economia de mercado, ou não se configura economia de mercado (GRONDONA, 2000, p. 138). Esta concepção se assemelha bastante à de Adam Smith, pai do liberalismo econômico. Em *A riqueza das Nações* (composto por cinco livros, sendo o primeiro publicado em 1776), vemos duas análises revolucionárias na ciência econômica. A primeira é a de que todos os fenômenos ocorridos no âmbito econômico acontecem de forma natural, regidos por leis objetivas e compreensíveis através de um sistema coordenado de relações causais – a mão invisível do mercado. A segunda é a defesa de uma corrente que pregue total liberdade individual para uma operação eficiente nas relações econômicas, pois, de acordo com ele, o interesse pessoal é o que motiva a divisão social do trabalho e o acúmulo de capital.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> FRITSCH, Winston. Adam Smith. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. In: \_\_\_\_\_. *Os Economistas*. 1996. São Paulo: Nova Cultural. p. 15.

O cerne da díade direita/esquerda levantada por Bobbio retorna à discussão liberal quando von Mises afirma que, enquanto houver divisão de trabalho, haverá desigualdade. O que nos distingue um do outro não é nossa renda, mas sim a função que exercemos na sociedade.

No que diz respeito ao Estado socialista, este se configura como uma forma de governo em que a coletivização, ao contrário do liberalismo, é o ponto-chave. Alguns intelectuais começaram, a partir do século XVI, a formular ideais de sociedade em que fosse extinguida a propriedade privada. No século XVIII, intelectuais socialistas passaram a pregar o fim da opressão burguesa, a igualdade e a distribuição da renda, para então vivermos numa sociedade feliz e mais justa no futuro.

Depois da consolidação do Estado liberal (meados do século XIX), emergiram sérios problemas sociais, dentre eles a injustiça social, a criação do proletariado e a concentração da riqueza nas mãos da burguesia, que deram início a uma nova concepção ideológica. Surge como resposta a doutrina socialista, centrada no entendimento de que o meio de sanar estes problemas seria a intervenção estatal. Orientado por esta ideologia, o campo de ações do Estado expandiu-se absurdamente. Tornou-se necessária uma intervenção para que fosse mantido o bem comum e não mais o individual. A sociedade, no estado socialista, passa a deter os modos de produção, porém, gerido pelo Estado. Ou seja, o Estado ampliado.

Segundo Bobbio (1983), viu-se duas formas do socialismo no âmbito mundial: a social-democracia, que produziu o Estado de Bem-Estar Social; e o comunismo (forma de Estado antiliberal), que se deu na antiga União Soviética. Nesta última, “Gorbachev iniciou a Perestroika procurando democratizar as instituições soviéticas, dar maior autonomia às empresas estatais etc.” (SEGRILLO, 2004, p. 616). A passagem de Estado liberal para Estado socialista se configura na passagem de um direito de funções mais protetor-repressivas para um direito mais promocional.

O socialismo na forma comunista, como atestou Bobbio (1983), teve como um dos principais precursores Karl Marx (1818-1883), que elaborou grandes obras ligadas a esta corrente, como, por exemplo, o *Manifesto do partido comunista*, escrito com a colaboração de Friedrich Engels (1820-1895), publicado em 1848. Ele defendia um Estado sem burguesia, com a união da classe operária e a dissolução do modo de produção capitalista. Segundo Marx, a superação do capitalismo só aconteceria se a sociedade se apropriasse dos meios de produção e o Estado, apoderado pelo proletariado, seria apenas um instrumento desta apropriação, até desaparecer completamente.

Para Schumpeter (1961), um Estado socialista se compõe por

[...] um conjunto institucional no qual o controle sobre os meios e sobre a própria produção está concentrado em uma autoridade central, ou, como poderíamos dizer também, no qual, por uma questão de princípios, os assuntos econômicos da sociedade pertencem à esfera pública e não à privada (p. 206).

Vimos este Estado socialista de Schumpeter (1961) idealizado, por exemplo, na Revolução Russa. Porém, o que se observou foi que esta centralização econômica, neste formato, terminou

por gerar uma insatisfação social tamanha que se fez necessário uma nova concepção de socialismo que abarcasse a livre iniciativa e a igualdade. Era o Estado de bem-estar social. Surge, então, a necessidade do Estado intervir na economia, destacando o fato de que a intervenção do Estado não seria para coibir a liberdade das empresas, mas garanti-las de modo mais eficaz e equilibrado no que diz respeito à distribuição de riquezas.

Finalmente, diante do exposto, percebemos que o ponto culminante da distinção entre um Estado liberal e um socialista é a concepção de como o Estado deve atuar. A atuação do Estado socialista é de que ele abarca tudo, tudo só funciona a partir dele e através dele, com o intuito de promover a igualdade entre os indivíduos. No oposto está o liberal. O Estado age o mínimo possível, tanto na vida dos indivíduos como na economia da nação, estabelecendo e conservando, assim, a liberdade individual.

### 3 Participação política

Sabemos que participar se refere a tomar parte ou ser parte de algo; sendo assim, a participação política envolve toda e qualquer forma, individual ou coletiva, de inserção do cidadão em atividades políticas (DALLARI, 1985, p. 11). No âmbito jurídico, a participação é um direito reconhecido e inquestionável, visto que é o alicerce de um regime democrático. Após o fim do Regime Militar (1964-1985), onde muitos direitos foram suprimidos, a Constituição Democrática de 1988 passou a primar e resguardar a participação política popular; ela recomenda o povo como titular do Estado.

Segundo Solange Gonçalves Dias (2007), não se pode falar em participação sem se referir à participação popular, pois o adjetivo popular se refere a “povo”, que, no sentido político, reúne os nacionais de um Estado, portadores de direito, ou seja, os cidadãos. Aqui não levamos em consideração o conceito de cidadania que consiste em ver o indivíduo apenas como um sujeito de direitos e deveres, mas sim uma cidadania que consiste “em fazer com que o povo se torne parte principal do processo de seus desenvolvimentos e promoção: é a ideia de participação” (COMPARATO, 1996, p. 10).

Porém, esta participação popular dada de forma direta nas decisões governamentais tem sido alvo de críticas. De acordo com os críticos da democracia participativa, desta participação popular decorreria uma “lentidão ou paralisia do processo de tomada de decisões políticas e de sua implementação” (DIAS, 2007, p. 49). Isso resultaria num “bloqueio do Legislativo” no que diz respeito à resolução de questões tidas como impasses.

Outra crítica evidenciada pela autora à democracia participativa se refere à incapacidade do homem comum na atuação política (que é algo questionado desde a Antiguidade). Entretanto, o mesmo pode ser dito dos representantes, visto que não é necessário um conhecimento técnico para cargos eletivos.

De acordo com Dallari (1985):

Cada indivíduo sofre influência da sociedade em que vive, mas, ao mesmo tempo, exerce alguma influência sobre ela. O simples fato de existir, ocupando um espaço sendo visto ou ouvido, precisando vestir-se e consumir

alimentos já é uma forma de influir. Por isso, todos os problemas relacionados à convivência social são problemas da coletividade e as soluções devem ser buscadas em conjunto, levando em conta os interesses de toda a sociedade (p. 21).

Portanto, tudo que diz respeito à nossa sociedade envolve todos os cidadãos. É a partir do exercício da participação plena que se pode, então, assegurar o bem-estar e a liberdade de todos os cidadãos e conservar o Regime Democrático. “A luta por participação é a maior condição para a conquista de mais participação” (DIAS, 2007, p. 51).

### 3.1 O universitário e a participação política

É impossível elaborar um levantamento histórico sobre a participação política dos universitários no Brasil e não citar a União Nacional dos Estudantes (UNE). Criada em 1937 com o intuito de representar os estudantes do Ensino Superior e discutir assuntos políticos e sociais, é, ainda hoje, a principal entidade estudantil brasileira. Participou de grandes atos realizados no País, como, por exemplo, “O petróleo é nosso”, na década de 1940; “Diretas já”, na década de 1980; e das Jornadas de junho de 2013. A UNE organiza-se em três instâncias: o Conselho Nacional de Entidades de Base (Coneb), que reúne os diretórios acadêmicos (DAs) e centros acadêmicos (CAs) do Brasil; o Conselho Nacional de Entidades Gerais (Coneg), que agrega os diretórios centrais de estudantes (DCEs) e executivas nacionais de cursos; e o Congresso da UNE (Conune), que é composto por todos os conselhos.

Os universitários têm um papel fundamental no que diz respeito à participação política. Segundo afirma Pateman (1992, p. 9), o próprio termo “participação” passou a fazer parte do vocabulário político popular a partir de reivindicações de estudantes universitários que lutavam por aberturas na área da participação, na esfera da educação de nível superior.

Como a universidade é formada, em sua maioria, por jovens, a socióloga Marialice Foracchi, em seu livro *O estudante e a sociedade brasileira* (1965, p. 3), explica que a juventude “é, ao mesmo tempo, uma fase de vida, uma força social renovadora e um estilo de existência”; é, também, uma “força dinamizadora do sistema social [...] que envolve, também, um estilo próprio de existência e de realização do destino pessoal”. Ainda, de acordo com a socióloga (p. 303), a juventude vai transpor os limites de uma simples etapa cronológica de vida e se apresenta como “uma forma possível de pronunciar-se diante do processo histórico e de constituir-lo, engajando-se”.

Foracchi (1972) irá situar o movimento estudantil da seguinte forma:

A localização social do movimento estudantil, o conteúdo das suas táticas e sua importância relativa situam-no no plano da cultura, entendida aqui como superestrutura. Por esse ângulo, o movimento estudantil corresponderia a um modelo de manifestação da crise, enquanto crise da cultura, impondo-se, ao mesmo tempo, como tentativa de superação cultural da crise (p. 163).

A Reforma Universitária nos anos 60 foi um dos maiores movimentos nacionais protagonizados pelo estudante universitário. Neste movimento, os estudantes procuravam não só romper com o atraso “espiritual” e científico dos docentes, como também uma reorganização do fundamento da composição destas instituições que resultasse numa maior eficácia docente e na própria modernização destas. Havia um apelo às novas formas de representação e uma maior democratização da participação do estudante no corpo político.

Algumas das críticas que impulsionaram a reforma foram: o aspecto apenas profissionalizante das universidades e que distanciava os alunos das ciências naturais básicas; a falta de opções de carreira; e a falta de integração entre alunos e professores. Além de tudo isso, ensino, pesquisa e prestação de serviços à comunidade foram pontos constantes que nortearam os debates sobre a reforma universitária, que teve seu início em 1966. “Essa tripla função simboliza a mudança da expectativa social sobre o ensino superior” (BOMENY, 1994). A UNE também se articula neste movimento e realiza manifestações nas ruas e seminários, onde os problemas políticos mais globais são relacionados à reforma universitária.

Trazendo a participação política dos universitários para o contexto municipal, em Mossoró existem articulações que também têm como foco a inserção do estudante no debate político, que são o Comando de Mobilização Estudantil de Mossoró (COMEM) e o “Movimento Pau de Arara”. O primeiro, criado em 2011 a partir do descaso por parte do governo em relação à educação estadual, tem como intuito uma maior conscientização política mossoroense.<sup>8</sup> E o segundo, fundado em 2013, tem como bandeira a questão do transporte público de qualidade, constituído não só por estudantes, mas também por membros da sociedade em geral.<sup>9</sup>

É importante ressaltar que o debate e o conhecimento político são de fundamental importância para uma participação democrática, assim como a militância nas ruas. Sobre esse conhecimento político, o entendemos como sendo as informações sobre a estrutura, os agentes e as atividades de um governo. Sendo assim, o que se espera de um universitário que participa ativamente da política é que ele esteja informado sobre os fatos mais relevantes, as alternativas e os partidos que ele defende, a fim de construir debates fundamentados em um conhecimento mais consistente.

### 3.2 A internet como ferramenta na participação política

Com o advento da internet, no início dos anos 90, foi possível para o usuário aumentar não só o número de trocas e interações, como também as possibilidades de distribuir qualquer conteúdo, gerando o crescimento do fluxo informativo. Nesta “cultura virtual” existe a oportunidade de repartir não só produções próprias, mas também de terceiros. De acordo com Anderson (2006, p. 53), “o PC transformou todas as pessoas em produtores e editores, mas foi a internet que converteu todo o mundo em distribuidor”. A informação deixou de ser exclusividade apenas de um campo e passou a ser socializada – “de todos para todos”.

<sup>8</sup> Retirado do blog: <http://comemrn.blogspot.com.br/2011/06/historico-do-comando-de-mobilizacao.html>.

<sup>9</sup> Retirado da página do movimento: <https://www.facebook.com/MovimentoPauDeArara>.

O baixo custo de informação e comunicação fez a internet gerar, também, a possibilidade de maior amplitude no que diz respeito à participação democrática. Quase todas as formas de ação política podem ser feitas a partir dela, como, por exemplo: pressão no candidato eleito, formação de opinião pública, filiação a partidos ou movimentos, mobilização de indivíduos etc.

Para Laryssa Sampaio,<sup>10</sup> coordenadora nacional do Levante Popular da Juventude, é feita a utilização da internet:

[...] pra que a gente de fato tenha esse alcance para as mobilizações sociais. Geralmente, quando a gente tem algum ato, a gente produz cartazes, que a gente geralmente chama de *meme*, para fazer essa divulgação mais geral. [...] pra nós é importante ocupar esse espaço porque nós não conseguimos chegar fisicamente em toda a juventude que nós organizamos e nem nas pessoas que são próximas. Então, utilizar a internet como esse processo de mobilização é importante porque a gente consegue ir para além das pessoas que já tem a identidade do Levante [...].

No entanto, o sentido e o alcance desta participação não são precisos nem uniformes. No que se refere a isso, H. Buchstein (1997, p. 248 apud GOMES) vai dizer que:

O que, de fato, a internet significa para a democracia, o que, exatamente, *computer democracy* quer dizer é controverso e pouco claro. Enquanto alguns veem a internet como uma ferramenta de coleta de informações, outros destacam o seu potencial deliberativo. Outros enfatizam o seu papel no processo de formação da vontade política. Outros ainda a querem empregar como uma ferramenta para a produção da decisão política. [...] Assim, alguns veem a Net como complementar à existente democracia representativa, enquanto outros defendem mais radicalmente que os meios eletrônicos hão de superar muitos dos problemas de escala que fizeram da democracia direta um ideal impraticável.

Os debates ideológicos entre universitários no contexto desta pesquisa aconteceram de forma mais efervescente através da internet e, além disso, a eleição presidencial de 2014 foi a mais comentada em uma das redes sociais, o *Twitter*, e ganhou o topo nas discussões mundiais.<sup>11</sup> Ressaltando o que já foi dito, as informações na internet são distribuídas deliberadamente, e um fato, que deve ser levado em consideração, é a qualidade dessas informações, se são conformes com a realidade ou se são distorcidas, o que se torna um limite na utilização da internet como ferramenta na participação.

Em função deste efeito multiplicador da internet, muitas informações mentirosas eram publicadas (ainda são) e compartilhadas dezenas, centenas de vezes, sem que fosse feita uma investigação para atestar a veracidade desses fatos. Mencionamos, também, o fato de que, na internet, muitos se consideram cientistas políticos, juízes, médicos, psicólogos, economistas, sem ter, no mínimo, um conhecimento prévio sobre os assuntos.

<sup>10</sup>Fala retirada da entrevista concedida para a Agência de jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR), em 1 de outubro de 2015.

<sup>11</sup>Fonte: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-10-27/destino-de-lobao-e-eleicoes-no-brasil-dominam.html>.

Toda estrutura da comunicação vem se adaptando paulatinamente ao advento da internet. Esta possibilidade de controlar o tempo e o espaço seduz os internautas e força as mídias tradicionais a buscarem por plataformas digitais. Em Mossoró, um dos jornais mais tradicionais da cidade, *O Mossoroense*, deixou de atuar de forma impressa para atuar somente de forma digital.

Anteriormente, o que era característico das grandes mídias tradicionais (TV, jornal impresso, rádio) sobre a manipulação da opinião pública está se estendendo ao universo da internet. As páginas de maior repercussão são, muitas vezes, páginas patrocinadas e vinculadas a interesses particulares, sendo que estas subsidiam a maioria das discussões. Portanto, por mais que seja um ambiente democrático, não se pode dizer que este campo está totalmente isento de gerar alienação de massa.

Outro ponto que levantamos como crítica é o fator anonimato. Apesar de ser um campo onde as discussões ocorrem abertamente, quem discute pode se sentir protegido por estar atrás de uma tela. No que se refere ao debate político, esse anonimato também diminui a sua qualidade, porque, como nos fala Jensen (2003), “pode levar à irresponsabilidade, ao *hate speech* e ao declínio de uma cultura de debate” (p. 358). Porém, é válido ressaltar que essa proteção não é absoluta, e temos, atualmente, o Direito Digital, uma evolução do direito, que traz uma nova compreensão aos problemas ocorridos no ambiente virtual.

#### 4 Esquerda e direita segundo os universitários mossoroenses

Entre os dias 19 de abril e 5 de maio de 2016, discentes do curso de Ciências Sociais foram questionados sobre ideologias partidárias. De acordo com dados levantados pelo Departamento de Ciências Sociais e Política, estão matriculados 102 alunos no referido curso, sendo vinte e três (23) destes matriculados no segundo período, e, portanto, não fizeram parte da pesquisa, o que nos deixa com um total de setenta e nove (79) discentes. Destes 79, foram questionados trinta e oito (38), aproximadamente 50% do total dos alunos, com idade entre 19 e 44 anos.

Foi elaborado um questionário com sete questões, sendo que, inicialmente, os discentes abordados responderam somente sim ou não para perguntas pessoais, relacionadas ao levantamento de informações políticas e de participação em debates. Posteriormente, precisamente a partir da questão de número 5, os questionados tiveram que relacionar com as ideologias de direita e esquerda quesitos sobre *Valores, Questões Econômicas e Modelos de Estado*, assinalando D para a ideologia de Direita e E para a de Esquerda.

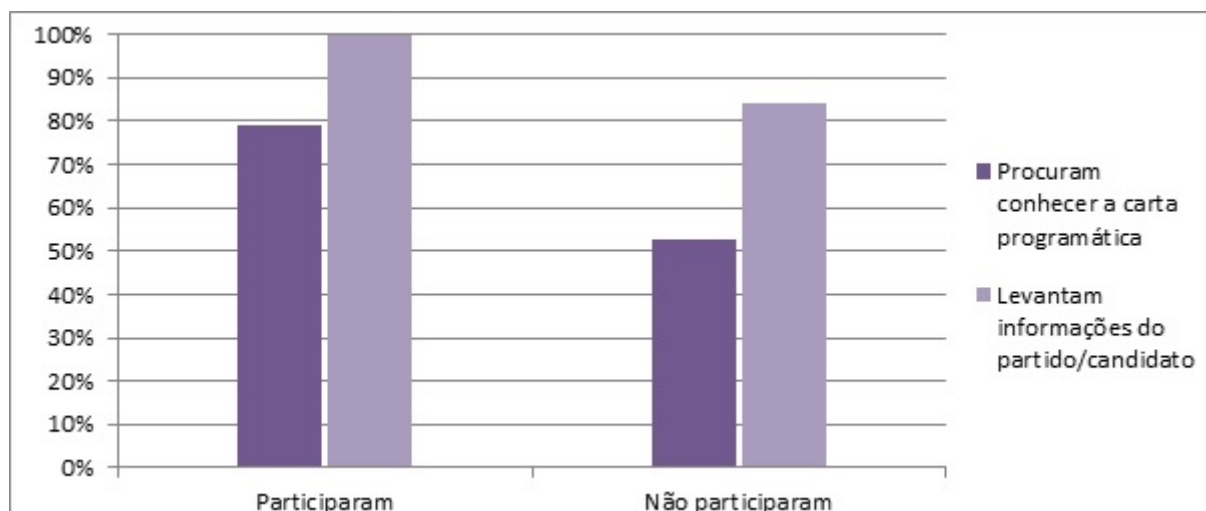
Dentro do universo dos 38 estudantes pesquisados, metade afirmou ter participado de debates em espaços públicos, como a internet, ocorridos durante a eleição presidencial de 2014. Averiguamos que dos 19 estudantes que participaram dos debates políticos-ideológicos, 79% (15 alunos) procuram conhecer a carta programática dos partidos em que vota e 100% levantam informações sobre o partido/candidato em que vota.

Dentre os que não participaram dos debates, 52,6% (10 alunos) afirmaram que procuram conhecer as cartas dos partidos em que votam e 84,2% (16 alunos) dizem levantar informações sobre o partido/candidato em que votam, como pode ser mostrado no seguinte gráfico, que



considera essas porcentagens em função de duas variáveis dentro dos universos dos que participaram e não participaram, sendo elas responsáveis por procurar conhecer a carta programática e o levantamento de informações do partido/candidato.

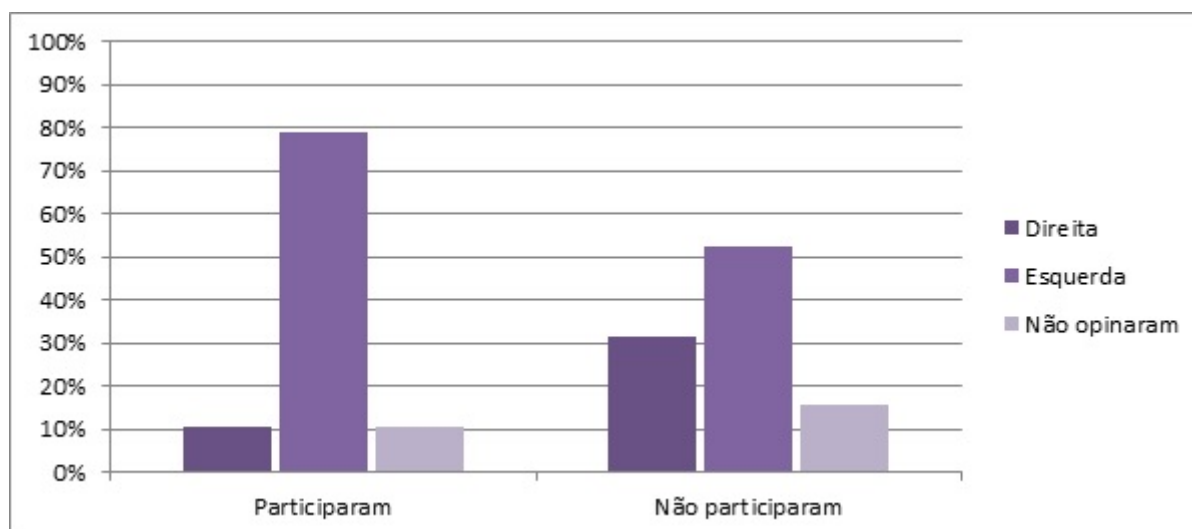
Gráfico 1: Porcentagem de estudantes que procuram conhecer a carta programática e levantam informações sobre partidos/candidatos que votam (Participaram/Não participaram)



Fonte: Elaborado pela autora

Com relação à questão sobre a identificação ideológica, dentre os que participaram, 10,5% (2 alunos) possuem maior identificação com a ideologia de direita, 79% (15 alunos) com a de esquerda e 10,5% (2 alunos) afirmaram não se identificar com nenhuma. E no universo dos que não participaram, 31,6% (6 alunos) afirmaram se identificar com a direita, 52,6% (10 alunos) com a esquerda e 15,8% (3 alunos) não se identificam com qualquer uma das ideologias

Gráfico 2: Porcentagem relacionada à identificação ideológica dos discentes abordados



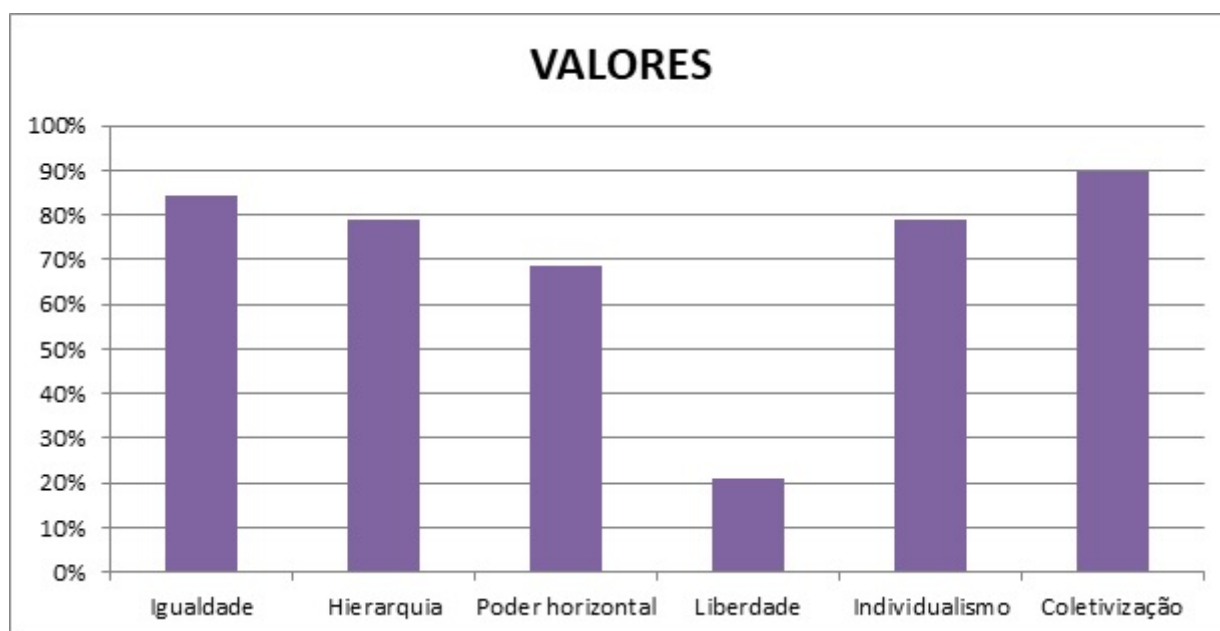
Fonte: Elaborado pela autora

Nesta questão, notou-se que o número de estudantes que se identificam com a direita aumenta entre os que não participaram dos debates ideológicos. Os estudantes que participaram foram, em maior número, os que se identificam com a esquerda. Fato que irá assegurar a teoria

de Simon Schwartzman (2008), que afirma que a esquerda é predominante nas universidades. Segundo ele, as medidas coercitivas adotadas pela direita no período de repressão não permitiram que a ideologia conservadora conseguisse ser bem articulada em nosso país. Afirma, também, que apesar da sociedade brasileira ser em sua maior parte conservadora, isso não acontece no meio intelectual, sobretudo entre a intelectualidade acadêmica (p. 121).

Na questão de número 5, foram citados os valores *Igualdade*, *Liberdade*, *Poder horizontal*, *Hierarquia*, *Individualismo* e *Coletivização*, e foi solicitado aos estudantes que marcassem quais destes quesitos são associados à ideologia de direita e quais são associados à ideologia de esquerda.

Gráfico 3: Porcentagem de acertos entre estudantes que participaram de debates, referente à questão de Valores



Fonte: Elaborado pela autora

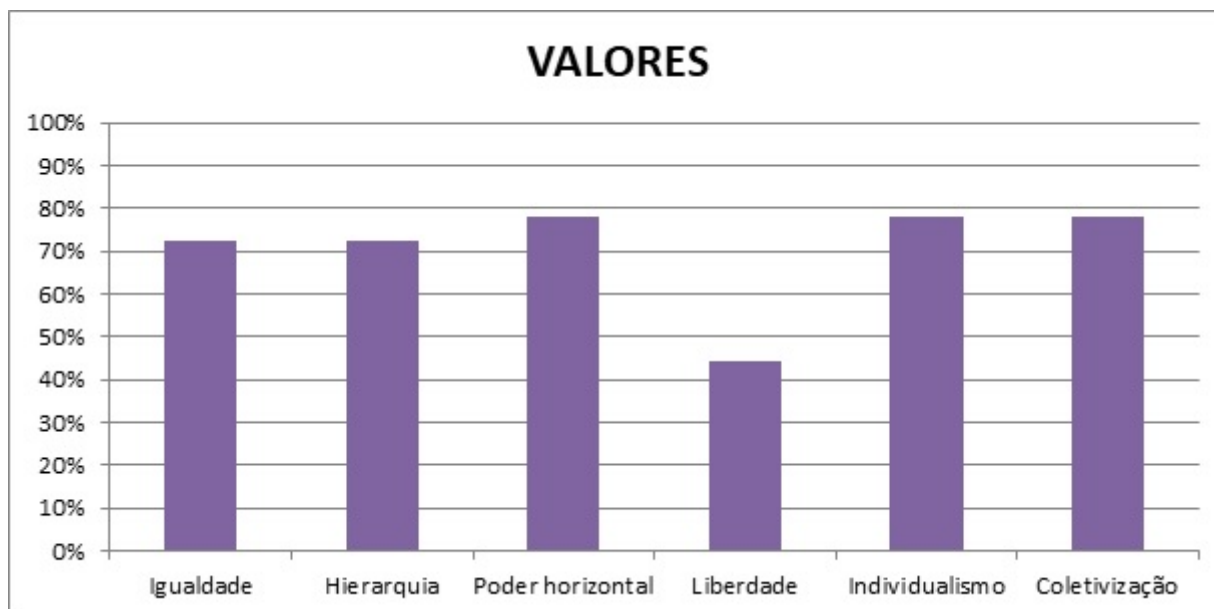
Dentre eles, 84,2% (16 alunos) afirmaram que Igualdade é um valor de esquerda; 79% (15 alunos) afirmaram que Hierarquia é valor de direita; 68,9% (13 alunos) afirmaram que Poder horizontal é valor de esquerda; 21,1% (4 alunos) afirmaram que Liberdade é valor de direita; 79% (15 alunos) afirmaram que Individualismo é valor de direita e 89,5% (17 alunos) afirmaram que Coletivização é valor de esquerda.

Dentre os que responderam, 72,2% (13 alunos) associam Igualdade com a ideologia de esquerda; 72,2% (13 alunos) associam Hierarquia com a direita; 77,8% (14 alunos) associam Poder horizontal com a esquerda; 44,4% (8 alunos) associam Liberdade com a direita; 77,8% (14 alunos) associam Individualismo com a direita e 77,8% (14 alunos) associam Coletivização com a esquerda.

Percebeu-se que, assim como entre os que participaram, há certo equívoco ou confusão quanto ao valor Liberdade, porém, o número de estudantes que o associaram com a direita, neste caso, foi maior. Confusão ou equívoco porque, como já analisado em capítulos anteriores, o ideal de Liberdade está bastante associado à corrente do liberalismo, que serve de parâmetro para a ideologia de direita. Visto que é entre os que não participaram que se percebe um número maior

de identificação com a direita, nota-se que os discentes atribuíram as suas próprias ideologias àquilo que é visto como valor positivo. Notamos que obtiveram bom desempenho nesta questão, pois a porcentagem de acerto, exceto no quesito Liberdade, estava próximo ou acima de 70%.

Gráfico 4: Porcentagem de acertos entre estudantes que não participaram dos debates, referente à questão de Valores<sup>12</sup>



Fonte: Elaborado pela autora

Em se tratando da questão de número 6, referente às “Questões Econômicas”, foram elencados como fundamentais neste item os quesitos: *Intervenção do Estado na economia*, *Redução dos impostos*, *Aumento da carga tributária*, *Privatização*, *Políticas de ajuste fiscal* e *Livre mercado*, e solicitado aos estudantes que marcassem quais são associados à ideologia de direita e quais são associados à ideologia de esquerda.

Dentre os que responderam, 79% (15 alunos) associam *Intervenção do Estado na economia* com a ideologia de esquerda; 31,6% (6 alunos) associam *Redução dos impostos* com a direita; 47,8% (9 alunos) associam *Aumento da carga tributária* com a esquerda; 94,7% (18 alunos) associam *privatização* com a direita; 42,1% (8 alunos) associam *Política de ajuste fiscal* com a direita; e 63,2% (12 alunos) associam *Livre mercado* com a direita.

Dentre os que responderam, 72,2% (13 alunos) associam *Intervenção do Estado na economia* com a esquerda; 38,9% (7 alunos) associam *Redução dos impostos* com a direita; 44,4% (8 alunos) associam *aumento da carga tributária* com a esquerda; 83,3% (15 alunos) associam *Privatização* com a direita; 55,5% (10 alunos) associam *Política de ajuste fiscal* com a direita; e 61,1% (11 alunos) associam *Livre mercado* com a direita.

Percebeu-se que muitos questionados, tanto do gráfico 5 como do gráfico 6, marcaram, por exemplo, simultaneamente, *Intervenção do Estado na economia* e *Redução de impostos* pertencentes à esquerda. Porém, sabe-se que, para que o Estado atuante em todas as áreas possa efetivamente cumprir este papel, é necessário dinheiro, e este dinheiro vem dos impostos

<sup>12</sup>A partir desta questão, um questionado pertencente ao grupo dos que não participaram optou por não responder até o fim o questionário, havendo diminuição do número de não participantes de 19 para 18.

Gráfico 5: Porcentagem de acertos entre estudantes que participaram dos debates, referente às Questões Econômicas



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 6: Porcentagem de acertos entre estudantes que não participaram dos debates, referente às Questões Econômicas

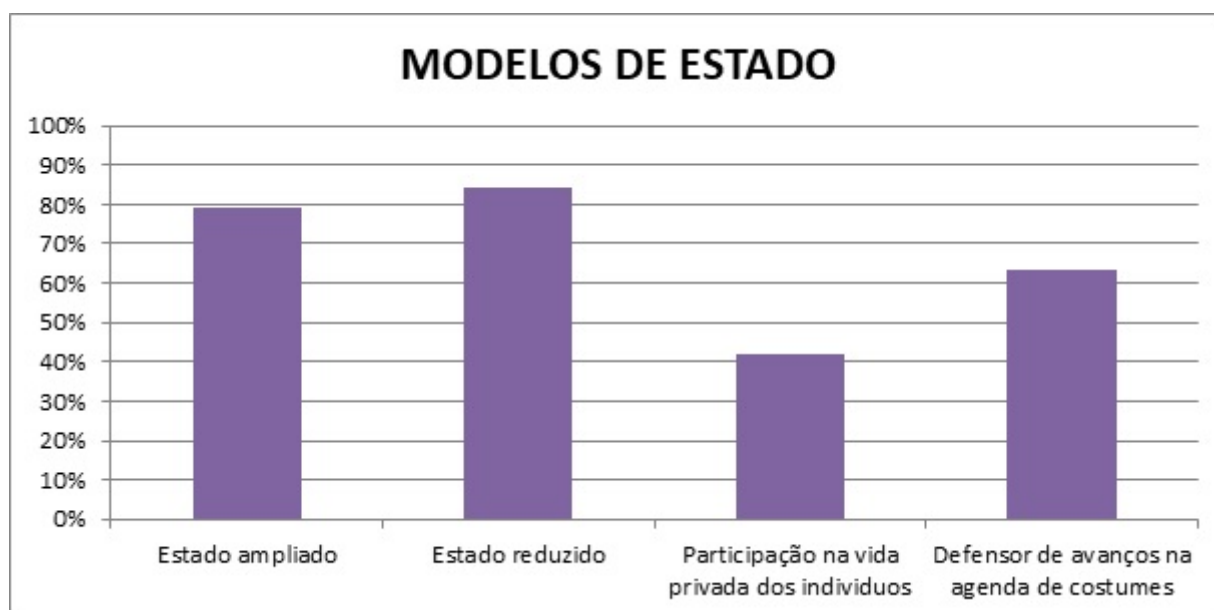


Fonte: Elaborado pela autora

pagos por cada cidadão. Um número maior dos estudantes que não participaram do debate ideológico associou a Redução de impostos com a ideologia de direita. No item “Privatização”, no que diz respeito aos questionados que não participaram, o número de acertos diminuiu em relação aos que participaram. Esta foi a questão onde foi constatada uma maior confusão ou equívoco por parte dos discentes abordados.

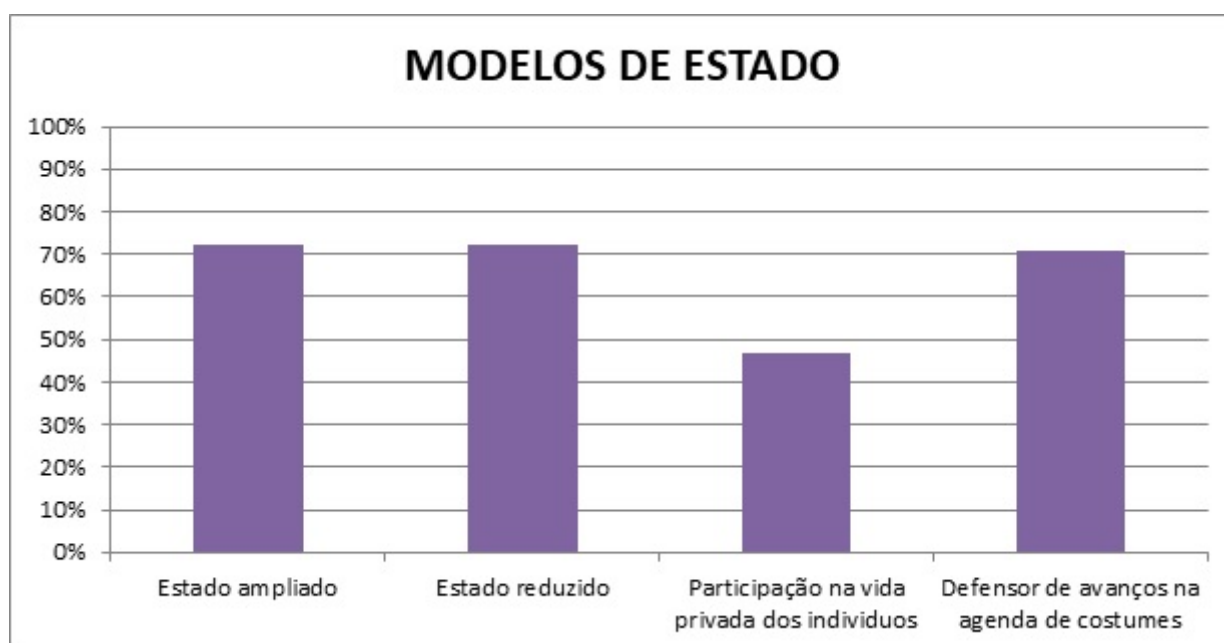
Concernente às respostas referentes ao item “Modelos de Estado”, os questionados tiveram que associar com a ideologia de esquerda ou de direita os quesitos: *Estado ampliado*, *Estado reduzido*, *Participação na vida privada dos indivíduos* e *Defensor de avanços na agenda de costumes*.

Gráfico 7: Porcentagem de acertos entre estudantes que participaram dos debates, referente à questão de Modelos de Estado



Fonte: Elaborado pela autora

Dentre os que responderam, 79% (15 alunos) associam Estado ampliado com a ideologia de esquerda; 84,2% (16 alunos) associam Estado reduzido com a direita; 42,1% (8 alunos) associam a Participação na vida privada dos indivíduos com a esquerda; e 63,2% (12 alunos) associam Defensor de avanço na agenda de costumes com a esquerda.

Gráfico 8: Porcentagem de acertos entre estudantes que não participaram dos debates, referente à questão de Modelos de Estado<sup>13</sup>

Fonte: Elaborado pela autora

<sup>13</sup>Neste grupo, um estudante optou por não responder o quesito “Participação na vida privada dos indivíduos” e outro também optou por não responder o quesito “Defensor de avanços na agenda de costumes”.

Dentre os que responderam, 72,2% (13 alunos) associam Estado ampliado com a ideologia de esquerda; 72,2% (13 alunos) associam Estado ampliado com a direita; 47% (8 alunos) associam a Participação na vida privada dos indivíduos com a esquerda; e 70,6% (12 alunos) associam o Defensor de avanços na agenda de costumes com a esquerda.

Percebeu-se que tanto os que participaram quanto os que não participaram dos debates relacionaram o item Participação na vida privada dos indivíduos com períodos de ditadura, ou governos totalitários. Porém, o que se quer mostrar é o fato de o Estado normatizar ou criminalizar elementos relacionados à vida privada dos indivíduos, como, por exemplo, a lei de palmada. É notório que se esperava um índice de acerto maior no que diz respeito aos modelos de Estado ampliado ou reduzido, visto que são características fundamentais na composição de um governo dirigido pela esquerda e dirigido pela direita. Além disso, há o fato de serem temas já discutidos não só em períodos iniciais como em todo decorrer do curso de Ciências Sociais.

Em uma análise geral, constatamos que, quanto à maioria dos itens apontados neste questionário, há uma concordância em relação à percepção tanto dos que efetivamente participaram dos acalorados e intensos debates, quanto dos que não participaram. Essa proximidade na percepção de ambos indica que seria um equívoco acreditarmos que quem não esteve participando ativamente dos momentos de discussão seriam pessoas desinformadas sobre questões do cenário político. Isso se reforça ainda mais quando observamos que na questão referente aos Valores, em especial nos quesitos Liberdade e Poder horizontal, o número de acertos foi maior entre os que não participaram.

No item “Modelos de Estado”, quatro quesitos foram elencados, sendo que em dois deles a quantidade de alunos que acertou entre quem participou e quem não participou foi exatamente a mesma, fato que justifica quando falamos em equilíbrio; porém, no quesito “Estado reduzido”, os que participaram demonstraram maior percentual de acerto; em contrapartida, estes mesmos demonstraram maior percentual de erro no quesito “Estado ampliado”, mantendo-se, assim, o equilíbrio ao final da análise do item.

Este fenômeno que destacamos merece atenção, visto que a maior parte dos discentes que declararam ter participado de debates identificavam-se de esquerda (dos dezenove estudantes que participaram, quinze se identificavam de esquerda, dois de direita e dois se abstiveram); entretanto, tiveram maior percentual de erro quanto ao elemento basilar de um Estado gerido por partidos de esquerda, que é a concepção de Estado ampliado.

Esse fato fortalece a construção da nossa ideia de que os estudantes abordados estão mais próximos do senso comum em seus debates que de um discurso construído a partir de argumentos científicos. Quando nos indagamos que fator poderia explicar esse fenômeno, inevitavelmente chegamos às discussões acerca da participação política em rede. Os assuntos políticos passaram a ser mais discutidos depois do advento da massificação da internet; porém, o conteúdo dessas discussões políticas também é pautado por ela, ou seja, o que é discutido baseia-se no que circula na rede.

## 5 Considerações finais

A tarefa de destrinchar as ideologias políticas é bastante significativa quando nos referimos aos discentes do curso de Ciências Sociais, visto que grande parte da grade curricular do curso é voltada para a área das teorias sociais, debruçando-se sobre temas que vão de economia à antropologia. Porém, a experiência vivencial, ou seja, “a prática”, mostrou que esse não é o caminho percorrido, em sua maioria, por esses discentes.

Percebeu-se que os conceitos de liberalismo e socialismo servem como parâmetros de um governo, respectivamente, de direita e de esquerda. Ou seja, Estado liberal e Estado socialista não se colocam como sinônimos de ideologia de direita e esquerda, mas se apresentam como sinalizadores destes. Além disso, trabalhar com estes conceitos mostrou-se crucial para o resgate histórico que fizemos de tais ideologias.

A partir dos resultados dos questionários aplicados e da observação feita enquanto eram respondidos, percebeu-se que a apreensão teórica de alguns possui teor significativo de senso comum. Os estudantes fizeram uma associação direta entre as teorias e a forma como os partidos se articulam, ou seja, partem de uma realidade potencialmente distorcida para balizar esses conceitos. O caminho deveria ser da teoria para a realidade, mas o que se notou foi que eles partiram dos discursos partidários para construir conceitos.

Perceber que as respostas se relacionavam com o que os estudantes liam no *facebook*, em *blogs*, nas redes sociais como um todo, só nos faz notar o quanto estamos carentes de embasamento teórico consistente. Nota-se que tocamos num elemento que se tornou fundamental na democracia atual: a internet. Como já foi dito, todos passam a ter voz, todos interagem entre si. Os estudantes que há três, quatro anos eram totalmente alheios à situação política do País, hoje fazem da política o assunto mais discutido nas redes sociais. É necessário constatar a qualidade do conteúdo destes debates; entretanto, soa mais fácil reproduzir textos midiáticos do que procurar informações fundamentadas em estudos concretos acerca da temática.

Não queremos afirmar que o resultado foi ruim, pelo contrário, foi satisfatório. Porém, esperava-se mais. Se fosse pretendido averiguar o que era a ideologia de direita e a de esquerda segundo o entendimento de cidadãos fora do universo acadêmico, não se teria categoricamente optado por realizar esta pesquisa dentro do universo acadêmico. Faz-se necessário afirmar que dentro da universidade se produz ciência, e não meras reproduções do senso comum isentas de questionamentos críticos. Quando nos distanciamos deste propósito, nos distanciamos do real motivo de estarmos em um espaço acadêmico.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

\_\_\_\_\_. *Dicionário de Política*. Tradução: João Ferreira. Brasília: EdUnB, 1986.

\_\_\_\_\_. *Qual Socialismo?: debate sobre uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOMENY, Helena. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 9, n. 26, out. 1994.

CAMINO, Leôncio; PEREIRA, Cícero. Representações Sociais, Envolvimento nos Direitos Humanos e Ideologia Política em Estudantes Universitários de João Pessoa. *Revista Psicologia: Reflexão e Crítica, Porto Alegre*, 16(3), p. 447-460, 2003.

CARNEIRO, Maria Tereza Diniz. Ideologia política: um estudo do comportamento do eleitor brasileiro nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/MPC/mpc0901.html>>. Acesso em: 15 maio 2015.

CARVALHO, Alfredo. O que são, afinal, direita e esquerda? Disponível em: <<http://textosparareflexao.blogspot.com/2014/11/o-que-sao-afinal-direita-e-esquerda.html>>. Acesso em: 10 maio 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado mínimo x Estado máximo: o dilema. *RPGMJF – Revista da Proc.-Geral Mun. de Juiz de Fora*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 89-109, jan./dez. 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. A nova cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DALLARI, Dalmo de A. *O que é participação política*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros passos).

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. *Integração*, São Paulo, ano XIII, n. 48, 2007.

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

FÁVERO, M. L. A. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. A questão da ideologia: contribuições a um estudo teórico. *Alceu*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 103-134, jul./dez., 2002.

FONTENELLE, Isleide Arruda. O lugar vazio da crítica: ideologia e transformação em Slavoj Žižek. *XXXIII EnANPAD*. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR432.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. Intervenção do Estado no domínio econômico. In: \_\_\_\_\_. *Direito econômico*. São Paulo: Editora Forense, 2014.

FORACCHI, M. M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1965.

\_\_\_\_\_. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Livraria Pioneira. 1972.



GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3323/2581>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

GRONDONA, Mariano. *Os pensadores da liberdade: de John Locke a Robert Nozick*. São Paulo: Mandarin, 2000.

JORGE, Hugo Manuel Abreu. *Política e sociedade online: a participação política dos estudantes universitários portugueses*. Dissertação de Mestrado – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2013.

MERQUIOR, José Guilherme. *O Liberalismo: antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MISES, Ludwig von. *Liberalismo: segundo a tradição clássica*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

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

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito a personalidade Integral – Cidadania plena*. Tese de Doutorado. São Paulo: FD – USP, 1996.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: EdUnB, 1982.

SCHEEFFER, Fernando. Esquerda e direita: velhos e novos temas. *Revista Anpocs*, Minas Gerais, 2014.

SCHUMPETER Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editado por George Allen e Unwin Ltd. e traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. *Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento*. Rio de Janeiro: BVCE, 2008.

SEGRILLO, Ângelo. A confusão esquerda/direita no mundo pós-muro de Berlim: uma análise e uma hipótese. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 615-632, 2004.

SILVA, Fabiano P. A sociologia brasileira e os primeiros estudos sobre a juventude e o universo estudantil. *Revista CAOS*, João Pessoa, n. 16, set. 2010.

SILVA, Pedro Gustavo de Souza. Direita e esquerda: contribuições de Bobbio e Giddens. *Revista Urutágua*, Maringá, n. 10, 2006.

SINGER, André Vitor. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2002.

SINGER, Paul; MACHADO, João. *Economia socialista*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 35 – 59, jan./jun. 2016

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. In: FRITSCH, Winston. *Os economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 15.

SOUZA, Regina Magalhães de. Protagonismo juvenil: o discurso da juventude sem voz. *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, João Pessoa, 1(1), p. 1-28, 2009.

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CONSCIÊNCIA POLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DAS REGIÕES SUL E SUDESTE DO BRASIL

## PARTICIPATORY BUDGETING AND POLITICAL CONSCIOUSNESS: EXPERIENCES FROM BRAZIL'S SOUTH AND SOUTHEAST REGIONS

Gisele Heloise Barbosa \*

Maria Teresa Miceli Kerbauy †

**Resumo:** O presente trabalho se propõe a realizar uma análise conjuntural, por meio de revisão bibliográfica, sobre o Orçamento Participativo e seus mecanismos de ação, para averiguar em que medida ele é ou não gerador de consciência política nos cidadãos participantes. É importante ressaltar que o termo “consciência política” é entendido, de acordo com a definição dada por Gramsci (2000, p. 40-41), como “[...] a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Para alcançar o objetivo proposto, foram estudados, a partir de artigos, dissertações, teses e livros, os casos de Orçamento Participativo dos municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil, onde ocorreram as primeiras experiências. Constatamos que ele se efetiva melhor em sociedades em que já existe uma cultura política participativa entre os cidadãos, de modo que ele não é, por si só, produtor da mesma. O Orçamento Participativo amplia a possibilidade de participação democrática ao abrir um espaço de diálogo entre governo e população, mas a qualidade de seu desenvolvimento depende da presença de uma consciência política prévia na sociedade e da forma como será estruturado numa dada conjuntura.

**Palavras-chave:** Democracia. Orçamento participativo. Consciência política.

**Abstract:** The present paper proposes a conjunctural analysis, through a bibliographical review on the Participatory Budgeting and its mechanisms of action, to determine whether it is able to generate political consciousness in the citizens. It is important to note that the term “political consciousness” is understood, according to the definition given by Gramsci (2000, pp. 40-41), as “[...] the evaluation of the degree of homogeneity, self-awareness, and organization attained by the various social classes”. In order to reach the proposed objective, the cases of Participatory Budgeting of the municipalities of the South and Southeast regions of Brazil, where the first

---

\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Bolsista da CAPES.

† Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Colaboradora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)

experiences occurred, were studied from articles, dissertations, theses, and books. Participatory Budgeting works best in societies where there is already a participatory political culture among citizens, so that it is not itself a producer of it. The Participatory Budgeting extends the possibility of democratic participation by opening a space for dialogue between government and population, but the quality of its development depends on the presence of prior political awareness in society and the way it will be structured in a given conjuncture.

**Keywords:** Democracy. Participatory budgeting. Political consciousness.

## 1 Introdução

A política é um atributo fundamental para a sobrevivência em sociedade, embora não seja tão enfatizada por algumas correntes de pensamento e frequentemente tratada pela população como algo que não lhe diz respeito. O termo política provém do conceito de polis, abrangendo todas as questões que se referem à cidade e aos seus componentes. Desde sua invenção pelos gregos, consiste em um campo que visa à reflexão sobre o bem comum e, no limite, à manutenção do poder.

Assim, a sua prática exige certa abdicção do ser individual para pensar o coletivo em prol de um interesse geral. O coletivo prevalece sobre o singular, demonstrando desse modo que não há a ideia de indivíduo, pois esta é tida como uma invenção da sociedade moderna. A política, então, é um espaço humano por excelência, refletindo o meio social que representa; por isso, não pode ser pensada fora de sua conjuntura.

Segundo Weber (2000, p. 56), “por política entenderemos [...] o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado”. Ele delimita seu conceito de política ao campo da influência no poder dentro do Estado moderno, que consiste em um agrupamento de dominação de caráter institucional que monopolizou a violência física como instrumento de domínio e que reuniu nos dirigentes os meios materiais de gestão. A característica básica da política de Estado é, portanto, o monopólio do uso legítimo da força, algo que não se associa a conceitos morais como bondade e virtude. Sua finalidade última é a manutenção do bem comum, uma ética de grupo em que os fins justificam os meios. Esse uso exclusivo da força somente existe porque os dominados delegaram, por algum motivo, a autoridade sobre o coletivo aos dominadores, tornando-se submissos a eles.

A globalização realiza um controle sobre o mundo que ultrapassa o Estado, tornando o ato de governar ainda mais difícil. Esse cenário é pouco favorável à política, pois, enquanto a sociedade estiver em ritmo acelerado, ela desenvolve um cotidiano de lentas negociações, próprias de sua natureza, vinculadas a limites territoriais. A emergência de interesses privados, a fragmentação social e a individualização crescente produzem um acúmulo de demandas e dificultam o processamento democrático de tudo isso, revelando a sensação de ineficácia e inutilidade da política, que termina sendo esvaziada de sentido. Por conta disso, ela tende a se concentrar no local, no pessoal e no comunitário, fato este que, segundo Nogueira (2001),

produz uma crise que é responsável por desequilibrar o espaço de mediação. No entanto, mesmo diante de tantos dilemas, não se deve falar no fim da política, pois a convivência em sociedade depende da sua manutenção.

De acordo com Nogueira (2004), a economia contemporânea comprovou não ser capaz de se autorregular, observando-se que o aumento da acumulação de capital não implicou em maior distribuição de renda e menores índices de pobreza e desemprego. Nesse sentido, além de se notar que é necessário recuperar a confiança na política, é preciso reestruturar a dimensão do Estado a partir da sociedade civil, de modo que ele seja capaz de atender suas demandas e promover uma verdadeira reforma democrática e qualitativa que não se limite ao plano gerencial, realizando-se principalmente no campo político e ideológico, para que, de modo efetivo, resgate a sua importância perante a sociedade. Reinventar o “governar” significa resgatar a importância da política, construindo um Estado que se origine da sociedade e que trabalhe para ela.

Não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante [...]. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer ideia republicana, ou seja, é um espaço de interesses autonomizados, mas não de direitos (NOGUEIRA, 2004, p. 34).

A gestão participativa muda a articulação entre governantes e governados numa resposta à crise do Estado e à sua necessidade de reforma, inventando novas formas de tomada de decisões e de gerenciamento público que implicam em alterações estruturais no modelo de gestão e operando em termos descentralizados que vão além do formal e do burocrático. Há também a agregação de conhecimentos científicos e procedimentos, bem como a necessidade de promover a *accountability* e a introdução de novas formas de controle da sociedade pelo governo, combinando participação e representação (WAMPLER, AVRITZER, 2004; GURZA LAVALLE, 2011).

A referida crise da política se agravou no Brasil durante as duas últimas décadas em decorrência da globalização, da individualização da sociedade e, fundamentalmente, do grande desencantamento da população com o Estado, por conta da vigência do Regime Militar e de escândalos políticos divulgados pela mídia nacional. Por conseguinte, uma grande parcela da população brasileira, especialmente a partir dos anos 90, passou a transmitir uma grande apatia em relação a questões públicas, por assimilar esse espaço como problemático e ineficaz para solucionar seus problemas, ao mesmo tempo em que diversos movimentos sociais davam continuidade às suas lutas, buscando conquistar maior visibilidade na gestão do espaço público. Em resposta a essa contradição, começaram a se desenvolver mecanismos de participação popular, já iniciados por alguns partidos durante a década de 1980, na tentativa de incentivar os cidadãos a participar das decisões políticas mais locais de forma mais aprofundada, ultrapassando os limites do voto e da democracia representativa.

De acordo com Almeida (1996), a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) realizou uma “revolução descentralizadora”, transferindo para estados e municípios boa parte da capacidade decisória, funções e recursos da União. Em decorrência desse movimento descentralizador, nos últimos vinte anos se consolidou, em alguns municípios brasileiros, por conta da

expansão promovida pelo Partido dos Trabalhadores, um tipo de política cujo pressuposto é discutir com a população a verba anual do governo local, de maneira a atender suas demandas principais. Tal política, intitulada Orçamento Participativo, originou-se em Porto Alegre durante o governo de Olívio Dutra (PT), em 1989, e foi difundida em vários municípios brasileiros, situados principalmente no Centro-Sul. O governo abriu um espaço de diálogo com a população, tendo o propósito de reconhecer, no mínimo, parte de suas demandas, dentre as quais algumas, inclusive, são consideradas históricas na realidade local. Não se deve perder de vista que, no Brasil, sempre prevaleceu a ideia de um Estado que promove a modernização sem muito compromisso democrático, utilizando-se de mecanismos paternalistas ou coercitivos para legitimar suas resoluções. A “heterogeneidade estrutural da sociedade”<sup>1</sup> contribuiu para que a população fosse subjugada ao poder instituído, pois a existência de vários grupos com interesses próprios reduziu a possibilidade de união em torno de um projeto comum, limitando muitas vezes a participação política ao voto.

Diante do contexto apresentado, em que medida o Orçamento Participativo abre espaços para uma efetiva discussão democrática ou desenvolve na população maior interesse e consciência política? Essa questão foi colocada em aberto por dois autores:

[...] até que ponto essa experiência não é percebida pelos indivíduos participantes como mais um episódio de cidadania concedida? [...] as mudanças institucionais favoráveis à cidadania, promovidas pelo Orçamento Participativo, estariam também proporcionando transformações na cultura política dos indivíduos participantes? (FEDOZZI, 2001, p. 190-191).

*Is public learning actually occurring? This question lies at the heart of the controversies over participatory budgeting programs. It is not clear whether participants are gaining the information and knowledge necessary to become full-fledged policy advocates or whether their participation is being used to legitimize the policy choices of the government (WAMPLER, 2007a, p. 39).*

É importante ressaltar que o termo “consciência política” é entendido, de acordo com a definição dada por Gramsci (2000, p. 40-41), como “[...] a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais”. Também partimos dos pressupostos teóricos de Almond e Verba (1989), de que a cultura política é requisito indispensável para uma democracia estável, bem como do conceito de “capital social” de Putnam (1993). O capital social tem origem nas regras de confiabilidade e reciprocidade e nos sistemas de participação cívica, que são criadas e sustentadas por meio de condicionamento e socialização ou por meio de sanções formais ou informais. Os sistemas de participação cívica consistem numa interação horizontal, que ajuda a solucionar dilemas da ação coletiva: quanto mais horizontalizada a estrutura das organizações sociais, mais se favorece o desempenho institucional da comunidade geral, e quanto mais verticalizada, pior é o desempenho institucional.

<sup>1</sup> O termo “heterogeneidade estrutural da sociedade” provém do texto de Abranches (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”.

Este trabalho também se baseia nas definições desenvolvidas na área da democracia participativa. O conceito de participação, na literatura da Ciência Política produzida após a redemocratização no Brasil, tem sido definido a partir de autores como Pateman (1992), Arendt (2002, 2008, 2010), Habermas (1987, 2007) e Honneth (2003), levando-se em conta aspectos mais específicos, tais como o caráter educativo das experiências de participação por meio do aprendizado sobre as regras do jogo e da prestação de contas do que foi realizado, a necessidade de uma racionalidade comunicativa na construção de uma esfera pública dialogal e o reconhecimento da legitimidade das demandas de outros grupos nos espaços participativos.

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise conjuntural, por meio de revisão bibliográfica, sobre o Orçamento Participativo e seus mecanismos de ação, para averiguar em que medida ele é ou não gerador de consciência política nos cidadãos participantes. Para alcançar o objetivo proposto, foram estudados, a partir de artigos, dissertações, teses e livros, os seguintes casos de Orçamento Participativo dos municípios das regiões Sul e Sudeste: Araraquara (SP), Barra Mansa (RJ), Belo Horizonte (MG), Blumenau (SC), Chapecó (SC), Grande Vitória<sup>2</sup> (ES), Ipatinga (MG), Maringá (PR), Piracicaba (SP), Porto Alegre (RS), Rio Claro (SP), Santo André (SP), São Paulo (SP).

A escolha das duas regiões se justifica pelo fato das primeiras experiências de Orçamento Participativo terem surgido e se consolidado em seus municípios, desde o final dos anos 80 até os anos 2000. Após algumas décadas de sua implantação, é necessário examinar seus pressupostos metodológicos para entender quais são os avanços e/ou problemas resultantes desse projeto, que inclusive alcançou reconhecimento internacional ao participar do Habitat II<sup>3</sup> e ser escolhido como uma das quarenta e duas melhores práticas de gestão urbana do mundo, apresentadas no evento e também ao ser selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU para a América Latina como uma das vinte e duas melhores práticas de gestão pública. Por conta de seu mérito internacional, o Orçamento Participativo se espalhou rapidamente por vários países da América e da Europa, resultando em experiências variadas de gestão do espaço público baseada na participação popular.

## 2 A participação no Brasil democrático

O fim do governo militar, em 1985, se configurou num momento de grande recessão, de modo que a transição política não gerou algo totalmente novo em termos econômicos. A passagem de um regime autoritário para um democrático favoreceu a instabilidade, mas também despertou a esperança de mudanças. Segundo Abranches (1988), o grande dilema institucional brasileiro reside em consolidar um governo que afirme sua legitimidade perante a pluralidade da sociedade e que, assim, possa intervir de forma satisfatória. A partir disso, ele observa que “[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). A tradição imperial do Brasil deixou como herança para a sociedade uma tendência

<sup>2</sup> Composta pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana.

<sup>3</sup> Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Istambul, 1996.

a concentrar as atenções num personagem político e não numa conjuntura governamental. Desse modo, o poder é legitimado, principalmente, pelo carisma do representante e não, por exemplo, por adesão majoritária a um ideal partidário.

A Constituição de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, apesar dos problemas sociais, teve uma participação popular incomum na história do Brasil, além de ser a mais liberal e democrática que o país já teve. Por carregar as contradições resultantes da ditadura, seu texto ficou impreciso e com lacunas, reconhecendo uma série de direitos sociais sem consolidar a democracia, mantendo-a como um processo. Além disso, ela descentraliza o poder ao instituir o município como ente federativo, ou seja, ao dar-lhe mais autonomia na gestão administrativa e financeira. Entretanto,

As dificuldades para manter as taxas de crescimento, a crise fiscal do Estado, o processo inflacionário e a explosão das demandas reprimidas durante décadas vão contribuir para a emergência de uma sociedade civil que se afirma negando qualquer controle sobre os interesses privados por parte do Estado. Democracia, nesse caso, vai tornar-se sinônimo de recusa radical ao Estado, identificado com o autoritarismo e apontado como o principal responsável pelas mazelas do país (LAHUERTA, 2003, p. 245).

A repulsa da população em relação ao Estado<sup>4</sup> e, ao mesmo tempo, seu desejo de mudança; a crise econômica e financeira, que gerava consequências nos diversos setores da sociedade; e os problemas que se enfrentava para instituir uma democracia num país que viveu sob um regime ditatorial nos vinte anos precedentes, são os fatores que compunham o cenário político brasileiro no final da década de oitenta. É nesse contexto, marcado por profundos dilemas, principalmente nacionais, que surgem os primeiros rumores do que se entende, nos dias atuais, por gestão participativa, numa época em que prevalece no mundo a ideologia neoliberal e o modo de produção capitalista.

Muitas prefeituras experimentam formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo no que tange ao orçamento e às obras públicas. A parceria aqui se dá com associações de moradores e com organizações não governamentais. Essa aproximação não tem o vício do paternalismo e do clientelismo que mobiliza o cidadão. E o faz no nível local, onde a participação sempre foi mais frágil, apesar de ser aí que ela é realmente para a vida da maioria das pessoas (CARVALHO, 2001, p. 228).

A ideia de uma gestão de governo que dialogasse diretamente com a população, ouvindo mais diretamente suas necessidades, começou, segundo Silva (2005), em dois municípios: Lages, Santa Catarina, entre 1976 e 1982, e Boa Esperança, Espírito Santo, em 1971 e 1972, retornando entre 1977 e 1982. Ambos eram administrados pelo MDB (atual PMDB), ainda no período da Ditadura, embora esta se encaminhasse para sua etapa final. Esse partido, de acordo com Pires (2001), possui uma trajetória consolidada de lutas nacionais por cidadania e democracia

<sup>4</sup> Ao mesmo tempo em que a população rejeita a dimensão estatal, a inversão na consolidação da sequência dos direitos civis, políticos e sociais reforçou a supremacia do Estado.



contra o Governo Militar desde os anos 70, realizando suas atividades nas várias prefeituras, controlando um planejamento participativo e fortalecendo sua causa junto à população, sem perder de vista o cenário nacional. Além disso, Gonçalves (2005) aponta que, em Vila Velha (Espírito Santo), em 1983, também já se discutia o orçamento público com a sociedade civil; em 1989 foi instituída na Lei Orgânica Municipal a obrigatoriedade de convocação de Assembleia Municipal para discussão das finanças locais.

Essas experiências promoveram um resgate da participação popular no processo decisório, além de bons resultados sociais com a recuperação econômica dos municípios. A ideia predominante era a de ruptura com a cultura política tradicional oligárquica, patrimonialista e burocrática, que marginalizava política e socialmente a população mais carente. Os exercícios nos referidos municípios também serviram como referenciais práticos, base para discussões sobre modelos participativos no final da década de oitenta, junto com os organismos sociais ressurgidos com o processo de redemocratização. As discussões decorrentes contribuíram para a implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre a partir de 1989.

É necessário analisar essas primeiras tentativas de gestão participativa como um avanço em relação ao que o país havia vivenciado até então, principalmente dentro do regime ditatorial. O Estado sempre predominou sobre a sociedade civil, dificultando a construção da cidadania e a participação popular autônoma. Desse modo, não havia uma organização sistemática por parte da população ou do governo que visasse consolidar um mecanismo de diálogo entre ambas as partes, mas apenas uma primeira tentativa de aproximação promovida por um partido que não era favorável ao tipo de poder repressivo que imperava na época, levando em conta a fragmentação da sociedade brasileira a partir de políticas locais para aproximar-se da população.

O PT, partido que consolidou a experiência do Orçamento Participativo no Brasil, começando sua luta nos anos 80, via a participação como uma reivindicação de origem e não só como uma frente de luta institucional. Diferente do PMDB, não era um partido nacional ao começar as experiências participativas; conquistou sua fama pouco a pouco, conforme ganhava prefeituras e cargos legislativos, mas num contexto em que já não se tratava mais de derrubar a ditadura e sim de buscar o interesse popular.

Segundo Sánchez (2004), a trajetória do Orçamento Participativo pode ser dividida em três fases principais: experiências, entre 1989 e 1997; massificação brasileira, entre 1997 e 2000; expansão para fora do Brasil; e diversificação, de 2000 até os dias atuais. A primeira tentativa de implantação do Orçamento Participativo do PT ocorreu no município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, quando o partido assumiu a prefeitura no ano de 1989. Esse foi o grande marco de um modelo de gestão política que se espalharia pelo Brasil e pelo mundo ao longo de vinte anos, tornando-se referência em eventos internacionais para a administração local, dado o sucesso da prática na gestão local.

Diante de todas as experiências de Orçamento Participativo em diferentes municípios, o presente trabalho classifica o caso de Porto Alegre como um modelo ideal<sup>5</sup> por ter sido o

<sup>5</sup> A experiência de Porto Alegre é compreendida como um tipo ideal, nos termos weberianos, pois se tornou um referencial a ser seguido, de acordo com pesquisadores e políticos, de modo que não são ressaltados os problemas vivenciados na sua implementação, mas apenas o êxito da prática, que acaba por se tornar um conceito acima da realidade.

primeiro, o mais bem-sucedido e o mais copiado por outros governos que desejaram colocar uma gestão participativa em seu município.

O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. O orçamento participativo e o seu enquadramento institucional não têm reconhecimento jurídico formal (SANTOS, 2002, p. 466).

A eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para a prefeitura de Porto Alegre, em 1988, trouxe a proposta de uma nova gestão, que transcenderia a democracia representativa, sanando suas debilidades: um diálogo inédito na região entre governo e conselhos populares sobre as demandas da população, que posteriormente receberia o nome de Orçamento Participativo. Segundo Fedozzi (2001), o Orçamento Participativo em Porto Alegre favorece a cidadania no Brasil por apontar para uma nova forma institucional com características de poder impessoais, objetivas e racionais, que podem substituir as antigas práticas patrimonialistas na gestão pública por meio da consulta à população no âmbito administrativo, ao longo das fases de elaboração e execução orçamentárias.

No início da experiência, de acordo com Genro e Souza (1997), a população mais pobre queria ver todas as suas necessidades serem efetivadas ao mesmo tempo. A impossibilidade de tal façanha gerou decepção e queda na participação, pois a prefeitura precisou fazer uma reforma tributária para obter recursos e pagar dívidas. Embora a população tivesse certa tradição participativa, a frustração com os resultados poucos expressivos dos primeiros anos do Orçamento desmotivou a participação (FEDOZZI, 2001). Somente quando a população começou a ver obras prontas é que o projeto passou a ser visto como algo realmente eficiente.

Embora Genro e Souza (1997)<sup>6</sup> afirmem a existência de dificuldades para consolidar o mecanismo de discussão orçamentária, Silva (2005) coloca que o sucesso do Orçamento se deve ao fato de sua existência ter emanado de certa pressão social para participar das decisões do governo e ao contexto nacional de redemocratização. “Contudo, apesar de diferentes atores demonstrarem, em maior ou menor grau, interesse pela questão orçamentária municipal, a força determinante para o surgimento do orçamento participativo de Porto Alegre foram os dirigentes municipais eleitos em 1989” (GUGLIANO, 2004, p. 62). Segundo Fedozzi (2001), que realizou uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre em 1995, mais de 75% dos participantes entrevistados declarou participar de alguma entidade ou associação, o que demonstra uma sociedade civil previamente organizada e interessada por questões públicas.

Os fatores mencionados fizeram a diferença no processo e transformaram Porto Alegre num referencial a ser seguido. A vontade política e o nível de organização social alcançado em Porto Alegre favoreceram o êxito da experiência pioneira de participação popular no processo

<sup>6</sup> Tarso Genro governou o município de Porto Alegre entre 1993 e 1996, dando continuidade ao projeto do Orçamento Participativo iniciado por Olívio Dutra em 1989.

público de tomada de decisões. Isso significa que a população já possuía interesse pelas diretrizes políticas no âmbito local, fator que pressionou o governo a ouvir suas demandas e prestar contas dos investimentos e dos gastos. O prefeito eleito, por sua vez, demonstrou disposição em dialogar com a sociedade, por pertencer a um partido cuja trajetória se construiu em meio às lutas da classe trabalhadora, reivindicando mais atenção por parte do poder instituído. Porém, ao copiar a experiência em outros municípios, não se levou em conta a conjuntura local, de modo que não foi possível obter o mesmo sucesso em muitos deles. As peculiaridades de Porto Alegre não constituem uma realidade genérica no Brasil, portanto, sua experiência não deve ser simplesmente implantada em qualquer contexto social, político e econômico.

### 3 Conceituando o orçamento participativo

O orçamento público no Brasil é composto por quatro fases principais, que devem ser seguidas nos âmbitos federal, estadual e municipal: elaboração, realizada pelo Executivo; discussão, votação e aprovação, que competem ao Legislativo; execução, de responsabilidade do Executivo; e controle, feito pelo Executivo, Legislativo e Tribunal de Contas (FEDOZZI, 2001; PIRES, 2001). Assim também ocorre com o Orçamento Participativo, cujo único diferencial no processo financeiro é a discussão popular organizada sobre os investimentos que devem ser implementados.

Avritzer (2002) classifica o Orçamento Participativo no Brasil como uma exceção prática em relação à teoria hegemônica da democracia e como uma importante inovação na gestão local da política com base na deliberação. É considerado um mecanismo de aprofundamento da democracia participativa, em complemento à representatividade, partindo do pressuposto de que todos são capacitados a decidir sobre todas as questões. Nogueira (2001) aponta três tipos de política, que devem combinar-se num governo: a política dos cidadãos, que busca o bem comum; a política dos técnicos, que hipervaloriza a gestão e a administração; e a política dos políticos, que visa à busca pelo poder. O Orçamento Participativo tira um pouco do foco a dimensão técnica da política ao afirmar que qualquer pessoa é capacitada a resolver problemas que exigem conhecimentos técnicos, embora seus organizadores convidem membros de diversos órgãos públicos para explicarem certos procedimentos aos participantes.

O Orçamento Participativo tem como objetivo central debater o orçamento público, antes elaborado pelo prefeito e discutido na Câmara dos Vereadores, com os habitantes do município, visando conhecer e atender suas principais demandas materiais e de serviços e distribuir de forma mais adequada os investimentos. Promove-se o estímulo à gestão conjunta de recursos públicos, principalmente por meio da divisão do município em regiões por critérios físicos e temáticos e da realização de plenárias deliberativas, em que o voto é individual. Fedozzi (2001) aponta três princípios básicos do Orçamento Participativo: é composto por regras universais de participação em instâncias institucionais regulares; utiliza um método objetivo na definição de recursos; constitui um processo descentralizado, por meio da divisão do município em regiões a partir de critérios socioespaciais.

O orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de delegados (AVRITZER, 2002, p. 576).

Pires (2001) estabelece algumas regras gerais que devem ser respeitadas na implementação do Orçamento, para que seu funcionamento ocorra de modo satisfatório. O primeiro diz respeito à necessidade de educação política, enfatizando o caráter pedagógico do processo. O segundo se remete à autonomia dos movimentos sociais e associações, que não devem ser cooptados pelo poder público no processo participativo. O terceiro afirma a necessidade da cogestão, numa parceria decisória entre cidadãos e governo. O quarto trata sobre a substituição das reivindicações por prioridades. O quinto discorre sobre a organização e a mobilização como forma de disputa de recursos. Por fim, o sexto se refere à transparência e aos limites das decisões, de modo que o orçamento deve ser discutido com calma, para que seja possível formar a população. Esses princípios compõem um tipo ideal do Orçamento Participativo, uma conceituação inspirada na experiência de Porto Alegre, mas que não se concretizou da mesma forma em outros municípios principalmente por causa da realidade local vivenciada por eles, muitas vezes ignorada na implantação do Orçamento Participativo.

Sua estrutura é constituída, de modo geral, por duas instâncias deliberativas, alternadas ao longo do processo de acordo com as etapas definidas pelo regimento interno local. A primeira instância, de caráter mais participativo, é aberta a toda a população, cuja presença não é obrigatória, ocorrendo de acordo com o interesse de cada indivíduo no processo. O município é dividido em regiões, de acordo com seu território, para que as reuniões ocorram em cada uma delas. A população é ouvida por representantes de diversos órgãos públicos e do poder Executivo, expondo livremente suas demandas e reclamações e elegendo as prioridades locais. Também cabe à população escolher delegados e conselheiros para representá-la ao longo do processo. A segunda instância, de caráter mais deliberativo, é composta pelos representantes eleitos, que passam a discutir sobre quais demandas devem compor o orçamento do governo. A partir disso, é elaborada a proposta orçamentária, geralmente por um membro do Executivo, que é revista pelos conselheiros e encaminhada para a Câmara Legislativa. Os vereadores devem analisá-la e, se necessário, fazer alterações. Após aprovada a peça orçamentária, a implementação dos investimentos deve ser fiscalizada pelos conselheiros.

É importante ressaltar que a população somente participa com sua opinião e seu voto de maneira direta apenas nas primeiras reuniões, em que, além de colocar suas prioridades orçamentárias locais, deve eleger seus representantes para uma instância maior do processo. No município de Araraquara,<sup>7</sup> por exemplo, existe a eleição de delegados nas Plenárias Regionais e Temáticas e, posteriormente, uma eleição fechada entre esses delegados para o Conselho do

<sup>7</sup> O município importou o modelo de gestão participativa de Porto Alegre, cuja realidade social e histórica era diferente.

Orçamento Participativo, cuja função é deliberar sobre a alocação da peça orçamentária para cada prioridade estabelecida, elaborando o Plano de Investimentos que será encaminhado à Câmara dos Vereadores.

As experiências participativas no Brasil [...] apontam para um movimento de renovação e de reacomodação destes instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. Apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação (LÜCHMANN, 2007, p. 167).

Portanto, o que ocorre, na verdade, não é uma democracia puramente direta, mas uma conscientização maior da população em relação às questões financeiras e do governo sobre as demandas sociais de infraestrutura, bem como a escolha de novos representantes para deliberar sobre os problemas populares. Assim, “[...] está descartada qualquer perspectiva analítica que associe o Orçamento Participativo à noção de democracia direta. A hipótese adotada foi a de que tal experimento representa uma modalidade específica de democracia participativa [...]” (GOULART, 2006, p. 54).

O Orçamento Participativo se caracteriza, principalmente, por abrir um espaço de participação política aos cidadãos de um modo geral, que podem ser eleitos como representantes populares desde que já não ocupem cargos públicos. No entanto, ele não se constitui como uma tipologia única de democracia participativa, sofrendo algumas variações de acordo com as condições sociopolíticas do município. Wampler (2007b) conceitua, a partir de sua análise de oito experiências brasileiras de Orçamento Participativo, quatro tipos de democracia participativa, sintetizados a seguir.

Democracia participativa institucionalizada: caracterizada pela cooperação entre governo e sociedade civil, cujos exemplos principais são Porto Alegre e Ipatinga. Segundo o autor, o sucesso das experiências se deve à cooperação entre governo, organizações da sociedade civil e cidadãos no projeto. Os integrantes reconhecem que os conflitos têm um limite por saberem que o projeto maior do Orçamento deve prevalecer sobre as disputas. Portanto, os indivíduos envolvidos não são clientes do Estado, o que permite um aprofundamento da democracia. Em Porto Alegre, segundo o autor, os cidadãos não eram apenas indivíduos tentando serem ouvidos pelo governo, mas cidadãos cientes dos seus direitos que forçavam o governo a cumprir as regras da estrutura institucionalizada do Orçamento Participativo e as demandas escolhidas.

Democracia participativa “castrada”: os cidadãos não estão preparados para utilizar o mecanismo do Orçamento Participativo para pressionar o governo, e este, por sua vez, não delega autoridade aos cidadãos. Os exemplos citados por Wampler (2007b) são Blumenau e Rio Claro. A falta de tradição da população de pressionar o governo por meio de mecanismos como o Orçamento Participativo prejudicou a consolidação de uma efetiva participação popular. Além disso, as organizações da sociedade civil eram aliadas ao governo, de modo que elas não

se engajariam para constrangê-lo. Os cidadãos não eram ativos, não expandindo seu espaço político no Estado, que não abriu espaço aos cidadãos. Assim, o Orçamento Participativo não delegou autoridade aos cidadãos.

Democracia participativa cooptada: nesse caso, o governo impõe suas agendas à sociedade civil, sem realmente efetivar suas demandas. O autor cita as situações de Santo André e São Paulo<sup>8</sup> para explicar esse modelo. O poder instituído induz os cidadãos, por meio da delegação de autoridade parcial, a aprovar sua agenda política. Ele não se sentia pressionado, de modo que não havia autoridade adicional delegada à população. O Orçamento se tornou, portanto, um meio de legitimação das agendas políticas do governo, ou seja, um instrumento de cooptação que não encontrou barreiras numa sociedade civil fraca, indisposta a se engajar em demonstrações públicas contra o governo.

Democracia participativa informal e disputada: para Wampler (2007b), esse caso é o mais contraditório. O governo atende demandas para minimizar as manifestações públicas, porém sem aderir às regras do Orçamento Participativo. Um exemplo é Belo Horizonte, em que a sociedade civil reivindicava mais recursos e maior delegação de autoridade para si, recebendo do poder político apenas uma resposta às demandas quando as reclamações atingiam uma dimensão maior. O governo não aderiu às regras do mecanismo que ele próprio iniciou, com a situação mais paradoxal dentre as pesquisadas pelo autor.

A partir dos modelos apresentados com base em experiências reais, é possível notar que os municípios mais bem-sucedidos na implantação do Orçamento Participativo foram aqueles cuja sociedade civil já se apresentava minimamente organizada e com certo nível de consciência política, compreendendo a importância da participação no debate público, e cujo governo se mostrou favorável a abrir um espaço de diálogo com os cidadãos.

Dentre os diferentes tipos de participação apresentados, é reconhecida a prevalência do Estado na consolidação do processo. Em Belo Horizonte, por exemplo, o Orçamento Participativo não se consolidava, mesmo com a pressão popular, pois o governo local não demonstrava interesse em realizar uma maior abertura democrática. Moynihan (2007) elabora uma tipologia de participação dos cidadãos, que se divide em três tipos de decisões: pseudodecisões, em que a participação é apenas simbólica; decisões parciais, em que os cidadãos possuem influência limitada; decisões completas, em que os participantes exercem forte influência no processo decisório. O autor ressalta que, nos três tipos de participação, o governo toma as decisões, sendo

---

<sup>8</sup> Avritzer (2008, p. 52) também aponta essa questão da cooptação por parte do governo no Orçamento Participativo do município de São Paulo: “Os programas sociais mais importantes da prefeitura tiveram recursos muito superiores ao OP [Orçamento Participativo] e não tiveram qualquer componente participativo. Já o OP [Orçamento Participativo] funcionou adequadamente e com poucos recursos apenas em regiões que já tinham tradição de participação. [...] Podemos observar que a capacidade de implementar políticas participativas é bastante baixa nos casos de OP [Orçamento Participativo], nos quais falta a vontade política do governante. Ademais, ainda em São Paulo, a sociedade civil não chegou a ser forte o suficiente para transformar o OP [Orçamento Participativo] na principal política distributiva na cidade” (WAMPLER, 2004). Explica que, na fase inicial do Orçamento Participativo, as áreas de políticas públicas abertas à discussão foram limitadas, pois “o governo precisava agir rapidamente” na administração de São Paulo e colocar os delegados do Orçamento Participativo para selecionar projetos cuja implementação fosse de curto prazo, pois “[...] os indivíduos continuarão a participar e a incentivar seus vizinhos, amigos e familiares a participar se for possível perceberem benefícios diretos alcançados por meio de sua participação” (WAMPLER, 2004, p. 404).

preeminente perante a sociedade civil. De acordo com ele, o governo determina grande parte do processo de participação pública:

*Government administrators, even when mandated to implement participation, have a great degree of control over how participatory activities are structured and the impact of the input collected from participation* (MOYNIHAN, 2007, p. 78).

*Administrators have substantial power in determining how much influence to share (the level of participation) and which groups or individual citizens to involve (the range of participation)* (MOYNIHAN, 2007, p. 79).

O sucesso de Porto Alegre e de Ipatinga se deve à preeminência de cidadãos politicamente ativos, organizados o suficiente para reivindicar suas demandas junto ao Estado, e de um governo disposto a conceder-lhes “voz e voto” na política, fato que não ocorreu em outros municípios. Nos casos de Blumenau e Rio Claro, o governo abriu o espaço para discussão orçamentária, porém, a população não possuía interesse pelas questões políticas, o que não abriu um espaço efetivo de diálogo e deliberação. Já nos municípios de São Paulo, Santo André e Belo Horizonte é possível notar o protagonismo do Executivo nas decisões orçamentárias, subjugando a população à sua própria vontade política. Esta, por sua vez, ainda que possua certo ímpeto participativo, não é capaz de reivindicar seu verdadeiro espaço na discussão orçamentária. Portanto, a concessão de espaço deliberativo por parte do governo não é suficiente, pois, de acordo com Wampler (2007b, p. 264), *“rights cannot be firmly rooted in a polity if government officials ‘give’ these rights to citizens. Citizens cannot act as clients of government officials if they wish to secure additional social rights through PB [Participatory Budgeting]”*.

Segundo Fedozzi (2001), a inexistência de garantias legais para o Orçamento Participativo no município pode gerar uma dependência do partido que o implantou, o que ele chama de “clientelismo partidário de massa”, ou dos governos da ocasião, resultando num “neopatrimonialismo”. O autor também aponta que em Porto Alegre houve resistências do Executivo e de parcelas do Legislativo quanto à regulamentação legal do Orçamento, fato que pode levar à interpretação de que o partido ou os candidatos queriam utilizá-lo em campanha eleitoral e que, por isso, não seria interessante legalizá-lo. O argumento utilizado por esses políticos é a possibilidade de cooptação da população por parte do Estado; todavia, não legitimá-lo legalmente deixa-o à mercê da cooptação partidária.

Uma vez radicalizada, a noção de que conquistas populares não devam se transformar em lei conduz à conclusão de que toda e qualquer prática de inspiração participativa e democrática deva permanecer restrita ao plano das relações sociopolíticas, sem correspondência no estatuto jurídico-legal. Esse raciocínio aparta a História e o Direito, recusa a noção de que a luta social gera direitos e contrapõe-se a ela: ainda que involuntariamente, não reconhece no *demos* a fonte suprema da soberania, pois passa ao largo do princípio de sua capacidade de restringir o exercício do poder (GOULART, 2006, p. 63).

É preciso ressaltar que a legalização do Orçamento Participativo não é o bastante para consolidá-lo como um efetivo canal de discussão política com a sociedade civil. Em Vila Velha (ES), onde a participação popular na discussão orçamentária é institucionalizada, de acordo com Gonçalves (2005), houve uma banalização do conceito de participação, problemas para aplicação de recursos e crise dos movimentos populares, fatores que enfraqueceram o mecanismo deliberativo. Isso mostra que não é a institucionalização o principal fator determinante do êxito dos canais de participação popular, mas sim a consciência política da sociedade civil, sua vontade de debater questões públicas.

Segundo Agatte (2003), o Orçamento Participativo é um processo em construção e não um modelo acabado, que simboliza um espaço de diálogo permanente da democracia além de contribuir para a transparência na administração pública, distribuindo melhor a renda e evitando a corrupção, e que democratiza as relações entre as pessoas e o poder público, fazendo com que ambos ajudem o município a progredir. Entretanto, o Orçamento se foca em questões orçamentárias, problemas de ordem material, que envolvem recursos financeiros e que, além disso, devem se configurar no âmbito municipal, pois esse é o seu objetivo. Não promove uma discussão estrutural dos problemas sociais, o que evocaria posicionamento político. Mesmo as plenárias temáticas<sup>9</sup> visam alocar verbas para seus projetos, sendo poucas as que visam um debate público sobre um tema social. O resultado disso, segundo a própria autora, ao analisar Araraquara, é uma queda na participação quando as pessoas não veem resultados e um pequeno aumento quando estes começam a aparecer, mas sem a mesma euforia da primeira divulgação. A participação também cai após a entrega das obras, porque a maioria das pessoas fica satisfeita com o que foi conquistado.

Brandão (2005) também percebe esse problema ao analisar o orçamento participativo em Maringá no período entre 1999 e 2004, mas vê a questão da qualidade da participação a partir do interesse dos participantes e não da natureza do processo:

Não há, nos participantes em geral, uma preocupação sobre as necessidades mais abrangentes: o foco concentra-se no alcance de conquistas locais, com pouca discussão sobre necessidades permanentes dos municípios. O reducionismo do debate caracteriza o que entendemos ser um limite do processo de participação. O risco constante é de a participação deixar de ser prioritária para os participantes, quando seus interesses imediatos são atendidos, em detrimento dos interesses do conjunto das localidades municipais (BRANDÃO, 2005, p. 48).

A população não demonstrou interesse por problemas mais abrangentes porque o Orçamento Participativo de Maringá, assim como o de Araraquara, não abre para discussão nem com os conselheiros, sobre determinados componentes das finanças públicas, como, por exemplo, salários dos servidores e cargos de confiança. Isso limita o processo participativo e condiciona as pessoas a pensarem somente em obras muito locais, que dizem respeito apenas à

---

<sup>9</sup> \*\*\* Em Araraquara havia as seguintes Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo: Mulheres, Pessoas com Deficiência, Idosos, Juventude, Afrodescendentes e Temática da Cidade.



sua vizinhança, tornando-se mais difícil adquirir uma “visão de conjunto” (PIRES, 2001). Em Piracicaba, Goulart (2006, p. 59-60) também aponta esse problema:

Sobre o *quantum* objeto de deliberação compartilhada, não resta dúvida que representava geralmente cerca de 10-15% do orçamento municipal, não estando efetivamente em discussão a fatia restante. Em outras palavras, as ‘prioridades’ de governo, o montante destinado à folha de pagamentos e o volume de recursos consumidos pela manutenção da estrutura operacional – cuja soma totalizava, em média, 85-90% das receitas – não eram passíveis de participação e de ‘deliberação’ além do governo.

Em Porto Alegre, de acordo com Fedozzi (2001), os representantes comunitários demandam por discussão e controle sobre o conjunto das dotações do orçamento, percebendo que a deliberação ocorre apenas sobre uma parcela das finanças públicas, aquela que o Executivo deseja partilhar com a população. Todavia, a sociedade, de um modo geral, também se interessa em ver resultados:

Se diminuir significativamente a percentagem de demandas atendidas, podemos muito bem assistir a uma perda de interesse na participação, como, de fato, aconteceu nos primeiros anos do orçamento participativo [em Porto Alegre] (SANTOS, 2002, p. 532).

Segundo Brandão (2005), o Orçamento não transforma nem permite ampla participação popular se estiver voltado para demandas imediatas e localizadas. Contudo, é necessário enfatizar que isso não depende apenas da vontade popular, mas da estrutura do mecanismo, que é planejada pelo poder Executivo municipal. Nesse sentido, é pertinente questionar a afirmação de Pires (2001), que expõe que o Orçamento consiste numa cogestão do município – governo e população se articulando e tomando decisões políticas. Nos municípios em que não há uma cultura política participativa mais enraizada, as pessoas acabam se contentando com obras e não frequentam mais as reuniões por já terem conseguido o que queriam. Isso esvazia de sentido o espaço aberto para debate político direto com o governo e não altera o pensamento social. Sobretudo, é importante lembrar que “[...] se não houver vontade política, não é possível implantar o Orçamento Participativo e democratizar o poder” (BRANDÃO, 2003, p. 80).

A legitimidade da participação, segundo Brandão (2005), depende da conscientização de sua importância, bem como de espaços e regras para o seu exercício; se não for acompanhada de conscientização e formação crítica, perde seu sentido. Em Maringá, os entrevistados pelo autor (conselheiros e representantes do poder público) alegaram que não houve uma formação política para os participantes, algo que deveria começar nos movimentos sociais e associações por ser um pressuposto à participação. Portanto, não há como afirmar que o Orçamento Participativo responde à crise da política se as pessoas tendem a se concentrar nas suas próprias necessidades, sem refletir sobre os problemas da coletividade. Nesse sentido, ao promover discussões muito descentralizadas, ele aprofunda uma visão individualista da política na sociedade quando esta já não possui interesse político por questões públicas.

O caso de Araraquara conduz a uma questão importante: a importação de modelos do Orçamento Participativo, principalmente o de Porto Alegre, em realidades que não vivenciam os mesmos dilemas. Assim, ao se tornar uma bandeira política do PT, ele tem sido implantado na maioria dos municípios, muitas vezes sem considerar as peculiaridades do local (AGATTE, 2003). Brandão (2005) também aponta esse problema em Maringá, onde o Orçamento foi instalado de forma vertical, sem a realização de discussões com a população, que só tomou conhecimento do processo por meio de divulgação, quando a implantação do mecanismo já estava definida pelo Executivo, ocupado naquele momento (2001) pelo PT. Conforme aponta Wampler (2007a, p. 22):

*There is broad variation in how participatory budgeting programs function, which means that the effects of participatory budgeting on accountability, the decentralization of decision – making authority, and empowerment are conditioned by the local social, political and economic environment.*

Se o funcionamento do Orçamento Participativo está condicionado à conjuntura local, o modelo de Porto Alegre não pode ser simplesmente copiado em qualquer município. Isso pode provocar o que Fedozzi (2001) chama de “artificialismo das leis”: o governo implanta métodos e regras de maneira arbitrária, sem analisar previamente a realidade local nem consultar a população. Ao analisar o caso de Barra Mansa (RJ), Neves (2007, p. 217) faz a seguinte afirmação:

Embora a marca da ‘participação popular’ do PT venha surgindo, ao longo dos últimos anos, como novo modo de exercer a política, os obstáculos à construção da democracia presente na cultura política local evidenciam a necessidade de cuidado ao se reproduzir o modelo de Porto Alegre em municípios com diferentes tradições na cultura política. Como é sabido, o OP [Orçamento Participativo] em Porto Alegre propiciou o processo de democratização do Estado ao introduzir mecanismos deliberativos de alocação das decisões sobre os recursos públicos na cidade e alterando substancialmente as formas tradicionais da cultura política. No entanto, não é regra que outros municípios, ao implementarem o OP [Orçamento Participativo], tenham conseguido amenizar esse impacto sobre a cultura política dominante com traços já bem conhecidos na sociedade brasileira: fisiologismo, clientelismo, nepotismo e corrupção.

Pires (2001) aponta alguns fatores que devem ser analisados para o desenvolvimento de um mecanismo de participação: geografia e forma de ocupação do município; natureza dos principais problemas; história política e econômica; objetivo, vontade política e preparo do governo; recursos materiais disponíveis; conjuntura local no momento. A observação de tais aspectos contribui para o êxito no diálogo entre governo e cidadãos.

O surgimento do orçamento participativo está relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como a 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).

Outro ponto ressaltado por Brandão (2005), que prejudicou a continuidade do mecanismo, é a falta de compromisso do governo em cumprir as demandas priorizadas ao longo do processo decisório, principalmente por deficiências financeiras. O modelo de Porto Alegre foi copiado e implantado sem que se levasse em conta sequer as finanças públicas do município de Maringá. O êxito da experiência de Porto Alegre se deve à existência de instituições democráticas da sociedade civil, por exemplo, associações de moradores atuantes, mas também à boa vontade de uma administração popular que percebeu a necessidade de uma reestruturação fiscal para efetivação das demandas elencadas.

O caso de Maringá, assim como o de Araraquara, apontou certo enfraquecimento nos movimentos sociais e associações de moradores, que passaram a não participar do Orçamento e a não se manifestar politicamente. Santos (2002) também aponta que, até mesmo em Porto Alegre, a importância dada à participação no Orçamento reduziu a participação em outras formas de organização comunitária. Isso torna o Orçamento um fator de enfraquecimento de organizações populares, muitas vezes já consolidadas, centralizando as reivindicações e mantendo a sociedade civil sob o controle majoritário do governo, atitude que se remete mais ao paternalismo do que à democracia. Conforme aponta Sánchez (2004, p. 340),

*[...] cuando los gobiernos dialogan sólo con los representantes de la ciudadanía organizada, las personas que conforman esos movimientos tienden a tornarse en profesionales apropiándose de la participación de base y perpetuándose como representantes.*

As organizações da sociedade civil se formam em torno de um ideal e de determinadas necessidades, reivindicando de maneira informal seus interesses frente ao poder instituído. Condicionar tais associações e movimentos sociais ao processo de diálogo e deliberação institucionalizado faz com que elas percam o sentido de sua existência e de sua estruturação, visto que todas as demandas devem ser colocadas ao longo das reuniões do Orçamento Participativo. A sociedade perde, desse modo, parcela de sua autonomia para realizar manifestações de organização própria, o que enfraquece a eminência de iniciativas que demonstrariam a existência de consciência política na população.

Moura (2007) analisou os casos de dois municípios de Santa Catarina, Blumenau e Chapecó, para analisar o compromisso governamental em relação ao Orçamento Participativo. Dois pontos prejudicaram a experiência em Blumenau: a falta de compromisso do governo nas reuniões e na realização das demandas alocadas e a diminuição substantiva da capacidade de investimento para as obras escolhidas pela população. Quando o PFL assumiu o governo de Blumenau, ele deixou de existir sem que a população não se importasse muito com isso, de modo que ela não reconhecia o mecanismo como um espaço democrático de deliberação popular e como necessário à administração política municipal. Em Chapecó houve relativa unidade do governo em termos de comprometimento e envolvimento com o processo do Orçamento Participativo. Houve a participação das Secretarias Municipais nas atividades, para atendimento das demandas populares. Outro diferencial foi o compromisso com a prestação de contas à população, instrumento usado quando as assembleias diminuía. A maior parte das demandas

escolhidas foi executada, dando credibilidade ao processo.

Em primeiro lugar, podemos observar que o OP [Orçamento Participativo] é o desenho participativo mais democratizante, devido à sua capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade, incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias. Mas foi possível observar também que o OP [Orçamento Participativo] é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política (AVRITZER, 2008, p. 60).

O êxito de uma cogestão depende tanto da vontade e da consciência popular como dos esforços da administração. A possibilidade de mudança na cultura política da sociedade não é intrínseca ao Orçamento Participativo, mas um pressuposto para seu bom funcionamento. De acordo com Avritzer (2002, p. 586), “[...] a participação varia com base em dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da eficácia do processo”. Se não há mudança na consciência política dos cidadãos, o Orçamento permanece como mais um mecanismo esvaziado de sentido, a que as pessoas recorrem apenas por interesse momentâneo. Ele, por si só, é insuficiente para incentivar uma participação mais efetiva. Além disso, se o governo instituído não abre espaço para um diálogo com a população, dificilmente este se consolida.

Wampler (2007a) levanta adequadamente os principais limites do Orçamento Participativo, em cinco pontos, de caráter mais geral,<sup>10</sup> sintetizados a seguir: 1. Foco em trabalhos públicos específicos: isso torna a participação usual, pois quando essas demandas são atendidas as pessoas param de participar; 2. Dependência do prefeito: o processo se concentra todo nas mãos do Executivo, que pode manipular a participação e os recursos de acordo com seus interesses numa nova forma de clientelismo; 3. Foco em projetos de curto prazo: há uma grande dificuldade em desenvolver políticas de longo prazo, pois os cidadãos se interessam mais por resultados imediatos; 4. Ênfase em demandas locais e políticas públicas locais: isso sufoca discussões mais gerais, que também são importantes e necessárias; 5. Perigo de manipulação do governo: o Executivo, por centralizar o processo em suas decisões, pode querer efetuar sua própria agenda política de forma sutil, utilizando-se do mecanismo de participação popular.

A partir desses pontos levantados é possível notar que a vontade política do poder instituído em realmente partilhar sua soberania e o interesse da sociedade civil pelas questões políticas é fundamental para dar início a uma experiência de Orçamento Participativo. Segundo Fedozzi (2001), o aprofundamento democrático depende de três fatores principais: da consolidação de regras universais, objetivas e impessoais na execução do Orçamento Participativo; do nível de institucionalização da participação popular perante o sistema político; e do grau de organização e da capacidade de ação autônoma dos atores populares. Já Fölscher (2007) coloca que o sucesso de iniciativas participativas depende do tipo de sistema político, da legitimação do governo e das atitudes do poder instituído, visto que o cidadão precisa ter acesso às informações para participar, o que exige um mínimo de transparência política; mas também aponta a responsabilidade da

<sup>10</sup>Ou seja, o autor não se concentrou numa experiência específica do Orçamento Participativo para levantar tais problemas, mas realizou uma análise mais conjuntural e conceitual sobre o processo.

população no processo: “*Civil society capacity is also required for successful citizen participation in local resource allocation decisions*” (p. 253).

A consequência de uma participação pouco aprofundada, no sentido de não fomentar a consciência política nos envolvidos, é o seu caráter momentâneo, visto que, quando as demandas são atendidas, perde-se o sentido de frequentar as reuniões e se esvazia o espaço público deliberativo sem promover alguma mudança profunda na relação entre Estado e sociedade civil.

Decerto, uma ‘soberania popular’ assim processada não poderá operar também sem a retaguarda de uma cultura política que lhe venha em apoio, sem as maneiras de pensar de uma população habituada à política: não há formação racional de vontade política sem o auxílio de um mundo da vida racionalizado (HABERMAS, 1990, p. 111).

O Rio Grande do Sul é um bom exemplo para a afirmação de Habermas (1990). Além da experiência municipal, o estado desenvolveu, entre 1999 e 2002, no governo de Olívio Dutra (Frente Popular – PT), um mecanismo de participação que envolvia discussão orçamentária entre o governador e a sociedade civil, numa ampliação das vivências locais do Orçamento Participativo. Foram implantados fóruns do Orçamento Participativo em todo o estado, fato que gerou conflitos com o Poder Legislativo, representado pelos deputados estaduais. A oposição expressiva entendia a iniciativa como um meio de legitimação dos projetos do governo junto à população, ignorando totalmente a democracia representativa usual institucionalizada. Para pressionar o Executivo, os deputados opositores passaram a exigir a regulamentação do Orçamento Participativo do estado por lei, uma antiga reivindicação nos municípios que evitaria a utilização do mecanismo para fins eleitorais. Este, por sua vez, recusou a proposta, levando os membros do Legislativo a desenvolver uma versão própria do Orçamento Participativo, ou seja, um novo canal de discussão popular chamado Fórum Democrático, que promovia caravanas populares em todo o estado, a fim de dialogar com a população sobre os investimentos a serem feitos. Desenvolveu-se uma “onda participativa” no estado, sendo esta uma consequência da tradição associativa da sociedade civil (FARIA, 2000). A partir disso, tanto o Executivo quanto o Legislativo buscavam respaldo popular para suas propostas, aprofundando o espaço de diálogo público e democrático entre representantes e representados. Contudo, essa experiência estruturou a oposição em bases mais sólidas, o que contribuiu para a derrota de Olívio Dutra em 2002 e para o fim da experiência de Orçamento Participativo estadual, visto que o novo governador implantou uma proposta mais indireta de discussão popular.

É importante ressaltar que a participação no Orçamento Participativo, conforme aponta Sánchez (2004), se restringe a uma pequena parcela da população total do município: muitas vezes não chega a cinco por cento. O Orçamento não se constitui, pela natureza de seu processo, como um instrumento que estimula a sociedade civil ter maior interesse por questões políticas. Se apenas uma pequena parte da população efetivamente delibera com o governo os investimentos a serem realizados no município, o Orçamento Participativo pode se tornar um fator de exclusão social, visto não representar nem a maioria dos cidadãos nem a totalidade de grupos existentes na realidade local. A ampliação da participação popular necessita de novas medidas educativas, que devem ser tanto prévias quanto concomitantes à discussão orçamentária.

## 4 Considerações finais

O presente trabalho se propôs a realizar um pequeno balanço sobre a trajetória política do Orçamento Participativo nas regiões Sul e Sudeste, visando analisar possíveis impactos sobre o desenvolvimento de uma consciência política na população. A contextualização da vida política brasileira foi essencial para compreensão do desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil, bem como para entender alguns de seus principais dilemas, entre eles a preeminência do poder Executivo no processo e a crise do Poder Legislativo, também aprofundada no âmbito local. Também foi possível notar que a descentralização do poder promovida pelo Orçamento Participativo torna a administração pública mais voltada para problemas materiais, deixando de lado suas raízes estruturais. Por exemplo: não basta simplesmente construir creches sem discutir a formação e remuneração dos educadores; o mesmo vale para outros setores fundamentais à sociedade.

Não há como negar o Orçamento Participativo como um grande avanço no que tange ao processo de democratização vivenciado pelo Brasil nos últimos vinte anos. Apesar das possibilidades de permanência de práticas clientelistas e paternalistas por parte do Executivo e do Legislativo e do uso em campanhas eleitorais das obras deliberadas e efetivadas numa dada gestão, o mecanismo representa um canal de diálogo aberto entre líderes e liderados, que deve ser preservado e aprofundado em suas potencialidades. A discussão sobre investimentos é muito importante e traz benefícios, como a melhor distribuição da renda pública para regiões mais pobres em municípios que implantaram o Orçamento Participativo em seu programa de governo. Os cidadãos deixam parte de sua passividade e atuam de forma mais prática nas atividades do governo. Todavia, não é suficiente para uma participação política popular mais consciente. Nesse sentido, corre-se o risco de as pessoas frequentarem as reuniões do Orçamento apenas por interesse pessoal e/ou momentâneo, não por consciência política. As próprias tentativas de se aplicar o modelo de Porto Alegre em outros municípios, como Araraquara, mostram bem isso: a conjuntura social não é a mesma e, portanto, não se obtém os mesmos resultados positivos nem o mesmo número de participação.

O Orçamento Participativo se efetiva melhor em sociedades em que já existe uma cultura política participativa na sociedade civil, de modo que ele não é, por si só, produtor da mesma. Ele amplia a possibilidade de participação democrática ao abrir um espaço de diálogo entre governo e população, mas a qualidade de seu desenvolvimento depende de uma consciência política prévia à sua implantação e da forma como será estruturado numa dada conjuntura.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGATTE, Juliana Picoli. *Democratização da gestão pública e poder local: a experiência do orçamento participativo em Araraquara*. 2003. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Espe-

cialização) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. 1996. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-40.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. 1989. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 1-25; p. 219-308.

\_\_\_\_\_. *Crises da República*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *O que é política?* 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

BRANDÃO, Elias Canuto. *Limites, desafios e avanços da participação popular no Orçamento Participativo*. 2005. 229 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

BRANDÃO, Elias (Org.). *Orçamento participativo: avanços, limites e desafios*. Maringá: Massoni, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ / IPPUR, 2001.

FÖLSCHER, Alta. Primer on effective participation. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Participatory Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 243-255.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GONÇALVES, Hermes Laranja. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

GOULART, Jefferson. Orçamento participativo e gestão democrática no poder local. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 49-78, 2006.

GRAMSCI, Antônio. Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 11-109. v. 3.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e governo local: comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 46, p. 51-69, 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 26, p. 100-113, 1990.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. v. 2.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. In: \_\_\_\_\_. *A inclusão do outro*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007. p. 277-292.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. São Paulo: 34, 2003.

LAHUERTA, Milton. O século XX brasileiro: autoritarismo, modernização e democracia. In: AGGIO, Alberto; LAHUERTA, Milton. *Pensar o século XX: problemas políticos e história nacional na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 2003. p. 217-257.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MOURA, Reidy Rolim de. Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina. *Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 206-214, 2007.

MOYNIHAN, Daniel Patrick. Citizen participation in budgeting: prospects for developing Countries. In: SHAH, Anwar. (Ed.). *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007. p. 55-87.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. *Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 215-221, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2001.

\_\_\_\_\_. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

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

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 61 – 83, jan./jun. 2016



PIRES, Valdemir. *Orçamento participativo*. Barueri: Edições Brasileiras, 2001.

PUTNAM, Robert. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SÁNCHEZ, Felipe Llamas. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*, Madri, v. 13, n. 3, p. 325-344, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: \_\_\_\_ (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Elielson Carneiro da. *Orçamento participativo: a experiência de Araraquara*. 2005. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

WAMPLER, Brian. A guide to participatory budgeting. In: SHAH, Anwar. (Ed.) *Participatory budgeting*. Washington: The World Bank, 2007a. p. 21-54.

\_\_\_\_. Deepening democracy through the expansion of citizen rights and accountability. In: \_\_\_\_\_. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2007b. p. 255-281.

\_\_\_\_. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo em São Paulo. In: AVRITZER, L. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004. p. 371-407.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 210-238.

WEBER, Max. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2000. p. 55-124.

**CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL: INOVAÇÕES NO  
CAMPO DA PARTICIPAÇÃO NOS  
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS\***  
ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT  
COUNCILS: INNOVATIONS IN THE FIELD OF  
PARTICIPATION IN BRAZILIAN STATES AND  
MUNICIPALITIES

Priscilla Ribeiro dos Santos †

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo discutir a disseminação de uma nova modalidade de participação na gestão pública brasileira. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm atuado no sentido de assessorar os gabinetes do Executivo na discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas. Influenciados pela experiência do Conselho nacional (CDES), estados e municípios criaram modelos análogos ao longo dos anos 2000. Com base na análise documental, busca-se contribuir ao debate sobre as características dessa nova modalidade de conselho consultivo em governos estaduais e municipais no país.

**Palavras-chave:** Participação. Conselho de desenvolvimento econômico e social. Gestão pública.

**Abstract:** This article discusses the dissemination of a new modality of participation in the Brazilian public management. The economic and social development councils advise the Executive with the discussion, formulation and monitoring of public policies. Influenced by the experience of the National Council (CDES), states and municipalities created similar models throughout the 2000s. Based on the documentary analysis, we seek to contribute to the debate about the characteristics of this new modality of advisory council in state and municipal governments in Brazil.

**Keywords:** Participation. Economic and social development councils. Public management.

---

\* Uma versão deste artigo foi apresentada no 1º Seminário Internacional de Ciência Política, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS em 2015.

† Mestra e doutoranda em Ciência Política pela UFRGS. Contato: [pciasantos@gmail.com](mailto:pciasantos@gmail.com)

## 1 Introdução

Desde a redemocratização, variados formatos participativos foram introduzidos na gestão pública brasileira com o objetivo de ampliar a participação dos cidadãos na discussão, elaboração e monitoramento das políticas públicas. Vasta literatura tem se dedicado a analisar as experiências participativas locais, problematizando suas características e efeitos em termos de compartilhamento do poder decisório e democratização da gestão pública.

Dentre os mecanismos de participação social, atualmente, os conselhos se destacam por seu caráter inclusivo e por sua inserção nos sistemas de políticas públicas. No Brasil, com a Constituição de 1988, o modelo de gestão do Estado, centralizado e tecnocrático, sofreu modificações em virtude da descentralização e da ampliação dos mecanismos de participação e controle social na gestão das políticas. Mecanismos legais passaram a induzir a criação de conselhos ao vinculá-los ao repasse de recursos por parte do Governo Federal. Em virtude da descentralização na gestão das políticas públicas, foram criados conselhos nas três esferas de governos em distintas áreas. As estruturas colegiadas passaram a integrar os sistemas de políticas com destaque para o alto nível de institucionalização nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

O formato de participação em conselhos não é algo recente, porém, vem suscitando debate nos círculos engajados na busca pela democratização do Estado a partir da década de 1990. Das primeiras iniciativas até os anos recentes, os conselhos sofreram modificações quanto a suas atribuições e o perfil de seus participantes (CARNEIRO, 2002). Se, por um lado, ampliaram sua atuação para além do microterritório, em virtude da nova base legal de funcionamento dos sistemas de políticas, por outro, seu formato sofreu modificações, se distanciando do ideal de soberania popular. Desde então, algumas áreas instituíram a obrigatoriedade dos conselhos, caracterizando-os como peças-chave de descentralização e de democratização das políticas sociais. Na definição de Carneiro (2002, p. 280):

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

Vinculados ao Poder Executivo, os conselhos estão presentes nos níveis municipal, estadual e federal e diferem quanto ao grau de institucionalização. Apresentam atribuições legalmente estabelecidas quanto à formulação e à implementação das políticas públicas no respectivo ente governamental, atuando como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos entre atores sociais e estatais. Em áreas como assistência social e saúde evidencia-se alto nível de institucionalização dos mecanismos participativos. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2013 (Munic), quase a

totalidade dos municípios brasileiros possuem conselhos de assistência social (99,9%) e de saúde (99,7%) (IBGE, 2014).

Nos anos 2000, uma nova modalidade de conselho foi introduzida nas administrações estaduais e municipais no Brasil, diferenciando-se das experiências dos conselhos gestores. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm atuado no sentido de assessorar os gabinetes do Executivo na discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas, debatendo de forma ampliada questões relativas ao desenvolvimento. Influenciados pela experiência do Conselho nacional (SANTOS, 2015), estados e municípios criaram modelos análogos com a participação de atores sociais e estatais.

Este artigo pretende mapear as experiências de conselhos de desenvolvimento econômico e social nos estados e municípios, identificando padrões de funcionamento, institucionalização e inclusão da sociedade civil. Para tanto, recorreu-se à análise documental das leis de criação e dos regimentos internos. Foi realizada pesquisa na internet nos sites oficiais dos conselhos, prefeituras e estados que implementaram os colegiados. As considerações teóricas e empíricas pretendem contribuir ao debate sobre a dinâmica da participação social nos estados e municípios brasileiros, priorizando a questão dos mecanismos de pactuação e concertação entre sociedade civil e poder público.

## **2 Um novo formato para a participação nos estados e municípios brasileiros**

O contexto sociopolítico que possibilitou a emergência de experiências de concertação no Brasil tem como base a estabilidade democrática e a retomada do papel indutor do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Quando ocorrem de forma conjunta a necessidade de transformações sociais e a predisposição dos governos em construir um pacto de cooperação com a sociedade, emerge a problemática da concertação social.

A concertação pode ser compreendida como uma prática política de mediação e de representação da sociedade e do sistema político (GROSSI; SANTOS, 1983). Em outras palavras, é um mecanismo de regulação das relações socioeconômicas entre setores ou grupos organizados com intermédio do Estado. Este mecanismo de tomada de decisões contribui para a redistribuição do ingresso na vida política, interferindo na estabilidade do sistema. Na medida em que os atores sociais são envolvidos diretamente no processo de tomada de decisões e o Estado deixa de ser o único responsável por essas, um compromisso maior é gestado no sistema político, o que fornece maior estabilidade ao pacto democrático (SANTOS, 1984).

Questionamentos podem ser levantados quanto à capacidade de mecanismos institucionalizados de concertação gerarem uma redistribuição do poder decisório a partir da intervenção direta das forças da sociedade civil, pois um efeito contrário poderia ser produzido: o do monopólio da representação de interesses corporativistas, no qual se exclui a possibilidade de representação opcional ou de canalização de demandas ao sistema político que não passem por canais previstos e/ou criados pelo Estado (SANTOS, 1984). Nesses casos, as forças corporativas representadas contribuíram para a própria concentração do poder estatal e não sua redistribuição.

A dificuldade de lidar com os mecanismos de concertação social é, portanto, compreender que sua implementação não deve ter como consequência restringir formas de participação política ampliadas, criando um mecanismo um tanto elitista, quando só podem participar setores com grau relativamente alto de organização.

O potencial da concertação é a criação de um espaço privilegiado e legitimado, no qual se transmuta o poder social em poder de negociação. Quando indivíduos com interesses distintos aceitam o diálogo e comprometem-se em cooperar entre si, o caminho da negociação é construído, inclinando a balança em favor de resultados mais equitativos nas deliberações concertadas. Segundo Tapia e Gomes (2008, p. 30):

A lógica da concertação não apenas estaria ancorada no papel mediado e indutor do Estado, mas dependeria igualmente da construção de relações de compromisso e confiança entre sindicatos e empresários. A condição básica para que houvesse políticas de concertação seria a existência de disposição dos interesses organizados em negociar compromissos conjuntos.

Em análise sobre a concertação nos conflitos entre capital-trabalho em países europeus, Grossi e Santos (1983) distinguem dois tipos de concertação: a primeira seria nomeada de bilateral, onde grupos organizados da sociedade civil negociam entre si para, num segundo momento, iniciarem a negociação com o Estado. Nesta forma, a sociedade civil organizada revela uma maior autonomia na condução da negociação frente aos interesses do Estado, já que os primeiros passos para a concertação são iniciados pelos atores sociais e não como uma imposição de agenda do poder público. Diferentemente, a segunda forma, nomeada de multilateral, caracteriza o processo em que a participação do Estado se dá, desde o início, a partir da negociação entre as partes. Sendo assim, o poder estatal frente à sociedade civil, em termos de concertação, é mais interventor, pois é preponderante para as negociações.

Todavia, os autores alertam para os desafios das práticas de concertação no contexto latino-americano. Na região, unem-se fatores que em nada se assemelham à experiência europeia: os mecanismos do Estado de Bem-Estar Social nunca chegaram a se consolidar, a crise econômica internacional abate as economias latino-americanas desde uma posição particularmente desvantajosa e as desigualdades econômicas e sociais, gestadas em regimes autoritários, não propiciaram uma base para a construção de uma cultura política democrática, de participação e de representação dos interesses dos desfavorecidos (GROSSI; SANTOS, 1983). As características socioeconômicas e a cultura política local afetam o desempenho das instituições, o que torna difícil antever os resultados de experiências de pactuação e concertação social.

No Brasil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado em 2003 num período de retomada das políticas de promoção do desenvolvimento e de ascensão da economia nacional (SANTOS, 2014). Diferentemente dos conselhos econômicos e sociais europeus, nos quais predomina a representação de trabalhadores e empresários, o Conselho brasileiro é mais plural em sua composição. Segundo Trindade (2003), a criação do CDES se inseriu na proposta do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva de “novo contrato social”, na qual emerge a discussão sobre novos espaços de participação e deliberação sobre a temática do

desenvolvimento nacional por meio da interlocução com parceiros estratégicos da sociedade civil (TRINDADE, 2003).

O CDES possui um caráter consultivo ao Executivo federal, tendo a tarefa de emitir indicações sobre temas que remetam às questões sociais e econômicas. Nesse caso, o Estado assume a iniciativa em convocar representantes sociais para o diálogo em prol de um projeto de desenvolvimento nacional, que atenda aos anseios e às expectativas sociais de crescimento econômico, aliado à redução das desigualdades e à promoção de qualidade de vida para a população.

Pelo diálogo entre representantes da sociedade civil e os gestores públicos, há uma apropriação dos temas para deliberação, de modo que os documentos oficiais aprovados nas reuniões plenárias buscam refletir a tentativa de construção de consensos: seria a chamada concertação social.

A partir da experiência do Conselho da Presidência, colegiados similares foram criados nos municípios, estados e no Distrito Federal. Seu formato se diferencia dos conselhos gestores, porém, também visa promover o diálogo entre o Poder Público e os representantes da sociedade civil quanto às prioridades de investimento e à gestão das políticas públicas. Diante dessa nova institucionalidade participativa, emergem questionamentos sobre suas características e sua efetividade.

Diversos fatores podem incidir nos processos participativos e afetar os resultados produzidos, compreendendo desde a dinâmica associativa até as capacidades orçamentária e técnico-administrativa para dar encaminhamento às deliberações pactuadas. Dentre os principais determinantes que afetam o desempenho das instituições participativas, a literatura destaca o desenho institucional, a tradição associativa, a orientação ideológica do governo, as capacidades financeira e administrativa e o desenvolvimento socioeconômico local (FARIA, 2007; AVRITZER, 2008; CUNHA et al., 2011).

Parte da literatura tem analisado o contexto institucional no qual se desenvolvem as experiências participativas, contemplando também as características de funcionamento das mesmas (FARIA, 2007; AVRITZER, 2008; LUBAMBO; COELHO; MELO, 2005). O desenho institucional é compreendido como um conjunto de regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que são intencionalmente concebidos a fim de produzir resultados em determinados contextos. O formato ou desenho institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, dentre outras questões (FARIA; RIBEIRO, 2011; FARIA et al., 2010). Pressupõe uma normatização que permita que os processos participativos sejam incluídos na burocracia estatal por meio da articulação com determinados órgãos e obtenção de orçamentos próprios para funcionamento. A previsão de leis, normas e regimentos revela o grau de institucionalização das experiências.

No caso dos conselhos, por exemplo, as leis de criação criam estruturas administrativas para seu funcionamento. De modo geral, os conselhos são vinculados a uma secretaria, a qual irá prover as condições técnicas e administrativas para que a instância seja capaz de exercer

suas funções de assessoramento. Com base na lei de criação, são redigidos regimentos internos com o objetivo de descrever as instâncias de funcionamento e a dinâmica dos trabalhos.

Parte-se da compreensão de que a previsão de regras, sejam formais ou informais, impacta nas ações e interações empreendidas pelos participantes dos fóruns participativos (FARIA, 2007). Sendo assim, a análise das variáveis institucionais se revela uma estratégia relevante de pesquisa quando o objetivo é mapear as condições normativas para o funcionamento dessas instâncias.

As variáveis institucionais utilizadas neste estudo são: ano de criação, instâncias internas (câmaras temáticas, grupos de trabalho, comitê gestor), presidência, composição, caráter e critérios para tomada de decisões. De modo geral, as leis de criação dos conselhos estipulam os critérios para sua composição. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social são compostos por representantes da sociedade civil e integrantes da Administração Pública. Os participantes podem ser indicados livremente pelo chefe do Executivo ou têm sua participação prevista em lei, com a designação de assentos a determinadas entidades.

Os conselhos podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Maior poder de decisão têm os conselhos deliberativos, pois incidem nos processos decisórios. Já os conselhos consultivos se limitam a influenciar a decisão dos prefeitos e governadores. Também os conselhos podem explicitar nos regimentos internos a forma como se chegam a decisões, se via votação e maioria simples, ou via formulações consensuais, nas quais buscam-se as opiniões convergentes.

O mapeamento das experiências de conselhos econômicos e sociais em curso no Brasil revela modelos variados e diferentes graus de institucionalização. Como referido, tais conselhos possuem um formato singular, que os difere dos conselhos gestores de políticas. Não estão referenciados em políticas setoriais e atuam no debate sobre temas relativos ao desenvolvimento. Sua criação decorre da iniciativa dos chefes do Poder Executivo, ao qual estão subordinados, tendo as funções de aconselhamento e assessoria sobre macropolíticas.

## 2.1 Conselhos estaduais de desenvolvimento econômico e social

A pesquisa empreendida revelou a criação de oito conselhos estaduais e um no Distrito Federal. Tais conselhos se distribuem no sul, sudeste, centro-oeste e nordeste, região onde se concentra o maior número de experiências (Bahia, Pernambuco, Alagoas, Maranhão e Paraíba). Quatro conselhos (Rio Grande do Sul, Maranhão, Paraná e Bahia) foram reeditados com alterações nas leis de criação e nos regimentos internos nos últimos anos.

Há grande similaridade nos textos das leis de criação dos conselhos estaduais. Nos textos, consta que os conselhos têm por finalidade assessorar o governador do Estado na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas de políticas e acordos de procedimentos, e apreciar propostas de políticas públicas. Constituem-se como instâncias de assessoramento e consulta, que têm como objetivo reunir atores sociais e estatais no debate sobre temas relativos ao desenvolvimento.

De modo geral, os conselhos estaduais são presididos pelo governador e estão vinculados a estruturas existentes na Administração Pública Estadual. Somente o conselho de Alagoas

é presidido pelo Secretário Estadual de Desenvolvimento Econômico. Exceto os conselhos do Paraná e do Espírito Santo, que não possuem informação, todos os demais conselhos têm a previsão de instâncias internas, como câmaras temáticas e comitês gestores.

Quanto aos critérios de composição, quatro conselhos têm seus participantes indicados pelo governador; outros quatro garantem em lei vagas para determinadas entidades e um conselho mescla a indicação pelo governador com a reserva de vagas em lei. Em todos os conselhos, o número de representantes da Administração Pública Estadual é menor do que o de participantes oriundos de organizações e entidades da sociedade civil. No entanto, o número de participantes é variável.

Seis conselhos possuem caráter consultivo, limitando-se a propor, apreciar e articular políticas, planos, programas e medidas sobre a temática do desenvolvimento estadual. Funcionam como instâncias de consulta e assessoramento ao governador. Somente o conselho da Paraíba, em sua lei de criação, prevê caráter consultivo e deliberativo.

Os conselhos de Alagoas e de Paraíba possuem especificidades. O conselho de Alagoas é responsável pela avaliação e concessão de incentivos fiscais no estado. Já o conselho da Paraíba faz a gestão e controle do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem por finalidade a captação e aplicação de recursos financeiros no apoio e financiamento de programas, projetos e atividades de caráter prioritário, de interesse do desenvolvimento econômico e social.

A pesquisa empreendida revelou que o acesso à informação relativa aos conselhos não é facilitado. Face à impossibilidade de buscar a documentação *in loco*, foi realizada pesquisa na internet sobre a legislação dos conselhos. Obteve-se acesso a todas as leis de criação. Porém, apenas quatro conselhos disponibilizaram na internet seus regimentos internos (Rio Grande do Sul, Pernambuco, Alagoas e Distrito Federal).

A pesquisa nos sites revelou que a divulgação de informações sobre o funcionamento é limitada. Apenas os conselhos do Distrito Federal e de Pernambuco mantêm páginas virtuais com a atualização da agenda. Até 2014, o CDES gaúcho mantinha página atualizada com todas as informações de agenda e matérias produzidas.<sup>1</sup> No entanto, com a alternância de governo, a experiência foi descontinuada e o site saiu do ar. Sobre o conselho da Bahia, as informações foram obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI).

As experiências analisadas sofreram descontinuidades e quase a totalidade passa por reformulações ou reestruturações. A alternância de governo, a reorganização da administração pública e as modificações nos regimentos internos impactaram negativamente no processo de institucionalização dos conselhos. Disso decorre que o sucesso das experiências está relacionado à vontade política dos governantes que conduzem os processos de diálogo social.

Nesse sentido, são interessantes dados relativos à orientação partidária das administrações nas quais foram criados os colegiados. Tais informações podem indicar se há algum partido mais identificado com este formato participativo. Como hipótese, poderíamos conceber que o Partido dos Trabalhadores (PT) estaria mais associado à adoção do modelo, primeiramente, em virtude do histórico do partido com os movimentos sociais e implementação de gestões participativas.

<sup>1</sup> Para uma análise aprofundada sobre a experiência do CDES gaúcho, sugerimos Santos (2016).



**Quadro 1 - Conselhos estaduais de desenvolvimento econômico e social**

Conselho	Primeira edição	Reedição	Instâncias internas	Critérios composição	Composição	Caráter
CDES - Rio Grande do Sul	2004	2011	Câmaras temáticas e comitê gestor	Indicação governador	90 representantes sociedade civil; 12 representantes Adm. Pública	Consultivo
CDES - Maranhão	2003	2008	Câmaras temáticas	Previsto em lei	27 representantes sociedade civil; 10 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CEDES - Paraná	1983	2012	Sem informação	Previsto em lei	25 representantes sociedade civil; 19 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CEDES - Pernambuco	2007	Não	Câmaras temáticas	Indicação governador	60 representantes sociedade civil; 6 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CDES - Paraíba	2009	Não	Câmaras temáticas	Previsto em lei	28 representantes sociedade civil; 22 representantes da Adm. Pública	Consultivo e deliberativo
CONEDS - Alagoas	2007	Não	Grupos temáticos	Previsto em lei e indicação do governador	17 representantes sociedade civil; 7 representantes da Adm. Pública	Deliberativo
CODES - Espírito Santo	2012	Não	Sem informação	Indicação por entidades sociedade civil	24 representantes sociedade civil; 8 representantes Adm. Pública	Consultivo
CODES - Bahia	2002	2008	Câmaras temáticas	Indicação governador	45 representantes sociedade civil	Sem informação
CDES - Distrito Federal	2011	Não	Grupos de trabalho, câmaras temáticas e comitê gestor	Indicação governador	40 representantes sociedade civil; 16 representantes Adm. Pública	Consultivo

Fonte: Elaboração própria com base nas leis de criação e regimentos internos.

Também exerceria certo incentivo à implementação do modelo a experiência acumulada com o Conselho Nacional, criado na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

**Quadro 2 - Conselhos estaduais e partidos políticos**

Conselho	Primeira edição	Partido do governador proponente	Segunda edição	Partido do governador proponente
CDES - Rio Grande do Sul	2004	PMDB	2011	PT
CDES - Maranhão	2003	PFL	2008	PDT
CEDES - Paraná	1983	PMDB	2012	PSDB
CODES - Bahia	2002	PL	2008	PT
CEDES - Pernambuco	2007	PSB	Não	-
CDES - Paraíba	2009	PMDB	Não	-
CONEDS - Alagoas	2007	PSDB	Não	-
CODES - Espírito Santo	2012	PSB	Não	-
CDES - Distrito Federal	2011	PT	Não	-

Fonte: Elaboração própria.

O conselho estadual mais antigo é o do Paraná, criado em 1983 durante a administração do PMDB. Suas atividades foram interrompidas e retornaram somente em 2012 com o governador Carlos Alberto Richa (PSDB). Também o PSDB implementou o formato no Estado de Alagoas em 2007. Durante os governos do PMDB, foram criados os conselhos do Rio Grande do Sul, em 2004, e da Paraíba, em 2009. O conselho gaúcho criado pelo governador Germano Rigotto teve curta duração, sendo reativado pelo governador Tarso Genro (PT) em 2011.

Retomando à hipótese inicial, há indícios de que o PT esteja mais associado à reedição dos conselhos. No Rio Grande do Sul e na Bahia, os governadores Tarso Genro e Jaques Wagner, respectivamente, aproveitaram a experiência pessoal que tiveram na coordenação dos trabalhos no Conselho nacional para recriar o modelo em seus estados. A partir dos dados, há indícios de que não há um partido político mais identificado com a proposta. Os dados sobre os conselhos estaduais revelam que variados partidos, situados diferentemente no espectro ideológico, propuseram a criação de conselhos econômicos e sociais nos últimos anos.

## 2.2 Conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social

Sobre os conselhos municipais, o acesso à informação foi ainda mais difícil. Dos 12 conselhos identificados, cinco não possuem dados ou legislação disponíveis na internet. A identificação dos conselhos, estaduais e municipais foi obtida na página da Rede Brasileira de Conselhos Econômicos e Sociais. Como recurso adicional, buscou-se contato com as administrações via Lei de Acesso à Informação. Além disso, algumas leis de criação e regimentos internos não possuíam todas as informações requisitadas na análise.

Os conselhos municipais estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Não há evidências de conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social na região Nordeste, ao contrário da tendência dos conselhos estaduais. O primeiro conselho municipal de desenvolvimento econômico e social foi criado em Diadema/SP em 1999. Interrompeu suas atividades por um período e foi reeditado em 2009. Os demais conselhos foram criados nos anos 2000. Em todos a presidência é

ocupada pelo prefeito. Com exceção dos conselhos de Diadema/SP e São Carlos/SP, os demais conselhos preveem o funcionamento de instâncias internas, como grupos de trabalho e comitês gestores.

Quanto aos critérios de composição, cinco conselhos têm seus participantes designados pelo prefeito e três conselhos reservam vagas em lei a entidades e organizações da sociedade civil. Assim como os conselhos estaduais, os conselhos municipais têm maior número de conselheiros oriundos da sociedade civil em comparação com os representantes da Administração Pública. Dois conselhos têm caráter consultivo e deliberativo; um conselho é consultivo e cinco conselhos não têm informação sobre seu caráter nas leis de criação.

Assim como o conselho estadual da Paraíba, o conselho de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) é responsável pela gestão de um Fundo, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (FMDES), que estabelece programas e prioridades para a aplicação de recursos.

Quanto aos conselhos municipais, retornando a hipótese inicial de identificação do Partido dos Trabalhadores com a proposta de criação de conselhos, verificou-se que três administrações municipais do PT implementaram o modelo. Porém, outros partidos políticos como PPS, PP, PDT e PSB também criaram conselhos de desenvolvimento econômico e social, dado que refuta a hipótese inicial.

A disseminação desse formato de conselho ganhou incentivos com a criação da Rede Brasileira de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social em 2012. A criação da Rede foi produto do 1º Encontro de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, realizado com a presença de representantes do Conselho nacional e dos conselhos de Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal, Canoas e Presidente Venceslau. A Rede é coordenada pelo CDES nacional e visa criar um ambiente de diálogo e de troca de saberes, a fim de compartilhar experiências e estabelecer uma agenda comum de debates, estimulando a disseminação do modelo nos estados e municípios brasileiros. Foram realizados três encontros nacionais e um colóquio sobre a questão da mobilidade urbana.

### 3 Considerações finais

Em que pese o caráter exploratório do estudo, algumas considerações podem ser feitas a partir dos dados apresentados. O formato de conselho econômico e social se diferencia dos conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos estudados não estão vinculados à gestão de políticas setoriais. Atuam na discussão e formulação de diretrizes, programas e acordos sobre a temática do desenvolvimento econômico e social, mas dificilmente atuam no monitoramento e avaliação das ações governamentais. Apenas os conselhos da Paraíba e de Foz do Iguaçu coordenam a gestão de Fundos de Desenvolvimento Econômico e Social, deliberando sobre a alocação de recursos.

Os conselhos de desenvolvimento são criados por iniciativas dos chefes do Poder Executivo, caracterizando uma forma de participação concebida de cima para baixo (top down). Sua manutenção depende mais da vontade política dos governantes do que do associativismo local. Além disso, de modo geral, o grau de institucionalização de tais experiência é baixo, tendo

**Quadro 3 - Conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social**

Conselho	Primeira edição	Instâncias internas	Critérios composição	Composição	Caráter
CDES - São Pedro/SP	2013	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	56 representantes sociedade civil;	21 representantes Adm. Pública Consultivo
CDES - Passo Fundo/RS	2013	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	De 20 a 30 representantes sociedade civil;	16 representantes da Adm. Pública Sem informação
CDES - Não-me-toque/RS	2014	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	De 7 a 15 representantes sociedade civil	Sem informação
COMDES - Diadema/SP	1999 (2009)	Sem informação	Previsto em lei	11 representantes sociedade civil; 4 representantes Adm. Pública	Consultivo e deliberativo
COMDES - São Carlos/SP	2007	Sem informação	Previsto em lei	54 representantes sociedade civil; 36 representantes da Adm. Pública	Sem informação
CODEFOZ - Foz do Iguaçu/PR	2012	Sim, câmaras técnicas e diretoria executiva	Previsto em lei	20 representantes sociedade civil; 4 representantes da Administração Pública	Consultivo e deliberativo
CDES - Canoas/RS	2009	Sim, comissões temáticas	Indicação Prefeito	50 representantes sociedade civil; até 5 secretários municipais	Sem informação
COMDES - Limeira/SP	2012	Sim, comissões de trabalho e comitê executivo	Indicação Prefeito	40 representantes sociedade civil; secretários municipais e dirigentes de autarquias	Sem informação
Goiânia/GO Erechim/RS Santarém/PA Nova Santa Rita/RS	Sem informação				

Fonte: Elaboração própria com base nas leis de criação e regimentos internos.

**Quadro 4 - Conselhos municipais e partidos políticos**

Conselhos	Partido do prefeito proponente
CDES - São Pedro/SP	PPS
CDES - Canoas/RS	PT
CDES - Passo Fundo/RS	PPS
CDES - Não-me-toque/RS	PP
COMDES - Diadema/SP	PT
COMDES - São Carlos/SP	PT
CODEFOZ - Foz do Iguaçu/PR	PDT
COMDES - Limeira/SP	PSB

Fonte: Elaboração própria.

em vista a descontinuidade e a modificação de leis e regimentos a cada reedição. Somente os conselhos de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Distrito Federal apresentaram uma institucionalização intermediária no interior das administrações públicas, tendo produzido recomendações e convocado sistematicamente reuniões plenárias com a participação da burocracia estatal. A ausência de informações sobre o funcionamento dos conselhos revela a dificuldade em introduzir uma cultura de transparência e publicização dos trabalhos, que pode minimizar o potencial democrático e contribuir para o desconhecimento por parte da população sobre esta modalidade de participação institucionalizada.

De modo complementar, questionamos se o modelo está mais identificado com a administração do Partido dos Trabalhadores nos estados e municípios. Os dados sobre os conselhos estaduais confirmam que o Partido dos Trabalhadores esteve mais associado à sua reedição. Porém, três administrações petistas introduziram esse formato participativo nos municípios. De fato, a implementação do modelo não foi exclusividade do partido, pois PPS, PP, PDT e PSB também introduziram o modelo em suas gestões.

Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm o potencial de incluir atores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas, ampliando o caráter democrático das decisões e favorecendo o compartilhamento dos processos decisórios. No entanto, o fortalecimento e a manutenção de tais experiências dependem de variados fatores. Tais conselhos constituem um novo formato para a participação nos estados e municípios. A diversidade de experiências demanda futuras investigações sobre o impacto de suas recomendações nas políticas públicas, problematizando também a existência ou não de articulação com outras instâncias participativas.

## Referências

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, número especial, p. 16-41, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, p. 43-64, 2008.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 85 – 98, jan./jun. 2016

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36(2), p. 277-292, 2002.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. São Paulo: D'Plácido Editora, 2014. p. 15-34.

\_\_\_\_\_. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-134.

\_\_\_\_; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). *Efetividade das instituições participativas: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 125-136.

GROSSI, Maria; SANTOS, Mario R. dos. La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. *Crítica e Utopia*, Buenos Aires, n. 9, 1983. Disponível em: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de informações básicas municipais – Munic 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2014.

LUBAMBO, Catia; BANDEIRA, Denilson; MELO, Marcus. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

REDE BRASILEIRA DE CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Conselhos que integram a Rede Brasileira de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social.

Disponível em: <<http://www.redebrasileira.cdes.gov.br/conselhos.php>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SANTOS, Mario dos. Concertación social: redistribución del poder. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 70, p. 67-71, 1984.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 65, n. 2, p. 137-162, 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Rev. Sociologia e Política*. Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 501-511, 2016.

TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? In: TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo; CONDÉ, Eduardo. *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008. p. 21-77.

TRINDADE, Helgio: Reforma política: os desafios da reforma social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 57-82.

# RÁDIO COMUNITÁRIA E PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA: MARCO INSTITUCIONAL, DEMOCRACIA E POSSIBILIDADES

## COMMUNITY RADIO AND PEACE PROCESS IN COLOMBIA: INSTITUTIONAL BOARD, DEMOCRACY AND POSSIBILITIES

Luís Francisco Abreu Alvarez \*

**Resumo:** Este artigo apresenta a trajetória, marco institucional e os desafios da rádio comunitária no atual processo de construção de paz na Colômbia a partir dos acordos entre o Governo e as FARC. Discute-se o papel da rádio comunitária na transformação de seus entornos, a relação com a construção de cidadania e seu marco legal. Apresentam-se as principais disposições constitucionais e legais da rádio comunitária e como estas contem ou potenciam seu caráter democrático. Analisa-se o papel da rádio comunitária na construção de entornos pacíficos na Colômbia, sua relação com movimentos sociais e o lugar que ocupa na participação política decorrente dos acordos.

**Palavras-chave:** Rádio comunitária. Acordos de paz. Colômbia. Regulamentação. Participação.

**Abstract:** This article presents the path, the institutional board and the tasks that the community radio has in the current peace construction process in Colombia, after the agreements signed by the Government and the FARC. The work of the community radio in the transformation of its context, the relationship with citizenship making and the legal framework are discussed. The principal constitutional and legal norms are presented and how they block or strengthen the democratic action of the community radio. The role of the community radio in making peaceful environments in Colombia, its relationship with social movements and the place that it occupies in political participation after the peace agreements are analyzed.

**Keywords:** Community radio. Peace agreements. Colombia. Regulation. Participation.

---

\* Cientista Político da Universidade Nacional da Colômbia. Mestrando em Política Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: [ciscozdp@gmail.com](mailto:ciscozdp@gmail.com)



## 1 Introdução

Desde meados do século XX, a Colômbia vem afrontando um conflito armado interno com complexas causas e consequências sociais. As confrontações entre guerrilhas, paramilitares e força pública ainda é um problema latente no país, principalmente nas áreas rurais e as periferias urbanas, com profundas afetações aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário. No entanto, desde 2012 o atual governo procura uma solução negociada ao conflito com a principal guerrilha do país, as FARC, e em março de 2016 foi anunciada a abertura de um processo de negociação com o ELN, a segunda guerrilha do país. Embora continuem existindo enfrentamentos entre a força pública e o ELN assim como se evidencia a continuidade do paramilitarismo (denominado erroneamente como “bandas criminais”) com formas de controle territorial, a atual conjuntura, dependendo do sucesso das negociações, com a sua implementação e pedagogia, permite pensar em um país próximo da consecução da paz, a reconstrução do tecido social e a transformação de suas problemáticas sociais.

Neste cenário, a mídia tem um rol relevante. Ainda que a mídia comercial massiva tenha se posicionado ao redor de um discurso institucional, com uma leitura polarizada do conflito, dentro dela, junto com espaço de comunicação Independiente, há leituras críticas do conflito, da sua degradação e da responsabilidade de todos os atores envolvidos. A construção da paz não depende só dos atores armados nem da materialização institucional dos acordos, mas também de novas relações, de uma cultura política participativa e tolerante, de garantias de oposição política, de respeito às vontades locais e aos direitos humanos, de reparação às vítimas, de construção de memória, de oportunidades e garantias sociais, e é nesse sentido que a comunicação, como lugar do debate público e de pedagogia da paz, tem um papel relevante.

Levando em conta que as implicações do conflito são localmente diferenciadas e a construção da paz passa por transformações sociais com enfoque territorial, os meios de comunicação comunitários podem se constituir em atores chave na promoção da convivência, da participação política, do respeito aos direitos humanos e da reparação às vítimas. Portanto, o seguinte trabalho procura analisar as atuais regulamentações, contradições e oportunidades da radiodifusão sonora comunitária diante da implementação de uma paz negociada e da construção de novas relações sociais. Foca-se então o estudo da rádio na medida em que é um meio de comunicação com amplo alcance e de fácil acesso nas áreas rurais e periferias urbanas, lugares nos quais o conflito teve maiores implicações e exige respostas locais participativas.

## 2 Comunicação, cidadania e transformação social: uma aproximação conceitual

Antes de entrar nas regulamentações e condições da rádio comunitária na Colômbia, é preciso situar o referencial teórico-conceitual que se seguirá na compreensão da relação entre conflito, cidadania e comunicação. Em primeiro lugar, neste trabalho a cidadania será compreendida para além da sua definição formal liberal, pois ela é uma condição social que implica relações de reciprocidade e principalmente garantia dos direitos civis, políticos, econômicos,

sociais, culturais e ambientais inerentes a todo ser humano, cuja materialização é fundamental e é dever de esforços sociais e estatais articulados. A cidadania tem uma série de características que a compõem, como a participação, a associação, as votações, a cultura política, os direitos humanos, entre outros. No entanto, a definição destas características não é sempre unívoca (DAGNINO, 2004) e está vinculada à construção de relações sociais particulares.

Segundo Dagnino, as implicações econômicas e institucionais do neoliberalismo (como projeto político hegemônico nas últimas décadas) são conhecidas na América Latina, no entanto, por suas consequências na cultura política que não têm sido explicitadas e que são também problemáticas. Analisando a contradição entre projetos políticos (um democratizante e outro de desmonte da ação pública) no Brasil, a autora afirma que há uma disputa no sentido atribuído à sociedade civil, participação e cidadania. Dagnino indica que há convergência perversa ao redor da ideia de sociedade civil, na medida em que ambos os projetos a defendem, mas além do enunciado há uma carga de sentido com uma prática política distinta: em um caso defende-se a construção de espaços de participação política direta e indireta, enquanto no outro procura-se uma transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade e seus grupos organizados, envolvendo contradições de interesses e objetivos societários. Desse modo, identificando a base e a definição cultural de um projeto político e caracterizando a relação entre Estado e sociedade, a autora propõe uma leitura específica deste processo contraditório considerando:

a necessidade de conferir um maior peso explicativo à noção de projeto político, no nível teórico, e, em consequência, investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa, e especialmente no esforço de desvendar a crescente opacidade construída por referências comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem. Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (IDEM, p. 98).

A partir deste enfoque que vincula objetivos políticos com a cultura, Dagnino caracteriza várias definições contraditórias, interiorizadas e contestadas segundo cada país, embora sejam disfarçadas e desentendidas por referências comuns na construção da cultura política e constituam o lugar de encontro entre dois projetos antagônicos. No caso da sociedade civil, destaca-se a marginalização dos movimentos sociais (também construídos como risco político), o aumento da filantropia e das organizações não governamentais (como sinônimo destas), embora não sejam unívocas, com participação de organizações internacionais. Quando o Estado procura transferir responsabilidades, as ONGs representam “parceiros ideais”, contando com a técnica e legitimidade para realizar ações públicas com resultados que podem ser questionados. Segundo a autora, esta prática implica não só ajustar fiscalmente a ação pública, mas também uma ruptura do vínculo com os movimentos sociais (e com a sociedade em geral como poder constituinte) e uma responsabilização só com os financiadores e o Estado e não com a sociedade e os beneficiários.

Assim, Dagnino questiona também o lugar da representatividade na sociedade civil. No caso das ONGs, seu domínio de uma temática específica as situa como interlocutores válidos e

como instituições representativas, sendo que elas podem se atribuir à posição de representantes da sociedade, estabelecendo a defesa de um interesse, mas não um “vínculo orgânico” com um grupo social. Pode-se tratar da representatividade, contanto que seja mais como uma questão de status (aqui a autora inclui o papel da mídia) do que de legitimidade efetiva. Igualmente, a ideia de participação encontra-se em disputa, ainda que seja determinante na construção de sociedades democráticas. A participação vem adquirindo um caráter voluntário, filantrópico e associado à responsabilidade social, com conotações despolitizadas, individualistas e privadas, envolvidas na defesa da solidariedade (IDEM, p. 102). A autora destaca também que os espaços de participação deixam de ser vinculantes, procurando a prestação de serviços e não a construção coletiva da ação pública.

Outro conceito em disputa é a cidadania. Apesar de representar o núcleo de um processo democratizador (como condição social), a cidadania tem uma conotação distinta no neoliberalismo. Há uma ideia de nova cidadania que se refere aos direitos sociais e culturais, com um vínculo explícito entre cultura e política e a reivindicação da prerrogativa a ter direitos (como se estudará no caso de Holston, 2013) como campo de ação coletiva, com participação vinculante e socialmente interiorizada, transcendendo seu entendimento formal. Por sua parte, esta ideia entra em contradição com a definição neoliberal da cidadania com uma leitura individualista e vinculada ao mercado como o lugar de sua materialização e de modernização, em detrimento dos direitos adquiridos, sendo que a igualdade de direitos e as causas da desigualdade deixam de ser relevantes e a importância da responsabilidade moral privada passa a ser considerada, despolitizando as características da cidadania e minimizando a política e a democracia (ao tempo que a sociedade civil abandona seu caráter político).

Por conseguinte, a mídia, especificamente a comunitária, tem um papel fundamental na definição e materialização destas categorias desde uma perspectiva de cidadania efetiva e não nominal, propiciando espaços e culturas participativas, atingindo a multiplicidade de direitos a sujeitos sociais e consolidando a sociedade civil como lugar de construção do público (incluindo o político, interagindo com o Estado). A mídia, contando com poder simbólico e apresentando seus discursos, representações e discussões, pode participar na construção e entendimento da cidadania, incluindo processos e necessidades locais, fortalecendo a convivência e contestando projetos antidemocráticos.

Analisando a construção de cidadania no âmbito local em duas periferias de São Paulo desde a década de 1970, Holston (op. cit.) utiliza o conceito de cidadanias insurgentes (distinta da insurgência armada) na caracterização da esfera pública. O autor destaca como os processos de ocupação e organização popular significaram como sendo de subjetivação política, definição surgida de fontes de direitos, formas de comunicação, além da mídia e relações entre o Estado e a sociedade. Tratando-se da defesa e legitimação dos bairros e de seu papel na construção de cidade, os processos de organização popular refletiram aprendizados, reapropriação de conhecimento jurídico e a consolidação de uma esfera de participação alternativa (diante do fechamento do sistema político). Dentro deste processo de formação de cidadania urbana, ressaltam a reivindicação do direito à cidade (como construtores de cidade) e o direito a ter direitos, colocando suas reivindicações legitimamente na agenda. A ação coletiva baseada em

direitos implicou uma relação mais efetiva com o poder público e uma condição social afirmativa, com força legal, e incluiu novas temáticas (há direito a ter direitos como condição social, mas também a reivindicar os direitos que se deseja e necessita).

Este processo de construção de cidadania contou com novas formas de organização e participação fora do controle institucional e em meio a escassas garantias sociais. A formação política e jurídica (“aprender, informar e argumentar”) teve lugar no âmbito local, na discussão das problemáticas ali presentes, com deliberação coletiva, assembleias e mobilização social, sendo que estes espaços agiram de forma autogestionada e reivindicaram interesses coletivos. Estas formas de organização e subjetivação significaram uma ruptura relativa com práticas políticas clientelistas (passando a relações de cidadãos com o poder público). Igualmente, a reivindicação do direito contou com variadas fontes: o direito como privilégio, o direito como contribuinte e consumidor e o direito por escrito. Como processo de democratização, esteve também vinculado a reivindicações universais, transcendendo as necessidades locais e pensando-se um processo social.

A análise de Holston torna-se relevante nestas páginas na medida em que apresenta a reinvenção da esfera pública, ampliando o conceito de cidadania desde práticas subalternas de organização e participação (o que pode incluir a mídia comunitária e a organização local) que entram como atores legítimos nas relações políticas. Há uma ideia de que se deve fazer parte, construir sociedade, ter relações de reciprocidade, ter direitos de se compreender como ator político efetivo: “Consideram essa experiência organizada a base de um exercício de cidadania por meio do qual podem participar e ser responsáveis por instituições da sociedade, do governo e da lei que produzem as condições da vida urbana” (IDEM, p. 50). Isto é, não somente há reconhecimento formal, mas também reconhecimento do poder e ação das comunidades (sem que isto implique transferência de responsabilidades). No caso de um processo de paz, a reinvenção da esfera pública, passando pela rádio comunitária, precisa da participação de múltiplos atores, incluindo o reconhecimento das vítimas, o trâmite pacífico do conflito político, a pedagogia dos acordos e a transformação de problemáticas locais, fortalecendo o processo de organização e sua participação na radiodifusão comunitária (sem desconhecer a responsabilidade da mídia pública e privada).

Por sua parte, a mídia tem outra característica relacionada com a construção de relações sociais e de cidadania: a formação de opinião e debate públicos. Nessa linha de análise, Habermas (2008) situa o modelo democrático deliberativo juntamente com a comunicação mediada, que representa uma forma de legitimação social específica e precisa de independência (do sistema político e econômico) que apresenta uma retroalimentação. Nessa leitura, o debate público representa um cenário fundamental na construção de democracia, dando à mídia um papel relevante na formação de opiniões e atitudes políticas (incluindo a defesa dos direitos humanos e relações pacíficas). Analisando a dimensão empírica da deliberação, o autor utiliza a categoria de esfera pública política como lugar extrainstitucional, no qual se formam opiniões públicas cuidadosamente consideradas, entendidas como os discursos valorativos baseados em um processo de argumentação racional e que dependem de contextos específicos.

No caso do modelo deliberativo, uma das suas principais características é a legitimidade,

que outorga a formação da opinião e dos resultados dos processos políticos. Aqui os resultados são decorrentes de razões, havendo respostas aos discursos institucionais que estão regulados pelo contexto político no âmbito normativo das relações cotidianas. Isto significa uma mediação, não um processo idealizado. E dentro deste modelo, a veracidade é uma categoria relevante na formação de uma ação política, sendo preciso recorrer-se à sua consideração empírica: no caso de grupos focais ou assembleias, a deliberação reflete aprendizados, reflexões, consensos e transformação social (o que também se pode aplicar às rádios comunitárias). No entanto, quando se tratar de comunicação de massas e processos macrossociais, o modelo precisa de considerações adicionais.

Tradicionalmente, a comunicação de massas é um processo relativamente unívoco, com a mídia estabelecendo a agenda e o enquadramento do debate público. Porém, os processos políticos precisam de legitimação e, desse modo, a esfera pública, como periferia do sistema político, promove processos deliberativos – também há deliberação no centro do sistema político – em um lugar de legitimação e mediação com implicações na legislação (retroalimentação e respostas sociais) ligado às práticas sociais. Cabe agregar que na periferia do sistema político a informação está condicionada à mídia massiva, que tem como atores relevantes os seus profissionais e os políticos. Assim, a deliberação tem como principais características reunir as questões relevantes (não isentas de tensões sociais), processar contribuições argumentativamente e gerar atitudes racionalmente. Igualmente, nessa análise a opinião pública é um mecanismo de influência política (não de poder político), sendo contestada pelo governo e pela sociedade.

Não obstante, o modelo deliberativo dá lugar a algumas críticas: é problemático estabelecer um critério universal de valoração argumentativa (o que dependeria de cada contexto) na formação de opiniões públicas devidamente consideradas. Resulta também preocupante a ideia de argumentos neutros, dada a natureza subjetiva, emocional e contextual das ideias (razão pela qual a veracidade e a análise racional podem representar um critério mais rigoroso). Também cabe questionar o papel do voto como mecanismo exclusivo de legitimação da esfera pública ao sistema político, sendo preciso agregar formas de participação direta e local na legitimação de processos macrossociais (incluindo a retroalimentação vinculante da periferia ao centro do sistema político).

No entanto, cabe destacar o potencial democrático local da deliberação diante de um processo de paz. A visibilização de problemáticas, a participação, a manifestação de opiniões e recomendações de políticas e o tratamento pacífico do conflito político podem utilizar a deliberação na rádio (e outras instâncias) comunitária para fazerem-se práticas efetivas. No local, é possível expor argumentos, gerar discussões e considerar ações coletivas a partir do vínculo de proximidade e da identificação de problemáticas. Desse modo, estes espaços precisam ser independentes (contestando também a univocidade da mídia massiva) e devem reunir a maior variedade de atores e também fortalecer processos organizativos locais. Igualmente, a rádio comunitária pode gerar opiniões e práticas democráticas que qualifiquem a opinião pública e a cultura política.

Considerando que a deliberação democrática gera legitimidade, as negociações de paz podem encontrar nessa instância formas de divulgação, de pedagogia e fundamentalmente de

contestação e de reapropriação com o objetivo de que sejam estáveis e reconhecidas, transcendendo os interesses específicos dos atores armados e obtendo a legitimidade que precisa de uma construção de relações sociais democráticas e participativas.

Situando o papel e o entendimento da comunicação nesta abordagem conceitual, Cadavid (2013) critica a leitura instrumental e simplista da comunicação nos enfoques desenvolvimentistas e a coloca como uma dimensão fundamental da transformação social e como campo autônomo, transversal e abrangente. Focando a América Latina, a autora afirma que até finais do século XX a comunicação foi colocada como um instrumento do desenvolvimentismo, sendo considerada uma estratégia de divulgação e de aumento do capital social dentro de uma variedade de políticas públicas e ações da cooperação internacional. No entanto, distintos autores construíram uma ressignificação da comunicação como dimensão da transformação social, deixando de ser um instrumento de divulgação vertical em um contexto de novas práticas midiáticas (populares, alternativas, etc.) que procuram a transformação dos seus entornos sociais desde as comunidades. Sendo assim:

*Comunicación para el desarrollo denomina el campo de la comunicación en función de un modelo, como lo es el desarrollo, y coloca a la comunicación como un instrumento al servicio del modelo. Comunicación para el cambio social señala la capacidad propia que surge de la comunicación como campo de construcción social y cultural para transformar esa sociedad (IDEM, p. 29).*

Trata-se de uma dimensão sociocultural que pode transformar seu contexto. É na perspectiva da comunicação para a transformação social que a rádio comunitária tem maior potencialidade de construir novas relações sociais, levando em conta que a construção de paz não depende só da assinatura de acordos entre os atores armados (como instrumento divulgaria apenas as negociações). O segundo enfoque da comunicação caracteriza-se por ser participativo, dialógico (e horizontal), tecnológico, democrático e estar associado a uma base cultural. Implica consensos, ações coletivas e a construção de agenda vinculada aos objetivos de transformação social. Cadavid afirma que os estudos nesta área são relativamente novos, principalmente indutivos (de experiências locais à teorização), tendo assim uma perspectiva referente ao desenvolvimentismo (na literatura).

A autora destaca que este entendimento da comunicação permite apresentar seu valor agregado à efetividade das políticas públicas a partir de múltiplas experiências locais, unindo o prático e o teórico com um trabalho acadêmico em aumento. A comunicação também é relevante na defesa dos direitos humanos, sendo assim definida como um “*proceso social basado en el diálogo, que utiliza un amplio espectro de instrumentos y métodos. Busca el cambio a diferentes niveles, como son escuchar, construir confianza, compartir conocimientos y habilidades, construir políticas, debatir y aprender para lograr un cambio significativo y sostenible. No son relaciones públicas o comunicación corporativa*” (IDEM, p. 37). A partir dos processos estudados, Cadavid indica que é importante incluir a comunicação nos planos nacionais, formar os atores locais, contar com legislação pertinente, gerar formas de avaliação e fortalecer as associações.

Nesta linha de análise, cabe agregar as afirmações de Guareschi (2013), que, ao considerar o papel social da mídia, destaca que esta não é questionada, o público naturaliza suas informações, legitimando e reproduzindo práticas e valores imperantes (individuais e competitivos) em um contexto social e econômico específico. A mídia é então considerada um componente da reprodução social. Sendo assim, ela coloca juízos de valor e define a agenda pública, ao tempo que a mídia massiva vem agindo com critérios mercadológicos interna e externamente. De modo igual, o autor aponta a diferenciação entre a liberdade comercial e a liberdade de expressão. A primeira é de natureza econômica, enquanto a segunda é social: a mídia privada procura o lucro, mas sua condição de formadora de opinião pública (com valores e práticas) não permite colocar o lucro acima dos efeitos sociais de suas informações. Destaca-se também o exercício do poder político por parte da mídia comercial, sem contar com algum poder delegado soberanamente e apropriando-se de espaços de participação (o que depende de cada contexto e sua regulamentação).

No escopo deste trabalho, o papel da mídia comunitária pode ser levado em conta como instância de reprodução social de valores e práticas, que no caso de um processo de paz se relaciona com a desnaturalização do conflito, com a inclusão de novos pontos na agenda pública e com a construção de convivência, defesa dos direitos humanos e democracia mediante discursos, conteúdos e debates.

### **3 Regulação da rádio comunitária: do reconhecimento legal às implicações práticas**

Antes de analisar a regulamentação da rádio comunitária na Colômbia, é preciso caracterizar esta modalidade de comunicação e suas implicações sociais a partir da literatura da área, coexistindo com a mídia pública e privada (a elas sendo aderido um sistema de comunicação). Além de destacar a importância do reconhecimento legal para existência da rádio comunitária, a presente discussão situa a necessidade de contar com um entendimento não restritivo de comunidade, dispor de elementos técnicos amplos para a implementação da rádio comunitária e gerar medidas que garantam sua continuidade.

Em primeiro lugar, analisando práticas destacadas de regulamentação de rádio comunitária internacionalmente, Gómez (2010) apresenta e justifica os princípios recomendados para gerar um marco regulatório democrático da radiodifusão comunitária construídos pela Associação Mundial de Rádios Comunitárias da América Latina e Caribe (AMARC-ALC). O autor ressalta que em vários países se tem reconhecido legalmente a comunicação comunitária, com licenças e condições equitativas, tecnologia disponível e utilização da publicidade como mecanismo de financiamento. Ressalta também a importância da sustentabilidade das estações para tornar efetivo o direito à comunicação e construir relações democráticas no local. Uma das considerações na implementação da rádio comunitária é o significado social da sua materialização em termos de democracia, participação, debate, convivência e organização local, o que não pode ser medido com critérios de custo-benefício.

Na caracterização da dimensão comunitária, destacam-se as relações de proximidade, o fortalecimento cultural e o caráter educativo. No caso latino-americano, a comunicação

comunitária tem sido vinculada à sua finalidade social antes do seu reconhecimento legal, agindo, às vezes, nas condições da comunicação privada. Na legislação continental há casos de reservas de frequências, conselhos de participação e regulamentação técnica. Segundo a análise de Gómez, a OEA afirma que a mídia comunitária pode ocupar o vazio deixado pela mídia privada, chegando aos setores mais excluídos (em lugar de ocupar esses vazios compartilha-se espaços e aumenta-se a difusão da programação comunitária). Quanto à diferenciação com outras formas de comunicação, o autor indica que a comunicação comunitária precisa contar com definições, procedimentos, condições e políticas específicas (levando em conta que seus objetivos e processos são distintos dos atribuídos à comunicação pública e privada).

Na fundamentação dos princípios, Gómez destaca a importância da ação pública na materialização da comunicação comunitária, indo além de reconhecimentos formais e implementando políticas que garantam a sua prática. O autor assinala também a necessidade de gerar condições igualitárias de acesso ao espectro radioelétrico e de formar atores participantes da comunicação comunitária. Distanciando-se de definições negativas da rádio comunitária (pela negação do que não podem fazer, incluindo a publicidade), Gómez define as estações comunitárias como *“actores privados que tienen una finalidad pública, de carácter no gubernamental y no lucrativo. Se definen por sus objetivos, finalidad social, contenidos comunicacionales y participación comunitaria, y no por su potencia, ubicación o cobertura”* (IDEM, p. 59). Apesar de se tratar de atores privados (não estatais), os canais utilizados são públicos. Nessa análise, o objetivo da comunicação comunitária é garantir o direito à comunicação e expressão de uma comunidade, entendida por proximidade ou interesses (a natureza do vínculo comunitário), dando conta da sua variedade. Dentro dos seus objetivos, encontra-se também o bem-estar social, a defesa dos direitos humanos, a identidade cultural, a convivência pacífica e a pluralidade de opiniões (que garante relação explícita com a construção de paz na Colômbia).

O autor afirma que a implementação varia segundo cada contexto, mas há características comuns nas rádios comunitárias: são propriedades coletivas de organizações sociais (qualquer condição associativa, não lucrativa e identificada), que contam com a participação comunitária (na programação e na gestão), são não governamentais (independentes e pluralistas) e são não lucrativas (reinvestindo ingressos na estação e projetos comunitários, permitindo-se publicidade e patrocínio). Dentro da análise de Gómez, incluindo a jurisprudência interamericana, é apresentada a relação entre o direito à livre expressão e os meios necessários para difundir tal manifestação, sendo que os meios de comunicação não podem ser restringidos na garantia deste direito. Nessa perspectiva, devem se proibir bloqueios institucionais, excetuando o relacionado com fatores técnicos (Gómez inclui a sustentabilidade econômica e contenção de monopólios). Na América Latina, destaca-se a tendência a situar as estações comunitárias em banda FM (na Colômbia também), contrariando a universalidade de meios de difusão. Ressalta também a convergência que deve haver entre os marcos regulatórios e as regulamentações seguintes (técnicas, institucionais e políticas) para se fazer efetiva a prática da rádio comunitária tal como deve se considerar a titularidade da estação segundo as características das comunidades sem exigências organizativas (ou de ruptura de processos comunitários), entendendo o comunitário segundo as especificidades dos grupos sociais (com critérios sociais mais do que geográficos), indo além da área rural (com



restrições de emissão), refletindo as comunidades como tal.

Quanto ao financiamento, o autor apresenta características importantes que garantem a sustentabilidade da rádio comunitária. Para se ter a materialização do direito à comunicação e a independência da rádio comunitária, é preciso permitir o acesso a fontes variadas de financiamento, como a publicidade (pública e privada), doações, patrocínio, entre outras. Pode-se contar com ganhos econômicos através de atividades comerciais, mas a natureza da rádio comunitária deve continuar sendo não lucrativa, reinvestindo sempre no serviço de radiodifusão e seus objetivos (IDEM, p. 66). Há também estímulos fiscais que fortalecem economicamente as estações comunitárias (em taxas, importações ou direitos atonais), assim como fundos públicos que outorgam subsídios de funcionamento, equipamento ou programação a estas estações (em alguns casos com impostos às estações privadas) em condições de igualdade e sem depender de controles externos. Gómez assinala também a importância de contar com mecanismos de fiscalização que garantam a destinação dos recursos nos serviços de radiodifusão comunitária.

Assim, considerando que o direito à comunicação necessita do acesso a meios de comunicação, o autor apresenta 14 princípios recomendados na construção de marcos regulatórios democráticos da rádio (e televisão) comunitária: diversidade de meios, conteúdos e perspectiva (incluindo acesso, formas de propriedade e reconhecimento do comunitário); reconhecimento e promoção (com procedimentos, condições e políticas públicas); definição e características; objetivos e fins; acesso tecnológico (segundo necessidades das comunidades e planos do espectro radioelétrico); acesso universal (sem bloqueios geográficos ou de potência); reservas de espectro (entre subsistemas); autoridades competentes (instituições públicas independentes com participação); procedimento para licenças (concursos públicos, levando em conta especificidades da radiodifusão comunitária); requerimentos e condições não discriminatórias (o necessário e informação pública); critérios de avaliação (segundo a forma de comunicação, a pertinência comunitária e a participação); financiamento (com multiplicidade de fontes e reinvestimento); recursos públicos (com recursos disponíveis e diminuição de taxas); e inclusão digital (técnica e com regulamentação).

Por sua parte, Brock e Malerba (2013) realizam uma análise comparada da regulamentação da rádio comunitária na Europa e na América do Sul, focando cinco critérios (definição legal, acesso ao espectro, potência, prazo de outorga e sustentabilidade), que, além de guardar relação com os princípios da AMARC-ALC, permitem compreender características específicas da radiodifusão comunitária na Colômbia. Os autores situam a rádio comunitária como experiência individual e coletiva, com distintas denominações, que procura exercer o direito à comunicação na frequência radiofônica por parte de múltiplos grupos sociais, com legislações que variam segundo relações de poder e contextos específicos, com regulamentações que podem se contradizer ou fortalecer práticas comunitárias.

Os autores focam a análise europeia em cinco países (França, Espanha, Irlanda e duas regiões da Alemanha), começando pela situação legal da rádio comunitária. Afirmam que há definições positivas, entendimentos ampliados de comunidade, problemáticas nas garantias ou misturas com a rádio comercial, segundo cada país. No que se refere ao acesso ao espectro radioelétrico, destaca-se a importância de garantir o direito em meio a conflitos de interesses, de

planejar as frequências e gerar critérios de acesso democráticos. Em relação à regulamentação da potência das estações, os autores ressaltam que a legislação leva em conta condições específicas como topografia, geografia e população, a negociação de potências entre atores e a equiparação à potência da rádio privada. Analisam também o prazo de outorga, ressaltando a relevância dos prazos maiores a cinco anos, o fortalecimento organizativo, a possibilidade de se contar com rádios temporárias e a existência de prorrogação.

Quanto à sustentabilidade das estações, Brock e Malerba consideram a relevância de recursos públicos e o autofinanciamento, reconhecendo o acesso a publicidade (com topes) e a variedade das fontes de financiamento, os fundos públicos (financiados com os tributos da mídia privada na França ou taxas radiofônicas à população na Saxônia-Anhalt, na Alemanha), os programas de apoio e o debate sobre a remuneração aos trabalhadores da rádio comunitária. A partir da análise destes critérios, os autores estabelecem uma comparação com a legislação sul-americana e afirmam que na região todos os países reconhecem legalmente a rádio comunitária, mas é preciso avaliar as regulamentações posteriores. Indicam também que há definições contraditórias de comunidade assim como casos de reservas do espectro radioelétrico. Encontram-se casos contraditórios na regulamentação da potência (alguns países permitem a potência da rádio privada à rádio comunitária) e dos prazos de outorga, assim como regulamentações múltiplas sobre a publicidade e sua regulação por hora. No entanto, os autores apontam que as legislações têm que responder a cada contexto social, identificando casos positivos e tendo como objetivo “a pluralidade e a diversidade de vozes e ideias de modo a garantir a democratização profunda das sociedades como caminho único para a plena justiça social” (IDEM, p. 16).

Assim, as reflexões tanto de Gómez quanto de Brock e Malerba, situam a importância de analisar detalhadamente as distintas características da rádio comunitária, indo além de seu reconhecimento formal e considerando as implicações democráticas positivas do acesso igualitário ao espectro radioelétrico, de gerar licenças estáveis, abertas e com condições justas, de garantir a sustentabilidade econômica das estações permitindo a autogestão e o apoio público como políticas não excludentes, de não conter o entendimento de comunidade a critérios geográficos nem a potência das estações, e de fortalecer os processos organizativos comunitários. Estas características, articuladas como legislação e regulamentadas efetivamente, tornam-se fundamentais na construção de sociedades democráticas, permitindo a manifestação de várias populações excluídas, a visibilização e resposta a suas problemáticas, o fortalecimento de suas organizações, o diálogo efetivo com o Estado e a sociedade, e a promoção da convivência, os direitos humanos e a participação.

## **4 A regulamentação da radiodifusão sonora comunitária na Colômbia: A Constituição e a normatividade contemporânea**

Esta seção do trabalho analisa o lugar e as implicações do marco normativo da rádio comunitária, considerando as referenciais conceituais prévias, tomando como ponto de partida a Constituição e situando o debate a partir da legislação contemporânea, focando-se na lei nº 1.341 de 2009 e na resolução nº 410 de 2010, do Ministério de Tecnologias da Informação

e a Comunicação (MinTIC), junto com outras normativas específicas desta instituição. Em primeiro lugar, a Constituição Política de 1991 representou a tentativa de redefinir o curso do país em meio ao aprofundamento do conflito armado e do tráfico de drogas. Como carta cidadã, destaca-se por definir a Colômbia como um Estado Social de Direito e por considerar uma construção de paz (segundo o conflito daquele período), reconhecendo uma variedade de direitos sociais e étnicos que antigamente não tinham validade no país. Porém, esta constituição também tem sido caracterizada por sua contradição com o capítulo econômico, que promoveu o desmonte do Estado e a abertura econômica e contrariou as definições sociais dos outros capítulos.

Na Constituição, a paz, os direitos humanos e a comunicação têm lugar em distintos artigos. Entre suas múltiplas disposições, a Constituição reconhece como direitos fundamentais a liberdade de expressar e divulgar pensamentos e opiniões, de *“informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación [...] son libres y tienen responsabilidad social”* (COLÔMBIA, 1991, art. 20). Considera-se a paz como um direito e um dever (art. 22 e art. 95), além de um direito à livre associação (art. 38) em qualquer atividade social (o que inclui a organização comunitária). Na regulamentação da educação (art. 67), estabelece-se que o sistema educativo deve promover a paz, a democracia e os direitos humanos, assim como é regulamentado o jornalismo (art. 73), reconhecendo a proteção da sua liberdade e independência (consideração importante quando o jornalismo tem sido afetado pelo conflito).

O espectro eletromagnético também tem menção constitucional (art. 75). Estipula-se que o espectro eletromagnético é *“un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley”* (IDEM). Isto é, sua regulamentação é definida por legislação posterior (há mais de 20 regulamentações específicas posteriores à Constituição nesta área). Nesta definição, afirma-se a ação pública contra o monopólio.

A Carta Constitucional, quando gera a normatividade da participação política, estabelece que o Estado deve fortalecer as organizações comunitárias – respeitando a autonomia delas – como instâncias de participação, concertação e controle da ação pública (art. 103). Em relação à regulamentação dos partidos políticos (art. 111) e à oposição política (art. 112), estipula-se que os partidos devam contar com o acesso aos meios de comunicação (com especificações de legislação posterior, particularmente em períodos de votações, regulando a propaganda, seus espaços gratuitos e emissões) e a oposição pode contar com acesso e direito de resposta nos meios de comunicação, segundo a votação obtida. Estas regulamentações entre participação política e meios de comunicação resultam importantes na medida em que permitem democratizar o espaço público e aumentar a participação resultante do processo de paz.

Assim, na Constituição está explicitamente presente a promoção da paz, da organização comunitária, da liberdade do acesso à mídia, dos direitos humanos e da participação. No entanto, muitas destas menções ficaram sujeitas a regulamentações posteriores (legislativas e executivas), o que significou uma ampla margem de interpretação e disputas políticas que geraram efeitos contraditórios e transformações no marco normativo da comunicação (especificamente a comunitária), da convivência (com um conflito que continuou) e da participação.

Durante as últimas décadas apresentaram-se várias normas sobre radiodifusão sonora

(Decreto nº 1.447 de 1995, Decreto nº 1981 de 2003, Decreto nº 2.805 de 2009 etc.), muitas delas sem vigência. Atualmente, as principais disposições que regulamentam a rádio comunitária são a lei nº 1.341 de 2009 (que organiza as tecnologias da informação e as comunicações, com conotações mercadológicas) e a resolução nº 415 de 2010, do MinTIC (que gera o regulamento da radiodifusão sonora a partir das disposições da lei nº 1.341 de 2009). Esta resolução, que inclui os termos da União Internacional de Telecomunicações e dos planos técnicos de AM e FM, define (art. 3) o serviço de radiodifusão sonora como *“un servicio público de telecomunicaciones, a cargo y bajo la titularidad del Estado, orientado a satisfacer necesidades de telecomunicaciones de los habitantes del territorio nacional y cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general”* (COLÔMBIA, 2010). Embora reconheça as necessidades da população a esta matéria, não considera a radiodifusão sonora como um direito.

Dentro da finalidade da rádio, além da liberdade de expressão, a resolução afirma a difusão da cultura e valores nacionais (sem precisar quais) e a promoção da democracia. Os princípios da radiodifusão nesta resolução são a difusão da cultura e valores nacionais, a democracia, o pluralismo, os direitos fundamentais individuais, a responsabilidade social da mídia (com veracidade e imparcialidade, priorizando o interesse público sobre o interesse particular), o desenvolvimento (político, econômico, social e cultural), a livre e leal concorrência (princípio de mercado), o acesso igualitário às concessões a ao espectro radioelétrico, o direito de resposta, a liberdade de expressão, o direito à intimidade e os direitos fundamentais da infância. Caberia agregar a estes princípios as implicações de um pós-conflito: a promoção dos direitos humanos, da convivência e o reconhecimento das vítimas (memória e reparação).

Uma característica importante nesta regulamentação é o plano técnico nacional de radiodifusão sonora, em que se estabelece a política pública da matéria, os critérios das concessões e o uso do espectro radioelétrico. Há também definições sobre a gestão direta (art. 7) e indireta (art. 8) do serviço, sendo que a direta é aquela realizada por instituições públicas a partir de leis ou licenças e a indireta se refere a concessões com contratos ou licenças a particulares a partir de seleções objetivas. Considera-se importante a continuidade na prestação do serviço tal como se estabelecem os termos de concessão e prorrogação, numa duração de 10 anos, de forma não gratuita nem de prorrogação automática, atendendo a requerimentos técnicos e jurídicos. O MinTIC também deve autorizar, nas concessões, o uso do espectro radioelétrico e do estabelecimento de redes, assim como a transformação de elementos técnicos relevantes, e ser notificado em casos de transformações técnicas não relevantes. Estabelece-se também a utilização dos canais outorgados em casos de defesa do interesse público por parte do Estado.

Na resolução nº 415 são estipulados os critérios de classificação da radiodifusão (art. 18), segundo a gestão do serviço, a orientação da programação, a área de cobrimento e a tecnologia, estabelecendo a categoria comercial (satisfação de interesses particulares e lucro, sem desconhecer princípios do serviço) de interesse público (feita pelo Estado, atendendo suas necessidades de comunicação com a sociedade e promovendo o bem-estar coletivo) e a comunitária. Esta última é definida como aquela cuja *“programación está orientada a generar espacios de expresión, información, educación, comunicación, promoción cultural, formación, debate y concertación que conduzcan al encuentro entre las diferentes identidades sociales y expresiones culturales de*

*la comunidad, dentro de un ámbito de integración y solidaridad ciudadana y, en especial, a la promoción de la democracia, la participación y los derechos fundamentales de los colombianos que aseguren una convivencia pacífica” (IDEM). Desta definição, diante de um processo de paz, destaca-se a promoção do encontro da pluralidade (com múltiplos atores na rádio), do debate público, da democracia e da convivência, contando com um potencial na construção de novas relações sociais.*

Quanto ao marco normativo da programação e da publicidade, a resolução estabelece que a programação deve ser divulgada publicamente, realizada de forma livre e respeitando a categoria do serviço e os princípios da radiodifusão sonora, participando de programas de prevenção e sensibilização de problemáticas sociais, incluindo a defesa dos direitos da infância (é proibida a publicidade nas estações de interesse público). No caso da radiodifusão comunitária, a programação deve dar conta da sua definição, incluindo a promoção do pluralismo, a democracia e a convivência (o que pode dar lugar a programas relacionados com o pós-conflito), identificando-se como estação comunitária e excluindo o proselitismo político. As estações comunitárias podem transmitir publicidade (desde que não for política) e dar crédito a patrocinadores (art. 27), levando em conta as seguintes características: 15 minutos por hora em municípios com menos de 100.000 habitantes, 10 minutos por hora em municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes e 7 minutos por hora em municípios com mais de 500.000 habitantes. Além disso, semanalmente as estações devem estipular duas horas de difusão de programas educativos de instituições públicas.

Reconhece-se a transmissão de programas pré-gravados e a necessidade de identificação das estações assim como se estabelece a geração de um manual de estilo nas estações comunitárias (e de interesse público). Este manual deve dar conta da visão política e dos princípios das estações, promovendo a pluralidade e a convivência e servindo como base da geração de conteúdos. Quanto ao idioma, a radiodifusão sonora pode transmitir em línguas indígenas e nativas, o que fortalece seus efeitos em alguns territórios, mas a programação deve contar com material em espanhol. Destaca-se também a necessidade de licenças da transmissão de programas jornalísticos (o que condiciona o cobertura do conflito e do pós-conflito).

Em relação ao plano geral de radiodifusão sonora, suas disposições estabelecem a dimensão técnica de cada categoria de radiodifusão e as condições de atualização do serviço, tanto das características relevantes (frequência, potência, lugar de transmissão e banda) quanto das não relevantes (nome, lugar dos estudos e horário).

Cabe agregar que as estações de interesse público, embora estejam fora do escopo deste trabalho, são classificadas nas seguintes categorias: rádio nacional pública, da força pública, territoriais (importantes na paz e nas implicações locais), educativas, educativas universitárias, e de gestão de riscos. Sua gestão e financiamento dependem de instituições públicas ou autoridades indígenas. Nesta regulamentação são promovidos os vínculos entre os atores públicos.

No que refere à radiodifusão comunitária, especificamente se estabelece (art. 77) que é um *“servicio público participativo y pluralista, orientado a satisfacer necesidades de comunicación en el municipio o área objeto de cubrimiento; a facilitar el ejercicio del derecho a la información y la participación de sus habitantes, a través de programas radiales realizados por distintos, sectores del municipio, de manera que promueva el desarrollo social, la convivencia pacífica,*

*los valores democráticos, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de las identidades culturales y sociales*” (IDEM). Ainda que esta caracterização reconheça a pluralidade, associa o comunitário a uma conotação geográfica, contendo sua potencialidade de vincular comunidades de interesse. Estipula-se que a rádio comunitária deve colaborar em processos institucionais (promovendo a participação comunitária na solução de suas problemáticas) e de gestão de riscos. Quanto ao seu financiamento, as estações devem investir seus ingressos (incluída a cooperação internacional) em suas atividades, equipamentos, programação, continuidade do serviço e no que é considerado como objetivos comunitários.

Em questões técnicas, as estações comunitárias são caracterizadas como classe D, em banda FM e segundo a topografia, território e população (reconhecendo a implementação local destacada por Brock e Malerba). Esta classificação implica que são estações de cobertura zonal restringido, realizando suas atividades em áreas rurais e urbanas específicas, ou em áreas definidas de municípios ou distritos.

Uma característica importante da radiodifusão comunitária é a junta de programação (art. 82) que estipula o objetivo de formular planos, políticas e programas e respeitar os critérios do serviço. Esta junta deve estar integrada por um representante de cada organização social e instituição pública municipal (com critérios de pluralidade), sendo presidida pelo diretor da estação. Dentre suas atividades está a de respeitar uma programação democrática (importante no pós-conflito), promover a participação na programação, articular programas às necessidades municipais, atender a qualidade do serviço, realizar o manual, apresentar um relatório anual ao município e ao MinTIC e definir a regulamentação da estação.

Quanto à concessão da rádio comunitária, estabelece-se que (art. 86) esta será outorgada mediante uma licença do MinTIC, atendendo as seguintes condições: ser uma comunidade organizada (não se especifica a figura jurídica, o que pode facilitar o acesso de múltiplos grupos sociais), ter domicílio no município indicado, ter trabalho comunitário (importante no fortalecimento local), ter poder de reunião de organizações sociais na constituição da junta de programação, não apresentar proibições legais e não ser provedor de rádio. Este processo deve dar-se segundo seleção objetiva com princípios de transparência, economia e responsabilidade, respeitando as normas de contratação e os planos técnicos de radiodifusão. O processo de seleção deve contar com convocatória pública, atendendo ao interesse público conforme as necessidades locais, a situação do espectro radioelétrico e os planos técnicos de radiodifusão, priorizando municípios que ainda não possuem o serviço, periferias urbanas e rurais, grupos excluídos e territórios étnicos, o que pode fortalecer a paz com enfoque territorial. A adjudicação da concessão, exigindo um estudo técnico à comunidade, uma aprovação da localização da antena e a organização da junta de programação (com 8 meses para ser apresentados), pode tomar 3 meses de resposta do MinTIC, estabelecendo que a comunidade tem que pagar em um mês o valor equivalente da concessão (3 salários mínimos legais), dando ao MinTIC mais um mês para aprovar a concessão e 6 meses à comunidade para iniciar o serviço. Assim, o trâmite pode levar entre quatro e dezessete meses, resultando em um problema na construção de novas relações sociais a partir dos acordos de paz, sendo preciso acelerar os trâmites de tal forma que acompanhem a implementação dos acordos. Resulta também preocupante a exigência de um

pagamento (ainda que não seja muito alto) e compra de seguros a comunidades com poucos recursos, o que poderia gerar exceções segundo contextos socioeconômicos, principalmente nos territórios mais afetados pelo conflito.

Dentro do apresentado desta resolução, ressalta a lacuna normativa quanto à figura jurídica das comunidades que podem aceder a rádios comunitárias (permitindo a participação de várias formas associativas), incluindo comunidades organizadas e organizações sociais, desde que cumpram as condições estabelecidas e reúnam os atores sociais e institucionais locais. Também resultam relevantes a multiplicidade de fontes de financiamento às rádios comunitárias, incluindo a cooperação, mas é importante que isto não signifique a transferência de responsabilidades estatais nem a negação da disposição de fundos públicos (incluindo o Fundo de Tecnologias da Informação e Comunicações) à radiodifusão comunitária como sua principal fonte. Igualmente, no fortalecimento de relações sócias que são pacíficas e democráticas, resulta a importância de que a gestão das rádios comunitárias esteja vinculada aos processos organizativos e às necessidades locais. Pensando-se aumentar o potencial da rádio comunitária, resultaria valioso equiparar suas condições técnicas às das rádios privadas. Seria muito mais conveniente estender o entendimento de comunidade além do geográfico, incluído o vínculo de interesses no pós-conflito (dando lugar na radiodifusão comunitária às vítimas, que são as organizações camponesas, as comunidades étnicas, as organizações de direitos humanos, entre outros).

## 5 Comentários finais

Atualmente, o governo nacional e as Farc têm acordado quatro elementos (desenvolvimento rural, participação política, tráfico de drogas e vítimas) na agenda de negociação (restando a entrega das armas e ratificação dos acordos) que ainda não tem sido assinada. O elemento que guarda mais relação com a regulamentação das comunicações é o acordo de participação política. Neste documento (COLÔMBIA, 2013), que considera a necessidade de democratizar o sistema político colombiano, o pluralismo e as garantias pertinentes à prática política, afirma a importância da participação efetiva (vinculante e ampla) no debate público na construção de relações pacíficas, o que implica a adequação da comunicação ao contexto do país. Assim:

*La promoción tanto del pluralismo político como de las organizaciones y movimientos sociales y, en general, del debate democrático, requiere de nuevos espacios de difusión para que los partidos, organizaciones y las comunidades que participan en la construcción de la paz, tengan acceso a espacios en canales y emisoras en los niveles nacional, regional y local (IDEM, p. 2).*

Considerando a política além da representação, o acordo afirma a relevância da participação política não partidária, as alternativas de poder e a organização local. Dentro desta disposição, estão as medidas de fortalecimento organizativo. Estipula-se a importância da convergência de agendas de participação e o acesso das organizações sociais às comunicações (implicando tanto as massivas quanto as comunitárias). Ressalta a caracterização da participação

cidadã mediante a mídia comunitária, institucional e regional promovendo a participação, as identidades culturais, a democracia (convergindo com a resolução nº 415 de 2010), indicando que, no caso comunitário, a participação constrói *“una cultura democrática basada en los principios de libertad, dignidad y pertinência, y a fortalecer las comunidades con lazos de vecindad o colaboración mutuos”* (IDEM, p. 10), assim como a participação na mídia promove a paz, a justiça social e a reconciliação.

Nesta instância dos acordos, pactuou-se abrir novas convocatórias públicas de rádios comunitárias – particularmente nas áreas mais afetadas pelo conflito – e promover a formação dos trabalhadores da comunicação comunitária. Acorda-se também incluir as atividades de organizações sociais, a convivência e as negociações na mídia institucional. Afirma-se a importância de financiar, com convocatória pública e fiscalização, a programação e a difusão dos conteúdos de paz e democracia da mídia comunitária e de interesse público. Dentro desta agenda negociada, ressalta-se também considerações sobre a propaganda política e a promoção de uma cultura política participativa e democrática na mídia. Considera-se também a formação de um canal televisivo (o que poderia também acontecer na rádio) da paz para difusão de partidos e organizações, com convivência e acordos.

Além da participação política, a rádio comunitária pode ter um papel relevante no reconhecimento dos direitos das vítimas (com a sua participação e programação de memória, verdade, justiça e reparação), no desenvolvimento rural (com formação e difusão de programas) e na pedagogia dos acordos (explicitando o seu conteúdo, desmentido falácias, incluindo respostas e necessidades locais, retroalimentado a sua institucionalidade e construindo valores democráticos). Cabe agregar que a responsabilidade na construção de paz não é só da mídia comunitária, mas a sua programação deve se estender (sem se submeter) com as atividades da mídia de interesse público e privado.

Portanto, identificando que a paz não depende só da assinatura de um papel entre os atores armados, mas da construção de novas relações sociais democráticas, a rádio comunitária tem um trabalho importante na defesa local dos direitos humanos, no fortalecimento organizativo, na difusão e materialização da transformação social, na reconciliação e, especificamente, na construção da paz com enfoque territorial, visibilizando problemáticas, posicionando atores e construindo novas relações sociais. O conflito ainda continua e as negociações estão pendentes de assinatura, mas a rádio comunitária pode contribuir para que a paz, a participação e a cidadania sejam efetivas em um processo de construção de uma sociedade justa e democrática.

## Referências

BROCK, N.; MALERBA, J. P. Um ar mais livre?: uma breve abordagem comparativa da situação legal das rádios comunitárias na Europa e América do Sul. Disponível em: <<http://amarcbrasil.org/wp-content/uploads/2013/02/umarmaislivrenilsbrockjoamalerbaversaofinal.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.



CADAVID, A. La comunicación para el cambio social: ¿nos acerca o nos aleja? In: MARTÍNEZ, H. Marcelo; BRANDARIZ, J. A.; LAGE, X.; VÁZQUEZ, M. (Coord.). *Comunicación y desarrollo*. Buenos Aires, La Crujía, 2013.

COLÔMBIA. Constituição Política de 1991.

\_\_\_\_\_. Resolução 415 de 2010. Ministério de Tecnologias da Informação e as Comunicações.

\_\_\_\_\_. 2. Participación política: apertura democrática para construir la paz. Rascunho. 2013. Disponível em: <[https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci\\_n%20Pol\\_tica.pdf](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Borrador%20Conjunto%20-%20Participaci_n%20Pol_tica.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES – Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

GUARESCHI, P. A. *O direito humano à comunicação: pela democratização da mídia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. In: *Revista Líbero*, São Paulo, ano XI, n. 21, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/index.php/libero/article/view/5394/4911>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

## Resenhas

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

Alberto Luís Araújo Silva Filho<sup>†</sup>

Chantal Mouffe é uma cientista política pós-marxista belga. Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos sobre Democracia da Universidade de Westminster, na Inglaterra. Outras obras da autora incluem: *The return of political, Hegemony and Socialist Strategy* (em parceria com Ernesto Laclau), *The dimensions of radical democracy, Gramsci and Marxist Theory, Deconstruction and Pragmatism, The democratic paradox* e *The Challenge of Carl Schmitt*.

A ascensão dos populismos de direita, o descrédito por parte da população nas instituições políticas das sociedades ocidentais contemporâneas e a incapacidade recorrente dos que ocupam cargos nos gabinetes e parlamentos em responder as demandas que emergem dia após dia no âmbito da sociedade civil são questões que intrigam desde simples cidadãos que se deparam com os noticiários, passando por hábeis *policymakers* ocupados no interior das burocracias e chegando até os mais argutos analistas e cientistas políticos.

O que teria gerado esse cenário no qual as democracias representativas se distanciam significativamente das expectativas populares, dando origem a fenômenos que ameaçam a própria coesão dos regimes democráticos? Para Chantal Mouffe, em seu mais novo livro, *Sobre a democracia*, traduzido e publicado no Brasil pela Editora WMF Martins Fontes, uma visão muito peculiar dos fenômenos que cercam o poder intitulada por ela de “pós-política” teria sido a responsável pelo ponto no qual chegamos até aqui.

De acordo com a abordagem de Mouffe, até a época da Guerra Fria, na qual vigorava a bipolaridade entre EUA e URSS, estava em alta a consideração de partidos políticos e sindicatos como importantes mecanismos de representação e a exaltação do binômio esquerda/direita como uma fronteira ideológica bem demarcada de projetos hegemônicos em disputa nas lutas políticas.

Com a queda do Muro de Berlim, começam a ganhar impulso narrativas teóricas “pós-socialistas”, “pós-estruturalistas” ou “pós-industriais”, que a autora do livro enquadra sob o termo de “pós-políticas”, já que passam a negar a existência de confrontos de visões de mundo na esfera pública, tornando-os algo maléfico para a democracia, e pregar uma assimilação consensual de distinções muitas vezes irreconciliáveis, fato que guarda uma sutil afinidade com o racionalismo intrínseco à parte do pensamento liberal. Para Mouffe, essa substituição do confronto de projetos pelo consenso de ideias na *polis* não só é fruto de uma compreensão deficiente de como funciona a política, mas quando posta em prática acarreta em uma série de

---

<sup>†</sup> Alberto Luís Araújo Silva Filho é graduando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí, membro do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Marcadores Sociais da Diferença (CNPq) e do Grupo de Estudos sobre Teoria Política Contemporânea (DOXA), vinculado ao Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (CNPq).

consequências negativas. O argumento desenhado por Chantal até aqui e no restante do livro se vale de uma série de categorias do jurista alemão Carl Schmitt.

Na medida em que deixam de fazer sentido conceitos tradicionais que delimitavam o campo político e passam a predominar concepções que visam à produção de acordos racionalmente motivados, eliminando o elemento conflitual da cena política, os interesses circundantes nas sociedades são incapazes de se expressar de maneira adequada. Com isso, torna-se muito mais fácil o surgimento e o sucesso de figuras radicais que questionam os pressupostos dessa conciliação e mesmo os próprios pilares que dão sustentação à democracia.

Quando da materialização desse fenômeno, a disputa, ao invés de ser encarada em termos adversariais como tradicionalmente ocorrera, passa a ser enfrentada sob o ângulo moral por meio da distinção nós/eles e bom/mau. Para ilustrar essa situação não faltam exemplos no livro de Mouffe, que explica como se deu a ascensão do Partido da Liberdade Austríaco (FPÖ), legenda em vias de extinção que deu uma guinada questionando a coalizão entre conservadores e progressistas que predominou durante vários anos na Áustria e cita alguns êxitos momentâneos do populismo – como foi o caso do ganho considerável no número de cadeiras para o Partido da Independência nas eleições europeias de 2004.

A insurgência dessas correntes, às quais muitas vezes é atribuída a alcunha de “extrema-direita” ou “fascista”, nada tem a ver com o irracionalismo das massas tal qual escrevera Gustave Le Bon na década de 1920. O que Mouffe faz é ir a outro sentido, dando uma explicação eminentemente política para o fato.

Mesmo trabalho que Pipa Norris tentou fazer em *Radical right: parties and electoral competition*, livro de 2005, em um contexto no qual o isolacionismo e a xenofobia não estavam tão em voga. Para a cientista política belga, somente a absorção da confrontação pode proporcionar durabilidade às democracias. Os projetos hegemônicos em disputa, tanto à direita quanto à esquerda, devem entrar em consenso apenas no que diz respeito a alguns elementos fundamentais à manutenção do regime democrático. A interpretação desses elementos e modo de implementá-los caberá àqueles que estiverem ocupando o poder no momento. Com isso, ao invés de adotarmos uma perspectiva antagonista da disputa política, baseada em pressupostos morais, teríamos uma perspectiva agonista, na qual a busca pela hegemonia se dá expressando os antagonismos de classe existentes na sociedade e respeitando os limites do jogo democrático, já que para ela não há como haver um pluralismo liberal sem divergências de ideias.

Mouffe aproveita as páginas do seu livro não só para atacar a visão “pós-política” em si, denotando todas as suas consequências, mas põe em evidência as ideias de alguns de seus principais representantes. Dois deles, a quem dedica tópicos valorosos, são os sociólogos Anthony Giddens e Ulrich Beck.

Giddens ajudou a reforçar o “pós-político” através da sua terceira via, uma vertente centrista radical que tentou conciliar ideias liberais e de justiça social e que teve muito impacto no Novo Trabalhismo inglês. Já Beck ficou marcado pelo seu argumento da “modernização reflexiva”, que viria em lugar da “modernização simples” ou “modernização iluminista”. Nela, deixam de fazer sentido entidades, como partidos políticos, e princípios, como o da competição.

Estariamos agora em um momento propício para a concretização de uma “democracia sem partidos”, da “sociedade civil global”, da “democracia cosmopolita” e da “boa governança”: conceitos que caminham intrincados com a noção fukuyamiana do “fim da história”.

*Sobre o político* é antes de tudo um manifesto contra esses e outros modismos teóricos e anti-políticos que emergiram com a escalada da globalização. Serve como um alerta para todos os pensadores que embarcaram na *demárche* deliberacionista e ignoraram que toda e qualquer construção política nas sociedades democráticas requer a tomada de posições alternativas que não se adequam às visões holísticas presentes na obra de boa parte dos sociólogos pós-1989. Além de caminhar nesse sentido, a contribuição de Chantal se dá sobretudo na sua proposição de derrubada da hegemonia neoliberal, pois somente a partir do entendimento de que através da montagem de uma arena pública agonista e radicalmente democrática é que será possível enfrentar a corrente político-econômica predominante, constituindo novos meios de reflexão e ação para mudar a realidade.

**LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.**

Antônio Alves Tôrres Fernandes<sup>†</sup>

Victor Nunes Leal é um dos mais importantes pensadores da história do pensamento político brasileiro. Nascido em 1914, na cidade de Carangola (MG), fez bacharelado na Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, em 1936. Dentre as inúmeras atividades que exerceu, Victor Nunes Leal foi professor da Faculdade Nacional de Filosofia, Ministro-Chefe da Casa Civil, no governo do presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1959, e Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1960 a 1969, quando foi aposentado compulsoriamente pelo AI-5 durante o regime militar.

*Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil* é uma obra que se encontra entre os clássicos da literatura política brasileira. Analisando de uma maneira complexa, não apenas se detendo a uma abordagem para explicar o fenômeno do “coronelismo”, Nunes Leal (2012) usa obras de pensadores da área jurídica, psicológica, cultural e econômica, abrangendo os fatores econômicos, sociais e políticos em uma sociedade brasileira permeada pelo jogo político e rígida hierarquia de poder entre a União, estados e municípios.

Esta resenha busca fazer uma análise da referida obra abordando pontos principais presentes no livro da maneira mais pedagógica possível. *Coronelismo, enxada e voto* foi publicada pela primeira vez em 1948, sendo uma obra pioneira ao utilizar-se de rigorosa análise empírica, tendo como base dados quantitativos para garantir uma maior validade ao seu trabalho.

Antes de mais nada, é necessário que seja definido o que é o fenômeno do “coronelismo”. Victor Nunes Leal (2012, p. 43) classifica o “coronelismo” como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Ou seja, o “coronelismo” é um sistema de barganha entre um poder público mais fortalecido e um poder privado cada vez mais decadente. Victor Nunes Leal (2012) coloca o “campo de atuação” do “coronelismo” basicamente como os grandes latifúndios onde os “senhores de terra” ou os “coronéis” atuam com extensa autonomia, sendo a estrutura agrária brasileira o pilar de sustentação desses “resquícios de poder privado”.

O termo “coronelismo” deriva dos coronéis que atuavam na Guarda Nacional. Basílio de Magalhães (apud LEAL, 2012, p. 241) afirma que, “com efeito, além dos que realmente ocupavam nela (Guarda Nacional) tal posto, o tratamento de ‘coronel’ começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer potentado”.

A liderança política local começa a ser discutida por Nunes Leal na primeira parte do livro. Independente do chefe municipal, o poder do “coronel” é logo percebido. É possível

---

<sup>†</sup> Graduando em Ciência Política pela UFPE, membro do grupo Métodos de Pesquisa em Ciência Política da UFPE e Bolsista de Iniciação Científica do Fundo de Amparo à Ciência do Estado de Pernambuco (FACEPE).

conceber que o alargamento ou início da democracia no Brasil são fatores que possibilitaram o “coronelismo”. Até meados de 1960, a maioria da população brasileira era uma população rural. Desde o final do Império e com a Primeira República, o poder de voto vai sendo ampliado. Os coronéis, comandando uma população sem escolaridade e analfabeta, possuem em suas mãos um enorme poder político. Esse é o chamado “voto de cabresto”.

Essa força eleitoral, de acordo com Victor Nunes (2012, p. 45), “empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras”. Os coronéis têm ampla autonomia em suas ações, favorecendo e desfavorecendo quem eles bem entendem e servindo de salvação nos momentos de dificuldade dos seus subordinados devido à precária situação em que estes vivem no âmbito rural. O autor classifica o trabalhador rural como “completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor” (LEAL, 2012, p. 47).

Pode-se destacar que a aplicação de códigos que podem ser considerados como “aplicadores da democracia” não surtia nenhum tipo de efeito quando a população não estava preparada para usufruir das prerrogativas que lhe conferiam poder de decisão. Nunes Leal (2012) não culpa a população rural e sim o sistema no qual a população está inserida em que é perfeitamente rentável para o grande proprietário de terra, para os políticos locais e, em ampla sequência, até para os líderes da União que essa massa de pessoas continue na situação em que se encontra. Ainda nesse entendimento, Victor Nunes Leal (2012, p. 59) sustenta que “o problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social”.

A necessidade do chefe político local de responder aos favores nos quais a “solidariedade partidária” é executada, entregando cargos públicos aos amigos, beirando até o ilícito, como também a atitude de “negar pão e água ao adversário” contribui para a desorganização da administração municipal. A dificuldade de se ter um corpo de funcionários capazes de realizar um bom processo administrativo é algo colocado por Nunes Leal (2012) como um problema nas três esferas de poder. Porém, ele atribui a desorganização administrativa municipal ao despreparo do interior em separar funções de natureza política das funções de natureza técnica e ao “*filhotismo*, que convoca muitos agregados para a “gamela” municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais” (LEAL, 2012, p. 60).

A perseguição dos adversários também é outra característica do *filhotismo* que Nunes Leal (2012) classifica de “mandonismo”. A máquina pública fica então a benefício dos aliados e para os adversários resta absolutamente nada, exceto a hostilidade de relações com o chefe local.

Do mesmo modo que a influência do “coronel” é percebida amplamente na esfera municipal, na esfera estadual ele também é figura presente. Com a organização agrária do Brasil na época e a ampla parte da população na zona rural, o contato dos partidos com essa população passava sempre pelo intermédio do dono das terras. Victor Nunes (2012, p. 63) destaca então o

importante aspecto de reciprocidade do “coronelismo”, que é “o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e do poder da desgraça”.

Assim, a reciprocidade é aspecto essencial na liderança do “coronel”. Existe então uma clara dependência mútua entre o poder público e o “coronel”. O critério de dependência segue uma sequência lógica impressionante. O poder público depende do “coronel” para chegar na grande parcela do eleitorado e o “coronel” depende do poder público para manter seu prestígio e liderança. O chefe local é intermediário entre o poder estadual e o “coronel”, logo o poder estadual tem dependência do chefe local. Para manter então a “união”, os chefes locais indicam os funcionários estaduais e influenciam até nas escolhas de funcionários federais. Do mesmo modo, devido à falta de recursos municipais para a realização de obras que possam manter a sua liderança na comuna, o chefe local depende do estado para angariar esses recursos. E o estado, que possui recursos com limitação, depende então da União. Assim, os recursos do estado são alocados para municípios que sejam “amigos do estado”. Ou seja, a troca de favores e os conchavos são características inatas desse sistema político.

A ausência de autonomia do município propicia a permanência do “coronelismo” nas primeiras décadas republicanas. Desde o período imperial, com uma grande interferência régia até o período republicano, os municípios tinham pouca autonomia e passavam por problemas de “penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da política nos pleitos locais etc.” (LEAL, 2012, p. 68).

Assim, com fraca autonomia legal, é exaustivamente exercida a autonomia extralegal dos chefes municipais governistas onde a sua opinião é levada em conta nos conselhos do governo até em assuntos que não são de sua competência. Assim, Nunes Leal (2012, p. 69) coloca que “é justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do ‘coronelismo’”.

Devido a essas circunstâncias, o regime representativo perde a sua função onde a preferência da maioria do eleitorado fica à mercê do governo, que decide se vai ou não seguir essa preferência. Os interesses privados sobre os públicos sempre foi uma característica da situação política brasileira.

Para manter a hegemonia no distrito, os fazendeiros se juntam em uma ou mais correntes partidárias. A manutenção da hegemonia se dá por diversos motivos, seja de ordem econômica ou pessoal.

Assim, Victor Nunes (2012) mostra as fraquezas do “coronelismo” e classifica-o como sintoma de decadência, pois os senhores rurais têm que se submeterem politicamente para manter o seu “falso prestígio”. Menciona o sacrifício da autonomia municipal como “alimento” que garante a sobrevivência do “coronelismo” e, ao mesmo tempo, como característica da decadência



dos senhores rurais.

Sempre foram impostas condições humilhantes ao município pelos poderes centrais. Desde o período da Monarquia, o município, ou comuna, sempre foi colocado de lado. O sacrifício da autonomia municipal é peça-chave na consolidação do poder monárquico, e as províncias, em uma tentativa de ganhar poder para balancear o excesso monárquico, também abusavam dos municípios.

A ligação União-estado por meio da “política dos governadores” é refletida na relação estado-município por intermédio da “política dos coronéis”. A troca de favores seguia a sua lógica sequênciã com o chefe municipal subordinado aos governadores para conseguir o necessário para o município. E os coronéis, por deterem o eleitorado, não poderiam possuir alto poder de barganha. Logo, o sistema jurídico era elaborado com o propósito de limitar os municípios e favorecer logicamente os governadores.

Além de ter a autonomia ceifada, o município sempre possuiu altos encargos para cumprir. Seguindo a ausência de poder para tomar decisões, as finanças municipais sempre estiveram em péssimas condições. As dificuldades financeiras, nesse caso, assumem as três esferas: federal, estadual e municipal. Por causa da penúria financeira, a autonomia política também fica comprometida devido à necessidade de pedir favores ao estado.

Não se pode esquecer das deficiências em relação a organização judiciária e policial do Brasil desde o período imperial. No período republicano, ficou a cargo dos estados a organização policial com livre nomeação dos chefes de polícia, delegados e subdelegados. Desse modo, o poder policial ficava totalmente submetido ao poder político, agindo de acordo com os interesses desta classe.

Como afirma Victor Nunes Leal (2012), por intermédio das alianças políticas ocorre a obtenção de vantagens, como a nomeação dos delegados e subdelegados por meio dos chefes políticos locais. Assim o sistema jurídico e o policial ficam responsáveis por “fazer” justiça aos amigos e “aplicar a lei” aos adversários.

Nunes Leal (2012, p. 205) pontua bem o resultado de todo esse processo:

Essas debilidades da organização judiciária e policial resultam do isolamento, da pobreza do país, da escassez de suas rendas públicas, da fragilidade humana e, em grande parte, do interesse menos escrupuloso das situações políticas estaduais. É sobretudo esse interesse que determina a entrosagem de juizes, promotores, serventuários da justiça e delegados de política no generalizado sistema de compromisso do “coronelismo”.

Mesmo com o aumento das garantias do poder judiciário, ainda era percebida muita ação política no judiciário. Até com os juizes vitalícios, que possuíam inúmeras prerrogativas, como a vitaliciedade, ainda persistiam os marcos do partidarismo. Como é colocado por Nunes Leal (2012), as garantias legais nem sempre podem suplantar as fraquezas humanas.

Independente da legislação, uma característica é inata ao sistema eleitoral brasileiro, que é a corrupção. Como afirmaria Norberto Bobbio (1986), no capítulo intitulado “Democracia representativa e Democracia direta”, o problema não está na democracia representativa e sim

na pouca representatividade dos governos em relação a sua população.

Victor Nunes Leal (2012) afirma que, mesmo com todas as mudanças e tentativas realizadas para melhorar o sistema eleitoral, as deficiências do mecanismo representativo continuam graves. De todo modo, o predomínio do governismo era persistente. A “política de governadores”, interligada à “política dos coronéis”, faz parte da realidade e reflete nos partidos que não passam de “rótulos” destinados às exigências jurídicas do sistema eleitoral.

A única maneira de acabar com o “coronelismo” seria a emancipação das massas rurais, atribuindo a elas uma consciência política e garantindo os direitos à assistência, trabalho e subsistência.

O “coronelismo” pode ser classificado como um “hospedeiro” que estava entranhado em todo o sistema político do país. A relação de favores entre a União, os estados e o município mostrava a necessidade de apoio entre os chefes locais e governadores visando à manutenção no poder e à garantia de uma autonomia de caráter extralegal.

O regime representativo pode ter sido um grande avanço, mas a população, que em sua maioria era pertencente à zona rural, não estava preparada para este salto. Não possuía escolaridade, era dependente dos senhores de terra e acabava seguindo as ordens desses senhores. As estruturas econômicas e sociais também não estavam “prontas” para o recebimento do poder representativo e, por esse motivo, acabou se ligando ao poder dos donos de terra, dando continuidade ao “coronelismo”.

A manutenção do “coronelismo” também se dava devido à fragilidade e decadência do poder privado e ineficácia do poder público. Mesmo com o fortalecimento do poder público, o “coronelismo” continuava cada vez mais consolidado nas entranhas do poder. Além disso, o industrialismo precário e um sistema agrário ultrapassado contribuíam para a continuidade do “coronelismo”, fazendo o Estado “se ajoelhar” aos interesses dos grandes senhores de terra.

Com o aumento da população urbana e da autonomia “real” do município, o “coronelismo” perdia cada vez mais força. Porém Victor Nunes Leal (2012) destaca que apenas com uma profunda alteração na estrutura agrária é que o “coronelismo” teria realmente um fim.

Do juiz ao prefeito, a ramificação do “coronelismo” foi efetiva no alcance de seus objetivos e manutenção dos prestígios dos senhores de terra. A falta de autonomia do município nunca foi ponto principal de discussão devido à grande autonomia extralegal, porém os reflexos disso na terrível situação financeira tanto dos Estados quanto dos municípios eram mais que evidentes.

O resultado disso, como afirma Victor Nunes Leal (2012, p. 239), não poderia ser bom:

As consequências aí estão: o mercado interno não se amplia, porque a vida encarece e a população rural continua incapaz de consumir; não dispendo de mercado, a indústria não prospera, nem eleva seus padrões técnicos e tem de apelar, continuamente, para a proteção oficial; finalmente, a agricultura, incapaz de se estabilizar em alto nível dentro do seu velho arcabouço, prossegue irremediavelmente no caminho da degradação. Fecha-se, assim, o círculo vicioso: no planalto econômico, agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa, uma e outra empobrecendo

sistematicamente o país; no plano político, sobrevivência do “coronelismo”, que falseia a representação política e desacredita o regime democrático, permitindo e estimulando o emprego habitual da força pelo governo ou contra o governo.

A obra de Victor Nunes Leal (2012) apresenta situações que ainda podemos considerar como persistentes mesmo com a alteração de alguns atores. O sistema representativo ainda não é representativo o suficiente da população que hoje é de maioria urbana. Nos dias atuais, a figura do “coronel senhor de terra” pode ser facilmente substituída pela figura do empresário que recebe grandes regalias financeiras do estado e do município para instalar o seu sistema fabril em municípios cada vez mais crescentes e dependentes de fontes de emprego e renda.

O avanço na legislação eleitoral ainda não foi suficiente para combater a corrupção e a fragilidade dos partidos, que, do mesmo modo que descritos em *Coronelismo, enxada e voto*, não passam de rótulos destinados apenas para cumprir as exigências do sistema judiciário eleitoral brasileiro. Pode-se afirmar ainda que a corrupção possui um caráter de “destruição criativa” em que ocorre a sua adaptação de acordo com as normas eleitorais vigentes. A corrupção é, em sua essência, uma espécie de superbactéria.

Devido aos altos custos de campanha, o candidato se vê dependente de recursos do empresariado e, ao assumir o posto que concorria nas eleições, acaba atendendo aos interesses privados e não aos públicos. Como é afirmado por Norberto Bobbio (1986), em vez de termos “fiduciários<sup>1</sup> visando ao interesse geral” temos “delegados<sup>2</sup> visando aos interesses particulares”. A necessidade de manter-se no poder sobrepõe-se ao interesse nacional.

*Coronelismo, enxada e voto* é uma obra que busca compreender a essência e característica do “coronelismo”. Neste trabalho, buscamos apresentar os principais pontos presentes no livro, não se prendendo a conceitos e normas técnicas-jurídicas.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio (1986) classifica o fiduciário como um político com “mandato livre” gozando da confiança dos representados, podendo interpretar com discernimento próprio o que faz ou não faz parte do interesse geral.

<sup>2</sup> Os delegados, por outro lado, seriam aqueles com mandato imperativo, servindo apenas como porta-vozes de quem os elegeu.



## **DOSSIÊ: Movimentos Sociais e Participação Política**

### **Apresentação**

Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

### **Cultura política e capital social: uma revisão teórica acerca de dois conceitos centrais nos estudos de comportamentos e atitudes políticas**

Bruno Mello Souza

### **Participação política e marcadores sociais da diferença: reflexões sobre o tema no campo da Ciência Política**

Márcia Camila Araújo Batista

Olívia Cristina Perez

### **Uma análise da relação do universitário com as matrizes ideológicas partidárias**

Ruth Roama Oliveira Saldanha

### **Orçamento participativo e consciência política: as experiências das regiões Sul e Sudeste do Brasil**

Gisele Heloise Barbosa

Maria Teresa Miceli Kerbauy

### **Conselhos de desenvolvimento econômico e social: inovações no campo da participação nos estados e municípios brasileiros**

Priscilla Ribeiro dos Santos

### **Rádio comunitária e processo de paz na colômbia: marco institucional, democracia e possibilidades**

Luís Francisco Abreu Alvarez

### **Resenhas**

MOUFFE, Chantal. Sobre o político. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

Alberto Luís Araújo Silva Filho

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil, 7ª edição, 2012.

APOIO:

