

Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Fabício Mendes Fialho

**PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE POLÍTICA:  
um exercício em teoria e método**

Belo Horizonte  
2008

Fabício Mendes Fialho

**PARTICIPAÇÃO E DESIGUALDADE POLÍTICA:  
um exercício em teoria e método**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de concentração: Teoria Política Contemporânea

Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG  
2008

*“We are not students of some subject matter but students of problems.”*  
Karl Popper (2002, p. 88)

*“Os problemas políticos não são problemas hipotéticos;  
eles são tremendamente reais.”*  
Vera Alice Cardoso Silva

*“One of the bedrock principles in a democracy is  
the equal consideration of the preferences and interests of all citizens.”*  
Sidney Verba (2003, p. 663)

## Lista de ilustrações

Quadro 2.1 - Níveis de abstração e aplicação conceitual .....	45
Quadro 2.2 - Uma concepção multinível do conceito de participação .....	66
Quadro 2.3 - Algumas definições de participação política .....	70
Figura 1.1 - Ciclo de desigualdades e influência política .....	26
Figura 2.1 - Participação política com input no sistema político .....	64
Figura 2.2 - Participação política e seus níveis constitutivos: um exemplo .....	67

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO E O PROBLEMA DA DESIGUALDADE POLÍTICA .....</b>	<b>7</b>
1.1 – O problema da desigualdade política.....	8
1.2 – Opinião pública e desigualdade política.....	15
1.3 – É possível alcançar a igualdade política? .....	24
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>31</b>
2.1 – Os prejuízos da imprecisão conceitual .....	31
2.2 – O que é “o político”? .....	38
2.3 – Generalidade e especificidade conceitual.....	42
2.4 – Quatro caminhos para o conceito de participação política.....	47
2.5 – Uma definição generalizável? .....	57
<b>À GUIA DE CONCLUSÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>79</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO DE NOMES.....</b>	<b>90</b>

## Introdução

O conteúdo desta dissertação de mestrado é o resultado da compilação de fragmentos de certa trajetória do autor iniciada ainda na graduação em Ciências Sociais e estendida durante os últimos dois anos e meio de mestrado em Ciência Política. Mais do que o fruto de uma detida exploração de determinado aspecto do mundo social, o texto que segue emerge como uma tentativa pessoal de uma espécie de “acerto de contas” com determinada literatura. Tornemos mais claro ao leitor qual o significado de tal afirmação.

Em 2004, ingressei no programa de Iniciação Científica. Àquela época, trabalhando com o Prof. Bruno Reis na elaboração de uma bateria de questões sobre comportamento político – e sua respectiva *rationale* – para a constituição do módulo Participação e Desigualdade Política da rodada 2005 da Pesquisa da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PRMBH), iniciava-se meu contato com certa vertente da literatura sobre participação política cujo maior expoente talvez seja Sidney Verba. A forma simples, porém meticulosa, como este autor estruturava sua abordagem e interpretava resultados de suas pesquisas tornou-se uma importante referência não apenas para os trabalhos que eu desenvolvia no âmbito de minha iniciação científica como também me forneceu um vigoroso enquadramento para organização de questões empíricas e normativas relacionadas à participação política.

Ainda no ano de 2004, freqüentei um curso sobre política brasileira lecionado pela Prof<sup>a</sup>. Vera Alice Cardoso Silva. Este curso exerceu um papel fundamental em minha formação como sociólogo. Pela primeira vez, como resultado da competência didática e sensibilidade acadêmica da professora, de forma irresistível, minha atenção fora chamada para o inegável problema do negro na sociedade brasileira. Uma consequência do impacto deste curso foi o início no semestre subsequente, em conjunto com outros colegas e sob coordenação de Bruno Reis, de um grupo de estudos sobre raça e participação política. O grupo teve uma breve existência, que se estendeu por pouco mais do que um semestre. Entretanto, possibilitou a criação de parcerias duradouras e a criação de certa agenda de pesquisa em torno do tema.

Ainda sob impacto das leituras sobre participação política realizadas durante a iniciação científica – em especial da obra de Verba – potencializado pelas atividades daquele grupo de estudos, apresentei ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG um projeto de pesquisa para o qual confluíam os esforços realizados desde o princípio de minha iniciação científica. Tratava-se de uma proposta de análise empírica dos dados sobre participação política coletados pela PRMBH 2005. O trabalho a ser realizado se constituía de uma tentativa de verificação, para o caso de Belo Horizonte, de algumas proposições sobre os desiguais níveis de participação política de diferentes grupos da população, com especial ênfase na abordagem baseada na posse assimétrica de recursos por estes grupos.

Após minha admissão no mestrado em Ciência Política, entretanto, tal projeto foi paulatinamente abandonado. Os trabalhos e análises realizados em torno dos dados para a preparação de *papers* a serem apresentados em congressos e seminários, submetidos a periódicos, ou mesmo que apenas para consumo interno da pesquisa reiteravam, análise após análise, a obviedade da aplicação de um modelo baseado em recursos na compreensão dos níveis de participação política em uma sociedade tão desigual como a brasileira.<sup>1</sup> Evidentemente, algumas qualificações se fazem necessárias para uma apreciação adequada das diferentes probabilidades de participação política de indivíduos pertencentes a diferentes

---

<sup>1</sup> Análises que utilizam variáveis indicadoras de estratificação social ou recursos para a compreensão de fenômenos sociológicos em sociedades com níveis de desigualdade elevados, como é o caso do Brasil, apresentam, invariavelmente, performances empíricas satisfatórias. Uma anedota, relatada pessoalmente pelo seu protagonista, ilustra bem este caso. Em um seminário envolvendo pesquisadores das relações entre capital social e desigualdades, Jorge Alexandre Neves apresentou um estudo que utilizava apenas uma variável binária de filiação a associações como *proxy* para capital social, e esta variável aumentava de forma considerável o ajuste dos modelos utilizados. Na mesma seção, Nan Lin, um dos principais nomes ligados a pesquisas sobre capital social, apresentou resultados de um estudo que utilizava uma sofisticada bateria de questões relacionadas a capital social; todavia, tais variáveis apresentavam baixíssimo efeito. Após as apresentações, durante o *coffee-break*, Nan Lin se “queixava” – em tom jocoso, evidentemente – de que não era justo que seu elaborado modelo para mensuração de capital social apresentasse uma explicação tão pequena de suas variáveis dependentes, ao passo que o modelo de Jorge Neves, com apenas uma variável, tivesse um tão bom ajuste. Jorge Neves respondeu a Lin que, no Brasil, as desigualdades sociais são tão grandes que qualquer variável relacionada com eventuais assimetrias apresentará resultados eloqüentes.

grupos.<sup>2</sup> Todavia, de modo geral, as tendências de maior participação por parte de indivíduos com maiores recursos se mantêm. Bingo!

Diante destes resultados, pareceu-nos que o projeto proposto não fazia mais do que, muito provavelmente, apenas “chover no molhado”. Entretanto, outros tópicos relacionados ao estudo da participação política permaneciam, ainda, por serem explorados. Diversas questões, em especial de natureza teórica, pareciam insuficientemente trabalhadas, mas surgiam como *taken for granted* nos debates realizados na literatura. Seleccionamos duas questões integrantes da agenda de pesquisa sobre participação e desigualdade, uma de cunho teórico-normativo e outra de caráter definicional, que consideramos fundamentais em tais estudos mas que, ao que nos parece, carecem de maior atenção na literatura corrente sobre o assunto.

Um aspecto normativo recorrente em estudos de participação política é a premissa de que, em um sistema político democrático, todos os indivíduos devem ter liberdade para a formulação e expressão de suas preferências políticas, assim como devem ter igual influência sobre as decisões a serem tomadas pelos governos. Desta igualdade entre os indivíduos emergiria a legitimidade de tais regimes (DAHL, 1997, 2006). Não obstante a pertinência normativa do ideal de igualdade política possa (aliás, deva) permanecer como um critério de avaliação por aproximação, mesmo que sua realização cabal seja de antemão considerada impossível, em termos empíricos a capacidade de expressão de preferências<sup>3</sup> e a responsividade dos governos a estas estão fortemente condicionadas pela posição que o ator político em questão ocupa nos processos de estratificação e segmentação social que distribuem recursos relevantes na arena política.

Dentro de uma abordagem baseada em recursos que tomaremos como referência para nossa discussão, pode-se pensar em pelo menos duas possibilidades de eliminação destas desigualdades políticas: ou bem as diferenças de recursos políticos entre atores são

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, Bueno e Fialho (2007, 2008), em que alguns resultados apontam que recursos apresentam efeitos distintos sobre a propensão à participação em associações e organizações políticas de negros e brancos.

<sup>3</sup> Apesar da relevância dos processos de formação de preferências, não abordaremos o tema da formação de preferências pois ele nos levaria em direção distinta da que intentamos para este texto. Uma revisão da literatura sobre o tema pode ser encontrada em Druckman e Lupia (2000).



eliminadas, ou é necessário o desenvolvimento de mecanismos institucionais eficazes ao ponto de “blindar” a esfera política de interferências provenientes de outras esferas, através do impedimento de conversão de recursos não-políticos em políticos.

Se o quadro assim esboçado é pertinente, coloca-se um grande desafio para a redução da desigualdade política. Primeiramente porque toda sociedade até aqui existente apresenta mecanismos de estratificação e geração de desigualdade (DAHRENDORF, 1974; SOROKIN, 2001), e recursos provenientes de outras esferas sempre podem ser convertidos em recursos políticos (DAHL, 1996; KERSTENETZKY, 2002). Em segundo lugar, embora do ponto de vista normativo seja possível a redução, ou mesmo a eliminação, da conversibilidade de recursos entre esferas através da postulação de uma “igualdade complexa” (WALZER, 1983; KERSTENETZKY, 1999; WARREN, 2002, p. 697-698), e embora seja possível a redução da desigualdade política em determinados modos de participação, como, por exemplo, através da instituição da obrigatoriedade daquele ato político (LIJPHART, 1997), é discutível a viabilidade da construção de tal tipo de regulação sem a violação das liberdades individuais.

O segundo aspecto de que trataremos diz respeito ao conceito de participação política, que perpassa toda a discussão apontada acima. A participação política seria a forma por excelência de transmissão das preferências e opiniões políticas dos cidadãos ao governo, o que confere uma inegável importância a este fenômeno. Dada a centralidade da participação em regimes democráticos, muito se tem pesquisado a respeito. Numerosas pesquisas têm coletado dados e muitos artigos e livros sobre o assunto são publicados por todo o mundo. Seria de se esperar que tal volume de estudos sobre participação política permitisse comparações no tempo e no espaço. A bem da verdade, porém, a situação da agenda de estudos sobre este assunto é bem mais complicada do que pode parecer.

Na grande maioria dos casos, as teorias que guiam tais pesquisas se baseiam em conceituações variadas de participação política. Compreende-se que diferentes pesquisas utilizem indicadores distintos para a mensuração da participação política. Entretanto, parece ocorrer que as características do fenômeno mensuradas pelas variáveis utilizadas acabam por serem tomadas como o que definiria o próprio conceito de participação política. Por exemplo,

pesquisas que analisam formas de participação consideradas legais, *within the system*,<sup>4</sup> em geral são orientadas por um determinado marco teórico em que apenas tais atividades são consideradas como formas legítimas de participação, excluindo atos políticos que possam ser considerados ilegítimos ou ilegais. Boicotes, passeatas, e participação em organizações políticas seriam, dentro deste quadro de referência, formas de participação política pois seriam manifestações de expressão de preferências compatíveis com determinado marco legal. Invasões e participação em eventos violentos, por serem considerados como atos ilegais ou ilegítimos, pois moralmente condenáveis, estariam fora da definição de participação política implicitamente usada,<sup>5</sup> a despeito de também serem manifestações de preferências políticas – que podem, no limite, serem a favor da instituição de outro marco legal ou de outra organização do sistema político. Outras definições, pelo contrário, incorporariam estes últimos atos no rol de atividades classificadas como participação política (o exemplo mais notório é GURR, 1970).

Diante desta pluralidade de definições para o conceito de participação política, este acaba por perder sua função referencial (GERRING, 1999, p. 387). A inexistência de um conceito generalizável de participação política, do qual os demais seriam aplicações para desenhos de pesquisa específicos, impossibilita a convergência das diferentes agendas de pesquisa e a comparação, no tempo e no espaço, de resultados de diferentes pesquisas que possibilite o acúmulo de conhecimento a respeito deste fenômeno.

Esta dissertação é uma tentativa de sistematização de leituras e diálogos realizados durante todo este percurso que intenta contribuir para o melhor entendimento destas tensões e dificuldades presentes nos estudos sobre participação política – mesmo que tal entendimento se limite a um auto-esclarecimento e a um acerto de contas pessoal com certa literatura. Os temas abordados aparecem na mesma ordem da exposição acima. No primeiro capítulo, discutiremos algumas questões normativas sobre o problema da igualdade – e, conseqüentemente, da desigualdade – política. Abordaremos as principais fontes de

---

<sup>4</sup> Ver, como exemplo, a agenda de pesquisas capitaneada por Sidney Verba (e.g. VERBA; NIE, 1987; VERBA; NIE; KIM, 1987; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

<sup>5</sup> Faz-se necessário realçar o caráter geralmente implícito das definições de participação política pois não raras vezes sequer se é discutido o que caracterizaria tal ato.

desigualdade política reportadas na literatura, e discutiremos os requisitos para uma aproximação rumo à almejada igualdade política. No segundo capítulo, realizamos longa discussão sobre o conceito de participação política. Apresentamos diversas alternativas de definição do conceito que aparecem na literatura e, a partir da referência a estas definições e de certa discussão sobre construção de conceitos, arriscamos uma definição que, se bem sucedida, pretende apontar na direção de um conceito de participação política generalizável, capaz de abarcar e fazer convergir as diferentes apropriações e resultados desta agenda de pesquisa. Por fim, na conclusão, tentaremos apontar desdobramentos possíveis deste trabalho, como por exemplo a construção de indicadores válidos de participação política que considerem tanto os aspectos normativos quanto definicionais abordados.

## Capítulo 1

### Participação e o problema da desigualdade política

“In a democracy, participation is power.”  
(MCCLOSKEY, 1968, p. 263)

Talvez o tema da democracia seja o principal problema da ciência política,<sup>6</sup> ou, mais amplamente, do pensamento político ocidental – desde, provavelmente, Tocqueville. Sem a pretensão de estabelecer datas ou limites temporais, o ponto a ser ressaltado é a inequívoca centralidade da democracia como objeto de reflexão na contemporaneidade. Desnecessário lembrar que a discussão das formas de governo – o que obviamente inclui o tipo democrático – remonta ao pensamento político grego de mais de vinte séculos atrás.

O ressurgimento do interesse pelo pensamento político democrático, em boa medida, decorre do colapso do *Ancien Regime* e dos desafios colocados com a emergência de novas formas de organização política. Na Inglaterra do século XIX, ocorre a conquista da chamada segunda geração de direitos, referentes à participação na esfera política. Ao serem incorporados à cidadania, garantem que qualquer cidadão possa atuar politicamente, podendo tanto eleger, através de voto, os que ocuparão as cadeiras do Parlamento, como se candidatar a estes cargos políticos. A inclusão dos direitos políticos entre os que são extensíveis a toda a sociedade rompe e leva ao desaparecimento critérios adscritivos que existiam até então no que diz respeito à participação política (MARSHALL, 1965).

---

<sup>6</sup> Quando nos referimos à “ciência política”, remetemos em especial à disciplina acadêmica que surge nos Estados Unidos na primeira metade do século XX. Até então, o conhecimento político, inclusive o pensamento político clássico e moderno, encontrava-se vinculado à Filosofia ou ao Direito. Só ao final do Século XIX a Política conquista um caráter mais autônomo, vindo a consolidar-se enquanto ciência somente durante o Século XX (ALMOND, 1996; GOODIN; KLINGEMANN, 1996; FERES., 2000; LIPSET, 1972). Todavia, somente certo preciosismo terminológico exacerbado poderia nos levar a ignorar que estes termos, isolada ou conjuntamente, já venham se configurando, sob as mais diversas designações, como objeto de reflexão de filósofos e pensadores pelo menos desde a Grécia clássica.

Não é nossa intenção ir além deste ponto na discussão do lugar da democracia na contemporaneidade. Para os nossos propósitos, é suficiente apontar a emergência da democracia como fenômeno político relevante no mundo moderno. Pode-se dizer que a democracia se torna um dos principais ideais políticos – sobretudo, talvez, a partir da II Guerra Mundial. Ainda mais importante é a esperada ligação entre igualdade política e participação em regimes democráticos.

O ideal de democracia pressupõe que igualdade política é desejável. Se a democracia é um objetivo ou um ideal, deve-se também ter a igualdade política como objetivo ou ideal. Existem, pelo menos, duas suposições de cunho moral que sustentam a democracia: todas as pessoas são iguais; e os interesses de cada pessoa devem ser igualmente considerados. A democracia é a única forma de governo que deriva sua legitimidade e suas instituições da igualdade política (DAHL, 2006, p. 2-6).

Entretanto, o simples desejo ou implementação de uma forma de governo regida por princípios democráticos não significa, naturalmente, a realização plena da igualdade política. Um sistema político democrático é condição necessária, mas não suficiente, para se alcançar a igualdade política (DAHL, 2006, p. 16). Em outras palavras, mesmo em sistemas políticos formalmente democráticos, o ideal de igualdade política não se realizará plenamente, em decorrência de fatores diversos capazes de gerar assimetrias dentro da esfera da política. Deste aspecto da política contemporânea nos ocuparemos durante o restante deste capítulo.

### **1.1 – O problema da desigualdade política**

“The long-established norm of democracy is that a political system should maximize rule by and for the people. Within the tradition of liberal democracy, ‘the people’ are understood as individuals, each of whom ought to benefit from collective self-rule. From this norm is derived that of political equality: every individual potentially affected by a decision should have an equal opportunity to affect the decision” (WARREN, 2002, p. 678).

Tão importante quanto a discussão a respeito da participação política se tornou aquela sobre o problema da *desigualdade* política e sua relação com a democracia. Em regimes

democráticos, cada cidadão deve ser considerado politicamente igual aos demais e deve ser-lhe legalmente facultada a possibilidade de expressão de suas preferências políticas, que se daria através de mecanismos de participação. Dahl, por exemplo, postula que, em governos democráticos, o governo deve ser responsivo às preferências dos seus cidadãos e considerá-las de forma eqüitativa. Em regimes democráticos, todos os cidadãos deveriam ter oportunidade:

- 1) de formular suas preferências, 2) de expressar preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva e 3) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1997, p. 26).

Todavia, mesmo um sistema político institucionalizado que garanta a todos os cidadãos o direito de formular e expressar preferência não pode assegurar, necessariamente, que suas preferências serão tomadas igualmente. Sem nos preocuparmos no momento com o processamento das preferências dentro das instituições do sistema político, temos, de saída, o problema do *acesso* a esse sistema. Devido a assimetrias pertencentes ao substrato social subjacente ao sistema político, os próprios volumes das vozes que expressam preferências ao sistema político são assimétricos.

Considerando-se as características de um regime democrático apontadas por Dahl, o que levaria à existência das sistematicamente constatadas assimetrias no interior de uma dada população no que diz respeito à propensão a participar politicamente, em circunstâncias em que a todos os cidadãos são garantidos os mesmos direitos políticos? Tais diferenças no exercício do direito da participação gerariam efeitos sobre o funcionamento dos sistemas políticos e dos resultados de seus processos? Se sim, quais seriam tais efeitos e quais suas conseqüências? No entorno de tais questões e outras subjacentes se situa a agenda de estudos denominada como *desigualdade política*.

Verba, Nie e Kim (1979) referem-se a desigualdade política como o desigual preenchimento de direitos políticos, mesmo que universalmente atribuídos (REIS, B., 2003). Bem entendido, aqui não se trata de *desigualdade política* como proibição do usufruto de direitos políticos por parcelas da população, como foi o caso, por exemplo, do Antigo Regime ou do *Apartheid* sul-africano. Tratamos o termo como a presença de assimetrias sistemáticas no interior de uma

dada população no que diz respeito à propensão a participar politicamente, ou seja, de ter – *de facto* – o mesmo grau de ativação dos seus direitos políticos, em circunstâncias em que estes são universalmente atribuídos a todos cidadãos.

Tal desigualdade no preenchimento não constituiria problema, à princípio, caso a decisão pela não-participação na política se devesse unicamente a uma decisão pessoal, tomada de forma espontânea pelo indivíduo (REIS, B., 2007). Entretanto, a desigualdade política passa a ser um problema – tanto no plano normativo quanto no sociológico – se a propensão à abstenção, apatia ou, simplesmente, não participação ocorre de acordo com padrões sistemáticos de maior probabilidade da ocorrência deste comportamento em determinados grupos ou de indivíduos com certas características. Se a não-participação não ocorre de forma aleatória no interior de uma população, mas segue determinado padrão de associação com certas características apresentadas pelos indivíduos, podemos dizer que há um viés na esfera política contrário a estes indivíduos ou grupos que apresentam menores probabilidades de engajamento e participação políticos.

It is OK if this unequal fulfillment is due *solely* to a personal decision. I argued elsewhere (against certain “civic republican” position) that people have a clear *right to choose not to participate politically*, and instead go home quietly, to spend their time with their beloved ones – and not in a political meeting. However, we do have a problem if this decision tends to be systematically related to some objective attribute of a person. In this case, we would be in face of a *biased* political system. If we can identify certain specific, distinguishable *kinds* of citizens, with different probabilities to participate in the political process, then the entire political system is biased against those with lower probability to engage (REIS, B., 2003, p. 1).

Como discutiremos a seguir, uma das principais origens da desigualdade na participação política apontada pela literatura é atribuída à diferença quanto à posse de recursos necessários à participação. Tal assimetria de recursos seria consequência da desigualdade e da estratificação social. Diferentes posições sociais dotariam os indivíduos de diferentes montantes de recursos, que, por sua vez, diferenciam a capacidade/possibilidade de preenchimento igualitário destes direitos por indivíduos localizados em diferentes pontos da estratificação social, a despeito da existência da garantia legal de que todos os cidadãos possuem iguais direitos políticos nas sociedades democráticas.

### 1.1.1 – Recursos e assimetrias na participação política

Uma das principais tradições de estudos sobre participação política é aquela voltada para a compreensão do impacto das desigualdades sociais sobre a participação política. De acordo com esta abordagem, a probabilidade de um indivíduo ser politicamente ativo é fortemente correlacionada com variáveis sócio-econômicas e de status. Deste modo, a propensão à participação não seria aleatoriamente distribuída no interior de uma população.<sup>7</sup>

Uma das principais referências desta abordagem é a obra de Lester Milbrath (1965). A partir da organização e síntese de resultados de pesquisas realizadas até meados da década de 1960, Milbrath elabora o que ficou conhecido como o “modelo da centralidade”. A principal proposição deste modelo para análise da participação política aponta que quanto mais “central” um indivíduo, quanto mais próximo um indivíduo está do centro de um sistema político, maior é sua probabilidade de ativação política.

Dentro da idéia geral de centralidade posta acima, duas dimensões podem ser distinguidas, uma dimensão objetiva e outra subjetiva. A dimensão objetiva diz respeito a aspectos relacionados com a posição sócio-econômica do indivíduo. Esta dimensão seria composta por atributos como renda, escolaridade, *status* ocupacional, habitar em espaço urbano ou rural, extensão das redes sociais, dentre outros. A dimensão subjetiva estaria relacionada a opiniões, crenças e habilidade cognitiva como, por exemplo, auto-percepção de competência política, informação e conhecimento factual, identificação partidária etc. (MILBRATH, 1965) Ser mais central corresponderia, em um *continuum* periferia-centro, a apresentar índices mais altos nas variáveis da dimensão objetiva – maior renda, escolaridade etc. – e, na dimensão subjetiva, maiores níveis de informação e conhecimento, maior envolvimento psicológico com a política, e opiniões, crenças e auto-percepção mais pró-ativas (BUENO; FIALHO, 2008). Este modelo da centralidade aponta para o impacto das desigualdades sociais sobre a

---

<sup>7</sup> Sem pretensões de esgotar a literatura produzida por esta tradição de pesquisa, podemos citar como alguns trabalhos relevantes utilizando esta abordagem. Ver, por exemplo, Dahl (1996); McClosky (1968); Milbrath (1965); Nie e Verba (1975); Reis (1978, 1983); Schlozman, Verba e Brady (1995); Verba e Nie (1987); Verba, Nie e Kim (1987); Verba, Schlozman e Brady (1997); Wolfinger e Rosenstone (1980).



participação política, uma vez que a maior posse de recursos se reflete em maior propensão à ativação e participação política, levando à conclusão de que alguns indivíduos e/ou grupos participam mais que outros.

Mais recentemente, Verba, Schlozman e Brady (1995) apresentaram o Modelo do Voluntarismo Cívico (em inglês, Civic Voluntarism Model – CVM) para a compreensão do fenômeno da participação política. O processo que leva à participação política, de acordo com o CVM, seria constituído por três fatores principais: redes de recrutamento, engajamento, e recursos. O recrutamento seria caracterizado pela presença ou proximidade do indivíduo relativamente a redes capazes de aumentarem suas chances de ser convidado, pressionado ou instigado a participar politicamente. O engajamento teria como componentes interesse por assuntos políticos, informação e conhecimento, identificação partidária e auto-percepção de competência e eficácia política. A dimensão do engajamento no CVM coincidiria, em larga medida, com a dimensão subjetiva da centralidade. Por fim, os recursos seriam necessários para a conversão da existência de redes de recrutamento e do engajamento em atividades políticas. Estes recursos seriam de três tipos: renda, tempo e “habilidades”<sup>8</sup>, sendo os dois primeiros derivados da posição social do indivíduo, e o último de sua participação em associações e organizações civis. Os recursos seriam, assim, os componentes de maior impacto sobre a participação política no modelo do voluntarismo cívico. (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 269-287). A partir de certo ponto de vista, pode-se considerar o modelo do voluntarismo cívico como um refinamento do modelo da centralidade. Uma vez que se percebe certa correspondência entre as dimensões objetiva e subjetiva da centralidade com, respectivamente, os elementos de recursos e engajamento, as redes de recrutamento na análise representariam o mecanismo de transformação destes dois aspectos em participação política.

Do ponto de vista teórico-normativo, Verba, Schlozman e Brady trilham caminho semelhante ao de Dahl (1997), ao afirmarem que a participação política, num sistema democrático, permite aos cidadãos emitirem informações ao governo sobre suas preferências políticas e

---

<sup>8</sup> Tais “habilidades” são rotuladas pelos autores como “habilidades cívicas”. Entretanto, preferimos utilizar apenas o termo “habilidades” por ser neutro com relação às eventuais ressonâncias normativas de sua qualificação como cívica (BUENO; FIALHO, 2008, p. 6-8).

pressionar por respostas em relação a tais demandas. Considerando-se, também, o pressuposto de que as preferências e opiniões dos cidadãos devem ser igualmente consideradas pelos governos e *policy-makers*, a participação política democrática requer que as *vozes* dos cidadãos sejam (a) *claras*, para que os governantes e formuladores de políticas saibam o que eles querem, precisam ou preferem, (b) *altas*, para que os governos “ouçam” as reivindicações (ou seja, para que estas cheguem até eles), e (c) *iguais*, para não violar o ideal democrático de igual responsividade.

Entretanto, os resultados de sua pesquisa, reportados em *Voice and equality*, apontam que indivíduos mais dotados de recursos requeridos para a participação política conseguem ser mais “ouvidos” pelos governos; ou seja, conseguem vocalizar suas preferências de forma mais eficiente e fazer com que elas cheguem de forma mais adequada à esfera política. Desta forma, podemos notar que atores dotados desigualmente dos recursos necessários para a participação política apresentam-se em posição desigual. A conclusão a que chegam os autores aponta que a persistência de desigualdades sociais continuará gerando desigualdade na participação política (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995).

Semelhantes, tanto o modelo da centralidade quanto o modelo do voluntarismo cívico convergem na direção da existência de fatores capazes de interferir no processo de ativação política, gerando assimetrias favoráveis aos indivíduos de posição social mais elevada. Ambos os modelos apontam para a existência de aspectos, tanto objetivos quanto subjetivos, capazes de influenciar a probabilidade de um indivíduo se tornar politicamente ativo.

Embora as dimensões de recursos e engajamento no CVM possam ser consideradas como indicadores de centralidade, a sobreposição entre estas e as dimensões objetiva e subjetiva de centralidade não é perfeita. Note-se, por exemplo, que embora as “habilidades” sejam um importante recurso participatório, trata-se de uma capacidade cognitiva desenvolvida pelo indivíduo. Todavia, mais importante que tentar estabelecer semelhanças e diferenças estritas entre os modelos, parece-nos mais proveitoso a percepção do quadro geral que ambos indicam, a saber, a existência de fatores capazes de aumentar ou reduzir as probabilidades de um indivíduo se tornar politicamente ativo. Alguns resultados de pesquisas têm apontado, por exemplo, que os efeitos das duas dimensões da centralidade sobre a participação política tendem a ser cumulativos, em decorrência da interação entre as dimensões. A suposição de

que desigualdades nas dimensões objetiva e subjetiva se reforçam tem sido documentada, embora não existam evidências ainda mais contundentes a respeito da direção em que tal influência ocorre.

Alguns estudos têm apontado que as duas dimensões não são independentes entre si, e que posições mais centrais na dimensão subjetiva dependeriam de posições mais altas na dimensão objetiva. Verba, Schlozman e Brady (1995) argumentam que, dentre os recursos que têm impacto na participação política, a educação aparece como um recurso central, pois possibilita um acesso privilegiado aos demais (como *status* ocupacional, renda, recursos cognitivos). Fuks, Reis e Fialho (2007) apontam que elementos de “cultura política” como interesse, acesso a canais de informação, percepção de competência e capacidade de organização são influenciados por variáveis sócio-demográficas.

Em sentido oposto, Fábio Wanderley Reis (1978, 1983) apresenta uma releitura do modelo da centralidade de Milbrath, ao fazer uso simultâneo deste com o modelo da “consciência de classe” de Pizzorno (1975). Segundo a proposição de Reis, seria necessária a superação de certo patamar mínimo de centralidade subjetiva para que os mecanismos de centralidade objetiva passem a operar. Bueno e Fialho (2007, 2008), por sua vez, argumentam que recursos relacionados à centralidade objetiva apresentam efeitos distintos sobre a participação política de grupos com diferentes centralidades subjetivas: o efeito do aumento na centralidade objetiva seria amplificado em níveis mais elevados de centralidade subjetiva.

A despeito das diferenças de abordagem, de construção e de operacionalização empírica dos modelos mencionados acima, os diferentes estudos têm apontado para uma robusta relação entre desigual posição social e posse de recursos, de um lado, e desigual propensão à participação política, do outro. Tem-se, ainda, que diferentes dimensões da desigualdade tendem a apresentar um caráter cumulativo: os efeitos que as desigualdades em um aspecto qualquer produzem sobre a propensão à participação política tendem a ser amplificados por desigualdades em outros aspectos.

Do ponto de vista dos *inputs* do sistema político via participação, há portanto evidências consideráveis sobre a existência de desigualdades e vieses de transmissão de preferências políticas aos governos. Entretanto, alguns autores têm proposto a possibilidade de redução, se

não de eliminação, de tais vieses a partir de outros canais de comunicação com os governos, como através das pesquisas de opinião pública.

## **1.2 – Opinião pública e desigualdade política**

Como apontamos anteriormente, espera-se, em um sistema democrático, um governo que seja responsivo às preferências dos cidadãos que constituem seu corpo político, sendo estes considerados como politicamente iguais, sem distinção de tratamento de qualquer natureza. Para que um governo seja responsivo às preferências manifestadas por seus cidadãos igualmente considerados, três condições são pressupostas. Pressupõe-se que seus cidadãos tenham condições e oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressá-las ao governo e aos demais cidadãos através de ações individuais ou coletivas, e de tê-las igualmente consideradas na conduta e nas tomadas de decisões das instituições ligadas à governança (DAHL, 1997, p. 25-6).

Dentre as formas pelas quais tais preferências dos cidadãos seriam transmitidas ao governo, destacamos duas: a participação política e a opinião pública. Na seção anterior, discutimos certa literatura que argumenta sobre como os padrões de participação política tendem a replicar – e talvez mesmo a amplificar – no âmbito político, as desigualdades provenientes de fora. Em contrapartida, alguns autores (cf. VERBA, 1993, 1996) têm sugerido que pesquisas de survey, em virtude dos procedimentos relacionados às técnicas de amostragem probabilística, seriam meios de manifestação de opiniões e preferências menos suscetíveis a assimetrias, capazes de um retrato mais fiel da real distribuição de tais preferências no interior de uma população. Entretanto, esta hipótese tem sido desafiada por estudos recentes indicando que mesmo a manifestação de preferências através de surveys apresenta vieses.

Tal discussão sobre as maneiras como opiniões e preferências se relacionam com o mundo da política aborda aspectos de interesse tanto normativo quanto empírico. Com relação à dimensão teórica ou normativa, trata-se do debate sobre a importância ou peso que a opinião dos indivíduos tem sobre escolhas, decisões e processos políticos. Do ponto de vista empírico, interessa identificar a relação entre opiniões manifestadas por grupos no interior de uma

população e os *outputs* de um sistema político. Leiserson (1968, p. 197-8) apresenta uma interessante formulação sobre as ligações entre opinião e política:

“Political opinion” is a convenient term for referring to the context of authoritative decision, governmental and nongovernmental, in which persons in positions of discretionary authority anticipate or respond to estimates of the community’s demands, expectations, or requirements. [...] it becomes increasingly apparent that the opinion process is not identical with or completely determinative of the judgments of persons in a position to formulate and shape public policy. The concept of political opinion is thus a shorthand expression for the relation or sets of relations between the opinion-forming and policy-making processes in society. In empirical terms, it leads to the following question: which opinions and views, held by which persons who make authoritative policy decisions? Philosophically, it also raises the question of meaning: what function does public opinion play in the political process?

A seguir, discutiremos a relação entre opinião pública e seus impactos sobre o sistema político. Iniciaremos com a apresentação do argumento de Sidney Verba de que surveys também deveriam ser considerados como forma de participação política, pois seriam capazes de manifestar as preferências do corpo de cidadãos sem, todavia, estarem sujeitos às assimetrias de recursos a que estão sujeitas outras formas de participação. Em seguida, apresentaremos alguns argumentos discordantes em relação a esta proposição, que apontam como surveys podem, de diferentes formas, criar distorções tanto na manifestação de preferências quanto na consideração das opiniões de diferentes grupos sobre decisões políticas.

### 1.2.1 – Surveys como expressão da opinião pública

Pesquisas de opinião são instrumentos que podem tanto auxiliar o público no entendimento do que acontece na vida política quanto auxiliar o político no entendimento do que se passa junto a seu público – além de ser um espaço em que teóricos e “pesquisadores empíricos” podem dialogar de forma profícua no entendimento do fenômeno político. Tais pesquisas ajudariam a ilustrar proposições teóricas com evidências do comportamento político real, além de requererem dos teóricos a proposição de formulações “pesquisáveis” empiricamente; os teóricos da política contribuiriam através da sistematização de resultados de tais pesquisas, organizando-os, interpretando-os e estabelecendo novas conjecturas tanto em consideração

dos comportamentos documentados como na elaboração de novas proposições (BERELSON, 1952, p. 330).

Verba, em concordância com Dahl (1997), afirma que uma das bases de um regime democrático é a existência de um governo responsivo aos seus cidadãos. A participação política tem, aí, papel de condutora dos interesses dos cidadãos até o governo, interesses esses que devem ser igualmente considerados (VERBA, 1993, p. 677; 1996, p. 1). Entretanto, diferentes tipos de participação apresentariam performances distintas no que diz respeito à sua eficácia na comunicação das preferências do corpo dos cidadãos ao governo (VERBA, 1993, p. 678).

“This means, in turn, that citizens have to supply that information [to office holders and policy-makers]. Thus, if the government is to have the capability of giving equal consideration to the needs and preferences of all citizens, the public must be equally capable of providing that information. They must provide information about themselves – who they are, what they want, what they need. If citizen activity is the main way in which that is done, then democratic responsiveness depends on citizen participation, and equal responsiveness depends on equal participation” (VERBA, 1996, p. 2).

Para este autor, surveys também poderiam ser considerados como uma forma de participação política. Surveys também constituiriam meios de comunicação das preferências e interesses de uma população ao governo (VERBA, 1996).

Tais pesquisas apresentariam certa vantagem sobre outras formas de manifestação e comunicação de preferências. Pesquisas de survey, com grande frequência, são realizadas em amostras representativas de uma população, em que indivíduos seriam selecionados de forma aleatória. Por conta de tais características da composição de uma amostra, todos os indivíduos daquela população em foco apresentariam as mesmas probabilidades de serem sorteados.<sup>9</sup> Tal aleatoriedade eliminaria os vieses de seleção e a sobre-representação de determinados grupos existentes nas demais formas de participação política. Uma pesquisa de survey seria, portanto,

---

<sup>9</sup> Para os princípios e definições de procedimentos de amostragem probabilística, ver Silva (2001).

uma aproximação mais fiel da verdadeira distribuição de opiniões e preferências no interior de uma população do que aquelas manifestas através da participação política “convencional”.<sup>10</sup>

Sample surveys provide the closest approximation to an unbiased representation of the public because participation in a survey requires no resources and because surveys eliminate the election bias inherent in the fact that participants in politics are self-selected. The contrast between the participatory process and the sample survey is used to highlight the nature of the bias in the former. [...] Surveys produce just what democracy is supposed to produce—equal representation of all citizens. The sample survey is rigorously egalitarian; it is designed so that each citizen has an equal chance to participate and an equal voice when participating (VERBA, 1996, p. 1, 3).

### 1.2.2 – Algumas dificuldades técnicas e analíticas

Todavia, se faz sentido a afirmação de Verba (1993) de que em sistemas que apresentam altos níveis de desigualdade política as pesquisas de opinião pública seriam indicadores mais adequados das preferências da população do que aqueles *inputs* realizados através da participação política efetivamente levada a cabo através de atos ou manifestações, é necessário considerar certos aspectos técnicos relacionados à realização de tais surveys. Além da superação de problemas relacionados mais propriamente à qualidade dos dados dos surveys realizados (SELIGMAN, 2005), há que se atentar igualmente tanto para a adequação dos instrumentos utilizados na coleta como também para o processamento e análise de tais dados.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Não existe consenso quanto à classificação das pesquisas de opinião pública como formas de participação política. A ausência de consenso sobre quais atos seriam enquadrados sob tal rubrica, todavia, não é exclusividade das pesquisas de opinião, existindo grande discussão sobre se apenas atos considerados dentro da legalidade, *within the system*, seriam formas de participação política, ou se ações consideradas ilegais ou ilegítimas direcionadas a exercerem influência sobre os sistemas políticos também deveriam ser consideradas. Tal discussão é abordada no próximo capítulo.

<sup>11</sup> Há ainda que se considerar que, em determinados contextos, como aqueles encontrados em países de desenvolvimento, existem grandes dificuldades de adequação das técnicas de realização de surveys a tais circunstâncias sociais. Muitas vezes, a grande heterogeneidade social e as limitações de infraestrutura dificultam o desenho de amostras representativas das populações, além da comum ausência de pesquisadores treinados na realização de pesquisas quantitativas. E, para além destas dificuldades no plano mais técnico, outro empecilho é a existência de ceticismo por parte dos

Considerando-se as potencialidades políticas da pesquisa de survey apontadas Verba (1993, 1996) e tomando-as seja como uma possibilidade a se realizar, seja como um meio factível de prover informações aos ocupantes de cargos públicos, instrumentos adequados para a coleta de dados se fazem necessários para captar de forma apropriada as vozes mudas daqueles que não conseguem se fazer ouvir através da participação política. Ademais, procedimentos analíticos bem conduzidos se colocam como indispensáveis ao possibilitarem a atribuição do justo volume às diferentes vozes e para detectar os condicionantes, potencializadores e inibidores, da manifestação destas vozes através de canais assegurados, ao menos no plano jurídico, a todos aqueles portadores de seus diretos políticos.

Além dos desafios colocados, do ponto de vista técnico e operacional, para uma aplicação dos resultados de pesquisas de opinião sobre o comportamento e decisões de autoridades políticas e governantes, alguns autores têm apontado fragilidades com relação à análise e interpretação dos resultados.

Apesar do argumento de Verba de que pesquisas de opinião ofereceriam uma visão mais próxima da realidade da população com relação às suas preferências e opiniões políticas, por serem livres dos vieses que envolvem as formas de participação política, tal abordagem tem sido criticada por autores voltados para o entendimento do processo de formulação e manifestação de respostas em pesquisas de survey. Adam Berinsky (1999; 2002) argumenta que, em determinadas situações, as respostas obtidas através de pesquisas não corresponderiam à distribuição de opiniões dos indivíduos. Quando colocados diante de assuntos cuja eventual resposta pode ser considerada politicamente incorreta, ou quando o assunto relativo à questão é considerado polêmico, os entrevistados tendem a não vocalizar suas reais preferências, e a se “esconder” por trás de opções como “não sei”. Disso resultaria que os resultados da pesquisa podem diferir da real distribuição de preferências na população, e serem diferentes do resultado de uma consulta eleitoral, por exemplo.<sup>12</sup>

---

políticos em relação aos resultados, decorrente do desconhecimento do funcionamento deste tipo de pesquisa (MATTES, 2007, p. 114).

<sup>12</sup> Isso se prende ao fato de que – diferentemente do sufrágio, que pode assegurar sigilo quando ao voto dado por cada pessoa – a entrevista é uma interação face-a-face em que o anonimato, pelo menos no momento em que é dada a resposta, é impossível.



À argumentação de Berinsky podemos acrescentar as discussões de Kuran (1998) sobre falsificação de preferências, de acordo com a qual, diante de certos constrangimentos externos (como a presença de um entrevistador, por exemplo), certas pessoas podem não vocalizar suas reais preferências (por serem socialmente indesejáveis ou malquistas) mas, sim, expressar aquelas socialmente bem-vistas. Em direção semelhante, os resultados de Reis e Castro (2001) apontam que indivíduos politicamente mais sofisticados seriam mais aptos a reconhecer e selecionar alternativas de resposta com maior desejabilidade social de acordo com o conteúdo da questão posta em uma pesquisa. Estes mesmos indivíduos apresentariam, também, maior propensão a vocalizarem respostas consideradas “egoístas” quando a questão colocada diz respeito a momentos em que um comportamento altruísta pode levar a maiores prejuízos. Tais proposições de Reis e Castro permitem conjecturar que indivíduos mais sofisticados são mais capazes de distinguir momentos e questões em que determinadas categorias de resposta parecem ou soam como mais adequadas, e a selecionar tais categorias.<sup>13</sup>

Um último padrão de críticas direcionadas às pesquisas de survey a mencionarmos – dentro outras ainda possíveis – propõe que tais pesquisas não representariam uma opinião de fato pública. Tais críticas apontam que, com grande frequência, pesquisadores de survey se baseariam suas coletas e análises em concepções individualizadas, atomizadas, de opiniões individualmente consideradas. As formas mais usuais de coleta e análise de dados de opinião não contemplariam situações de interação social (SANDERS, 1999). Sanders, por exemplo, propõe que na formulação das questões incluídas em um questionário é possível criar circunstâncias em que seja necessário ao respondente considerar, se não a preferência real de outros, pelo menos o que ele *acredita* que seja a opinião de outros sobre determinado tema. Embora tais procedimentos não substituam o papel das dinâmicas de interações sociais reais, seriam uma forma de minimizar o impacto da técnica de pesquisa sobre os resultados.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Tal linha de raciocínio aparece como plausível para a interpretação de resultados de diferentes tipos de comportamento social como, por exemplo, a prática do “jeitinho” em determinadas circunstâncias (cf. FIALHO, 2008).

<sup>14</sup> Alguns estudos sobre opinião e participação política mostram que indivíduos que percebem suas opiniões como minoritárias tendem a apresentar menor engajamento em atividades políticas (cf. SCHEUFELE; EVELAND, 2001).

### 1.2.3 – São os governos responsivos à opinião pública?

A partir do exposto acima, podemos dizer que, bem ou mal, *alguma* opinião pública é manifesta através de pesquisas e sondagens. Consideremos, também, que ocupantes de cargos eletivos pretendem continuar ocupando tais cargos ou, pelo menos, que seu partido consiga fazer sucessores nas próximas disputas eleitorais. De tal modo, é de se esperar que os governos sejam, em alguma medida, responsivos às preferências e demandas do corpo de cidadãos – ou, ao menos, de seu eleitorado (DOWNS, 1999; MANZA; COOK, 2002). Espera-se, assim, que haja algum tipo de consideração das preferências e opiniões que chegam aos ouvidos dos formuladores de políticas.<sup>15</sup>

De fato, temos um problema se as preferências expressas através das sondagens de opinião pública apresentam distorções em relação ao que deveriam, de fato, comunicar. Entretanto, desconsideremos por um momento os ruídos introduzidos nos resultados pelas razões discutidas na seção anterior, e pensemos na seguinte questão: são os formuladores de políticas responsivos às manifestações de preferências que chegam até eles?

Diferentes respostas têm sido dadas a esta pergunta. De acordo com Manza e Cook (2002), tais respostas podem ser organizadas em três grandes tipos. O primeiro deles assume que, de um modo geral, políticos e formuladores de políticas são responsivos à opinião pública (MANZA; COOK, 2002, p. 632-643). A razão de tal responsividade seria a idéia de que as elites políticas se beneficiam da implementação de políticas em sintonia com a opinião dos cidadãos. Agindo de forma a compatibilizar as novas políticas com a opinião eleitores, estas elites aumentariam suas chances de eleição e reeleição (DOWNS, 1999; MILLER; STOKES, 1963). Esta vertente de estudos que assume forte correspondência entre opinião pública e

---

<sup>15</sup> Há ainda o problema da segurança jurídica em torno da preferência manifestada pelo público. Tanto quanto um instrumento voltado a facultar a manifestação de todos, uma eleição é também um *procedimento* destinado a produzir um resultado *inequívoco*, e *passível de contestação formal* na justiça – diferentemente das pesquisas de opinião. Como fazer se diferentes pesquisas apontam diferentes resultados? Instituir uma pesquisa “oficial”? Como controlá-la sem comparação e concorrência com outras? E se os resultados observados estiverem dentro da chamada “margem de erro”? Como decidir sobre a alocação de poder que deve resultar de uma eleição. Não pretendo aqui dizer que essas são questões irrelevantes – muito pelo contrário. Mas vou me ater neste trabalho a outros aspectos, digamos estritamente “sociológicos”, envolvidos.

políticas corroboraria com a idéia de Verba (1993) de que pesquisas de opinião são efetivos condutores das preferências dos cidadãos aos formuladores de políticas, exercendo influência sobre as decisões tomadas.

Em oposição a estes resultados, outros estudos têm adotado uma postura mais cética e sustentado que a influência da opinião pública sobre a política é limitada, quando não mínima (MANZA; COOK, 2002, p. 643-651). Este grupo de estudos partiria de suas suposições básicas para compreensão de por que as elites seriam pouco responsivas à opinião pública. A primeira diz respeito à própria dificuldade de formação de opiniões consistentes, gerando informações pouco informativas sobre as preferências dos entrevistados (CONVERSE, 1964; ZALLER, 1992). Outros autores, como Howlett (2000) apontam que a opinião pública tem alcance limitado sobre as ações governamentais: a influência da opinião pública se daria de forma indireta, através da criação do ambiente de fundo em que operam os sistemas políticos. Esta influência se limitaria ao momento de constituição de uma agenda política. Nas fases de formulação, decisão e implementação tal influência seria mínima, uma vez que tais processos estariam sob o controle das burocracias estatais. Howlett afirma mesmo que o impacto da opinião pública é restrito mesmo no momento de avaliação pelos eleitores das políticas implementadas através do voto: os sistemas eleitorais não seriam estruturados de modo que permitam a escolha de políticas específicas por parte dos eleitores. Poderíamos dizer que tal avaliação por parte dos cidadãos seria, quando muito, indireta, através da escolha de quadros políticos que, embora se espere que respondam a determinadas demandas, possuem considerável autonomia na proposição de políticas específicas a serem discutidas, além de estarem também (ao menos potencialmente) sujeitos a negociações com a oposição nos momentos de tomada de decisão.

Rejeitando as duas abordagens anteriores por serem consideradas insuficientes, Manza e Cook propõem uma terceira abordagem, chamada de “contingente” pelos autores. De acordo com esta abordagem, o problema a ser explorado passa a ser a identificação das circunstâncias e condições em que a relação entre opinião pública e política se mostra mais forte ou mais tênue.<sup>16</sup> Quando a opinião pública sobre determinado assunto ou política é mais claramente

---

<sup>16</sup> Tal argumento remete à proposição de Schattschneider (1960) de como a abrangência dos conflitos e as clivagens políticas existentes alteram a relevância política de determinados assuntos e temas.

identificável às elites políticas, há maior probabilidade de que as políticas implementadas correspondam à opinião pública.<sup>17</sup> Entretanto, três fatores seriam intervenientes na relação entre opinião e políticas. Primeiramente, políticos e tomadores de decisão muitas vezes têm espaço, dentro dos limites estabelecidos pela opinião pública, para manobras em aspectos não visíveis pelo público. Em segundo lugar, a despeito dos parâmetros estabelecidos pela opinião pública, certas combinações entre visões contraditórias sobre determinadas políticas por parte do público e a capacidade das elites políticas de interferir na forma como os cidadãos vêem ou interpretam certos eventos<sup>18</sup> reduzem os efeitos da relação entre opinião e políticas. Por último, há considerável variação de responsividade através do tempo e entre diferentes *issues* (MANZA; COOK, 2002, p. 651-658).

Para além do grau de responsividade das elites políticas à opinião pública, coloca-se ainda o problema da existência ou não de diferenças de influência da opinião de diferentes grupos sobre os *outputs* políticos. A partir da utilização de dados agregados estadunidenses cobrindo um período de mais de quatro décadas, Page e Shapiro (1983) demonstraram que há considerável correspondência entre variações nas tendências da opinião pública e variações de políticas implementadas. De acordo com estes autores, há evidências de que a opinião tende a se alterar anteriormente às políticas, o que indicaria que a opinião pública apresenta importantes efeitos sobre a direção das decisões políticas.

Entretanto, tais resultados, baseados em macrodados, não permitem diferenciar o efeito de diferentes segmentos da população sobre a direção das decisões políticas. De forma a realizar tal teste, Gilens (2005) analisa dados de vinte anos de pesquisas de opinião para conhecer a relação entre as preferências manifestas por diferentes grupos sobre determinado assunto e a

---

Assim, mais do que agentes passivos de uma vontade ou opinião externa a ser processada, as elites políticas, na medida em que exercem controle sobre a agenda política, estariam em condições de influenciar as clivagens predominantes, bem como a abrangência relativa das disputas políticas.

<sup>17</sup> Provavelmente por tornar mais claro aos políticos qual é o ambiente em que as decisões serão tomadas, tal como colocado por Howllet (2000). Ou, ainda, por indicar quais as políticas apoiadas pelo eleitorado, aumentando as chances de sucesso eleitoral subsequente. Ou então, na linha de Schattschneider (1960), porque nesse caso é provável que a própria elite política tenha sido bem-sucedida em induzir parcelas expressivas do público a posicionar-se politicamente a partir do mesmo enquadramento dado à agenda pela elite.

<sup>18</sup> Por exemplo, através de *framings* (cf. CHONG; DRUCKMAN, 2007; DRUCKMAN, 2001; NELSON; OXLEY; CLAWSON, 1997).

direção das decisões políticas tomadas àquele respeito em um período de até cinco anos após a realização da pesquisa de opinião realizada. Um primeiro resultado encontrado por Gilens aponta que, de modo geral, há correspondência entre a opinião pública e as decisões tomadas pelo governo. Entretanto, ao analisar as opiniões manifestadas por diferentes grupos sociais e as decisões políticas executadas, nota-se que as decisões ou políticas implementadas refletem fortemente as opiniões dos grupos mais afluentes, e quase não há correlação entre os *outputs* políticos e as opiniões dos grupos menos afluentes ou mesmo dos estratos médios.

As respostas que a discussão realizada nesta seção nos possibilita oferecer à pergunta que abre esta seção, do ponto de vista normativo da igualdade política, não são animadoras. A discussão de Manza e Cook (2002) e os resultados de Gilens (2005) nos permitem concluir na direção de que, embora a opinião pública possa exercer influência sobre decisões políticas, tal influência muitas vezes não é direta, sendo intermediada por fatores que podem reduzir seu impacto; e, quando esta influência é verificada, ela mostra-se bastante variada entre os diferentes estratos da população, sendo enviesada favoravelmente aos grupos mais afluentes. Se tal conclusão se sustenta, a opinião pública não é capaz de exercer os efeitos equalizadores sobre a influência política dos cidadãos como desejado por Verba (1993).

### **1.3 – É possível alcançar a igualdade política?**

“There has never been a democratic society in which citizens’ influence over government policy was unrelated to their financial resources. In this sense, difference between democracy and plutocracy is one of degree. But by this same token, a government that is democratic in form but is in practice only responsive to its most affluent citizens is a democracy in name only” (GILENS, 2005, p. 794).

Recapitulemos a discussão realizada até o momento. O ideal de um sistema político democrático pressupõe a existência de uma igualdade política entre os indivíduos que fazem parte ou estão sujeitos a ele. Se a democracia constitui um objetivo político a ser alcançado, o ideal de igualdade política também deve sê-lo. (DAHL, 2006). Uma democracia pressupõe, por parte dos governos, igualdade na consideração de preferências, opiniões e desejos políticos dos cidadãos (DAHL, 1997). Para que haja tal responsividade perante as demandas e

preferências dos cidadãos, é necessário que tais *inputs* cheguem aos tomadores de decisão, permitindo a estes que conheçam o que se deseja como *output* político. Entretanto, vimos que as “vozes” dos cidadãos, responsáveis por tais *inputs*, não são simetricamente emitidas por todos aqueles que estão sob a jurisdição de um sistema político. Certos grupos apresentam maior capacidade de expressão e vocalização de suas preferências do que outros – algumas opiniões podem não ser nem mesmo manifestadas. Isto criaria, de saída, um enviesamento do sistema político favorável às demandas de determinados grupos da população, pois são tais demandas aquelas que chegam ao conhecimento dos ocupantes de cargos de planejamento e decisão política – isso para não mencionarmos como o processamento de tais demandas se dá no interior do sistema político.<sup>19</sup> Temos, portanto, uma situação de desigual consideração das preferências dos cidadãos por parte dos tomadores de decisão e, portanto, uma situação de desigualdade política.

A partir desta chave, pode-se especular sobre a existência de um ciclo de geração e reprodução das desigualdades políticas. Pode-se mesmo pensar que tais desigualdades seriam cumulativas. Desigualdades iniciais no acesso a recursos levariam a acessos diferenciados a outros recursos em circunstâncias futuras.<sup>20</sup> Dahl, por exemplo, admite que o controle sobre recursos políticos se distribui assimetricamente, mesmo entre adultos (Dahl, 1966, p. 29). Seriam três os fatores fundamentais da desigualdade de influência política (Dahl, 1966, p. 32): (1) distribuição desigual de recursos, (2) diferenças nas habilidades com que indivíduos empregam seus recursos, e (3) Variação ou diferença com que indivíduos aplicam seus recursos com objetivos políticos. A articulação destes três fatores permite esboçar uma

---

<sup>19</sup> Embora tema de estudo fascinante e digno de atenção, sua exploração detalhada fugiria em demasia ao enquadramento pretendido para este trabalho.

<sup>20</sup> Sem a pretensão de avançar nesta direção, e tomando-os apenas como ilustração de operação de tal mecanismo, diversos estudos sobre relações raciais no Brasil têm apontado que um forte mecanismo de acumulação de desigualdades afeta diversos aspectos da vida dos negros no Brasil. Por exemplo, as desigualdades oriundas do preconceito racial reverberam em acesso educacional distinto, que por sua vez influenciam no lugar a ser ocupado no mercado de trabalho e, por consequência, os rendimentos deste grupo (cf. VALLE SILVA; HASELBALG, 1992). Particularmente interessante a este respeito, Fazzi (2004) mostra como o preconceito racial entre pares nos primeiros anos de educação afetam a auto-percepção de crianças negras, resultando em uma auto-imagem depreciativa, capaz de interferir negativamente sobre as etapas futuras da socialização e do desenvolvimento pessoal. Tais mecanismos de desigualdades cumulativas são, certamente, instigantes para a compreensão do padrão diferenciados da participação política de indivíduos de diferentes grupos sociais (e.g. SOUZA, 1971; SOARES; VALLE SILVA, 1985; BERQUÓ; ALENCASTRO, 1992; CASTRO, 1993; BUENO; FIALHO, 2008).

espécie de círculo de geração e reprodução de desigualdades políticas, como o esboçado a seguir:

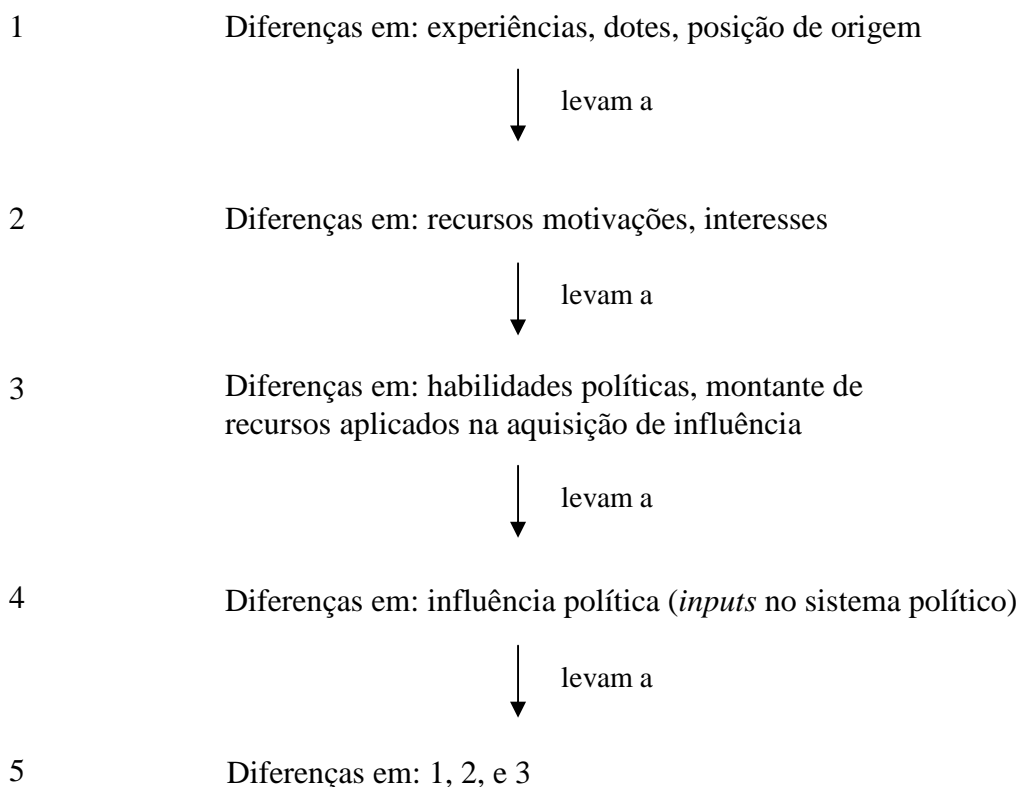


Figura 1.1 – Ciclo de desigualdades e influência política

Fonte: Reelaboração a partir de Dahl (1966, p. 33).

Pensemos a partir de uma abordagem de recursos. Se, conforme alguns autores apontam, em todas as sociedades há algum tipo de estratificação social (cf. DAHRENDORF, 1974; SOROKIN, 2001) que provém e possibilita aos seus membros um acesso diferenciado a recursos, e a distribuição desigual de recursos resulta em desigual influência política (DAHL, 1966, p. 29-32; 1996; KERSTENETZKY, 2002), o problema da desigualdade política se colocaria, assim, como um problema de caráter geral e mesmo incontornável. Pior, como fonte de um círculo vicioso que realimenta, na origem, as desigualdades estruturais que são a fonte da própria desigualdade política.

Mediante as afirmações de existência de forte desigualdade política aventadas nas seções anteriores, uma questão, quase compulsoriamente, se coloca: apesar das fortes assimetrias políticas existentes nas diferentes formas de se exercer pressão e influência sobre os governos, é possível se alcançar a igualdade política? Ou a igualdade política há de continuar como tão-somente um ideal inalcançável, relevante que seja como referência e orientação comparativa para os sistemas políticos que se pretendem democráticos?

Dentro de uma abordagem baseada em recursos que tomaremos como referência para nossa discussão, ao menos hipoteticamente pode-se pensar em duas possibilidades de eliminação destas desigualdades políticas: ou as diferenças de recursos politicamente relevantes entre indivíduos são eliminadas, ou é necessário o desenvolvimento de mecanismos capazes de impedir a conversão de recursos não-políticos, provenientes de outras esferas, em recursos políticos.

A primeira possibilidade apontada, a eliminação das desigualdades de recursos, pressupõe a possibilidade de equalização de todas as desigualdades sociais existentes. Além das desigualdades de recursos relacionados à dimensão objetiva da centralidade, parte-se também da idéia de que sejam eliminadas as desigualdades associadas à dimensão subjetiva: desiguais percepções de competência política e de sofisticação cognitiva, por exemplo, também podem se converter em desigualdade política.<sup>21</sup>

As idéias de igualdade geralmente assumem a predominância de uma esfera – na maioria das vezes, a econômica – sobre as demais, significando que o processo de redução de desigualdades nesta dimensão se converteria em menor desigualdade também nas demais. Esta concepção de um padrão de igualdade geral é chamada por Walzer (1983) como “igualdade simples”, uma vez que um único padrão seria necessário: igualdade total e irrestrita em todas as dimensões da vida.

Entretanto, a concepção e caminhos para a obtenção de tal igualdade total não é banal – se é que é desejável. Embora Verba e Orren apontem que quase todos os aspectos da igualdade

---

<sup>21</sup> Vide como, por exemplo, habilidades retóricas constituíam valioso recurso político na democracia ateniense (FINLEY, 1988; DABDAB TRABULSI, 2001).



apresentam um componente econômico, e tal igualdade econômica pode mesmo ser a chave para a igualdade geral, ela é difícil de ser alcançada. A desigualdade constituiria um fenômeno multidimensional, e almejar ou buscar a igualdade em um aspecto não significaria que tal busca se ramifique em outros. A disputa em torno da igualdade é uma disputa sobre o que constitui uma sociedade justa e, de acordo com os diferentes projetos em confronto, atingir um tipo de liberdade pode levar à perda de outra (VERBA; ORREN, 1985, p. 373-5).

Além da própria dificuldade de se estabelecer critérios para o estabelecimento de um padrão geral de desigualdade, tal objetivo pode simplesmente se apresentar como inviável. Se as sociedades são comunidades morais (DURKHEIM, 2000a), e a existência de normas sociais e a expectativa de sujeição a elas pressupõem a eventual aplicação de sanções positivas e negativas, sempre haverá alguma forma de desigualdade ou estratificação em decorrência da obediência ou não de tais normas, e das recompensas ou punições, materiais ou simbólicas, advindas da obediência ou não de tais normas (DAHRENDORF, 1974).

Se a pretensão de uma sociedade plenamente igualitária, de acordo com os moldes da chamada “igualdade simples”, é de difícil realização ou indesejável, como seria possível a redução da desigualdade política? Uma segunda resposta a essa pergunta é apresentada por Walzer (1983), através da construção do que este autor chama de “igualdade complexa” (ver também: KERSTENETZKY, 1999; WARREN, 2002, p. 697-698).

Para Walzer, a igualdade não só é multidimensional, como cada dimensão comportaria princípios de justiça próprios. Diferentes bens deveriam, assim, ser distribuídos entre os indivíduos de acordo com diferentes procedimentos, e seguindo lógicas e razões distintas próprias a cada dimensão (WALZER, 1983, p. 3-6). Deste modo, teríamos que a esfera da política comportaria objetivos e bens próprios, cuja operação e distribuição deveriam seguir diretrizes específicas àquela esfera.<sup>22</sup> As relações e os conflitos existentes dentro da esfera da política deveriam estar sujeitas somente a tais diretrizes, sem a interferência de lógicas ou recursos provenientes de outras dimensões ou esferas. Idealmente, a instituição de uma lógica de “igualdade complexa” sugeriria que cada esfera tenha seu próprio conjunto de normas,

---

<sup>22</sup> A este respeito ver também Weber (1987) e Bourdieu (1996).

diretrizes e sanções, a operarem somente dentro de seus limites.<sup>23</sup> Deste modo, a distribuição dos bens específicos a cada uma delas deveria ser autônoma, sem relações com o que viesse a ocorrer em outras instâncias da vida, com seus próprios padrões distributivos. Em outras palavras, limitar-se-ia a conversibilidade de recursos entre as esferas (WALZER, 1983; WARREN, 2002, p. 693-8). Portanto, em tal regime, desigualdades próprias à esfera econômica, subjetiva, ou a qualquer outra esfera não deveriam causar impacto na dimensão política. Deste modo, poder-se-ia vislumbrar a possibilidade da extinção dos efeitos da estratificação social sobre a propensão dos indivíduos à participação política.

Embora o próprio Walzer (1983, p. 10) afirme que as esferas não são completamente autônomas – e o que ocorre em uma pode afetar a outra – a autonomia entre as esferas não é absoluta, mas relativa,<sup>24</sup> e tal autonomia se torna um princípio crítico. Apesar destas “interferências” entre esferas, o princípio da igualdade complexa não estipularia um critério único para regulamentar a distribuição de bens, valores e recursos. Embora tal padrão de autonomia possa ser, às vezes, violado pela tradução de vantagens entre esferas, persistiria a idéia de critérios distintos para cada bem e cada esfera distributiva, e a manutenção da independência de cada esfera persistiria como princípio a ser restaurado.

Pensemos em como tal proposta de igualdade complexa condiz com o ideal democrático de igualdade política. Suponhamos que os efeitos de desigualdades extra-políticas sobre eventos políticos sejam eliminados. Mas, e se a própria lógica de regulamentação da esfera política possibilitar algum tipo de distribuição assimétrica de bens e recursos estritamente políticos? Neste caso, apesar dos ideais democráticos de igual participação na esfera política, independente de fatores relativos a outras esferas – o que é condizente com a proposta de Walzer – a lógica intrínseca à esfera política levaria a algum padrão próprio de concentração

---

<sup>23</sup> Importante ressaltar que o argumento da chamada “igualdade complexa” é normativo, abstrato. Separar tais “esferas” umas das outras é possível apenas no plano teórico-conceitual. É necessário ter tal consideração em mente para se evitar eventuais reificações conceituais (embora o próprio processo de avaliação normativa seja um construto intelectual, sem lastro direto no mundo ou nas práticas reais).

<sup>24</sup> Tal caráter relativo da autonomia entre esferas talvez indique a própria consciência de Walzer das limitações empíricas de seu modelo. Entretanto, se tal reserva seja uma forma de fugir a determinadas críticas (como, por exemplo, acusações de que seu modelo teria sua validade e seu interesse reduzidos por ser excessivamente “idealista”), ela também elimina um pouco de sua força crítica e propositiva.

de recursos políticos nas mãos de alguns. O problema emergiria, aí, se a concentração de recursos políticos sob poder de determinados indivíduos em detrimento de outros não se deva ao funcionamento da própria política, mas seja resultado de posições diferenciadas em outras esferas. Nesta chave de leitura – que nos parece plausível a partir de Walzer – a desigualdade política por si só não constituiria problema moral ou normativo: este passaria a ser um problema relativo à origem de tal desigualdade.<sup>25</sup>

Sem pretensões de resolução do problema da desigualdade política, procuramos apresentar, a partir de uma determinada leitura baseada em recursos, como o ideal normativo de igualdade política apresenta tensões tanto com aspectos empíricos dos estudos de participação política como com algumas abordagens relacionadas à própria distribuição de recursos e bens entre os membros constituintes de uma sociedade. A discussão realizada neste capítulo aponta, embora de forma não conclusiva, na direção de diversos tipos de dificuldades que se colocam diante da tentativa de realização do ideal de igualdade política. Não se trata, evidentemente, de uma proposição favorável ao seu abandono. O esforço em busca de sua concretização, embora imperfeita, resultou em diversos ganhos em sua direção, dentre os quais o de maior alcance foi a universalização do direito ao voto, mesmo que o preenchimento de tal direito se dê de forma desigual – fenômeno reforçado quando o voto, como tipicamente se dá, é facultativo. Entretanto, a participação eleitoral não é a única forma de envolvimento e de *inputs* no sistema político. Como tentaremos argumentar no próximo capítulo, a própria definição de participação política é muito mais ampla. Qualquer especulação sobre a redução da desigualdade política deveria considerar a pluralidade de formas de participação, bem como os mecanismos geradores de desigualdade na propensão ao engajamento em cada uma delas. Entretanto, a busca por tais mecanismos foge aos objetivos deste trabalho. O próximo passo de nossa tentativa de contribuição ao entendimento do problema da desigualdade política passa pela melhor apreensão conceitual do próprio fenômeno da participação.

---

<sup>25</sup> Se dentro do quadro geral da proposta de Walzer tal afirmação é consistente, uma questão relevante do ponto de vista democrático emerge: uma ditadura se torna, então, aceitável caso a origem do poder do governante não seja de origem externa à esfera política?

## Capítulo 2

### O conceito de participação política

To have a concept 'x' is, we may say (with some exceptions), (a) to know the meaning of the word 'x'; (b) to be able to pick out or recognize a presented *x* (distinguish non-*x*'s, etc.), or again to be able to think of (have images or ideas of) *x* (or *x*'s) when they are not present; (c) to know the nature for *x*, to have grasped or apprehended the properties (universal, essences, etc.) which characterize *x*'s and make them what they are. (HEATH, 1972, p. 177)

O primeiro procedimento do sociólogo deve ser, portanto, definir as coisas de que trata, a fim de que ele saiba o que está em questão. (DURKHEIM, 1999, p. 35)

#### **2.1 – Os prejuízos da imprecisão conceitual**

Dentro do quadro esboçado no capítulo anterior sobre o tema da desigualdade política, torna-se evidente a relevância do conceito de “participação política” dentro deste campo de estudos. Todavia, ao contrário do que tal importância possa sugerir, participação política é um termo, no mínimo, polissêmico. Em que pese seu papel central na agenda de estudos da desigualdade política, que se move justamente em torno dos diferentes níveis de participação política, seus condicionantes e efeitos, tal conceito tem sido definido de forma distinta por diferentes autores e tradições de pesquisa, como veremos adiante. De acordo com os interesses e objeto de estudo de cada pesquisador, diferentes aspectos são enfatizados ou matizados ou, ainda, incluídos ou excluídos da definição considerada. A agenda de estudos de desigualdade política parece carecer, assim, de uma definição para o conceito de participação política que

não só sirva como referência geral para os estudos realizados como também seja capaz de agregar, sintetizar e dar sentido aos resultados encontrados.<sup>26</sup>

De acordo com Mill (1956, p. 15), deve-se considerar um *conceito* como o nome daquilo que pretendemos que seja entendido quando o utilizamos. Neste sentido, quando expressamos determinado conceito é esperado que certo significado seja transmitido; em outras palavras, quando expressamos um conceito como o de participação política, almeja-se que o receptor identifique a que o locutor se refere. Nos termos de Gerring (1999, p. 387), espera-se que um conceito tenha função referencial.

Na mesma direção de Mill, DiRenzo (1966, p. 13) argumenta que uma definição deve conectar o conceito que lhe serve como rótulo com o objeto a que se refere. Uma definição deve ser capaz de diferenciar o elemento a que se refere dos demais para que seja possível mostrar sua relação com eles. A partir da definição de um conceito deve ser, portanto, possível “localizá-lo” e distingui-lo de outros fenômenos. Não obstante, alerta Inkeles (1964 *apud* DIRENZO, 1966, p. 16), um problema ocorre quando um teórico define um conceito, mas não dá informações sobre como ou onde encontrá-lo – ou seja, cria certo conceito, mas não o define de forma a ser possível identificá-lo dentre outros fenômenos ou objetos nem estabelece com quais conceitos ele guarda relação – sendo ainda pior não saber o que fazer com o conceito além de usá-lo como novo rótulo para substituir outros, mais antigos – e, acrescentamos, tão ruim quanto é a utilização do mesmo rótulo para a referência a diferentes objetos.

Para além das dificuldades definicionais e de operacionalização apontadas, a ausência de precisão conceitual acarreta, ainda, problemas para o corpo teórico que a contém, bem como carência analítica no plano empírico, resultando em obstáculos tanto para a avaliação de teorias concorrentes como para a acumulação de conhecimento em um campo. Quando

---

<sup>26</sup> Tal estado de coisa gera problemas de ambigüidade conceitual. Como Gerring aponta, mesmo dentro de uma área ou tradição intelectual – como é também o caso dos estudos sobre comportamento político – existe ambigüidade em torno de conceitos. Muitas vezes, conceitos são “dilatados”, cobrindo aspectos fora de seu uso convencional, ou são “encolhidos”, deixando de fora alguns aspectos, de acordo com a “necessidade” de cada estudo (GERRING, 1999, p. 360). Isso resultaria, muitas vezes, em utilizações divergentes de um mesmo termo, levando a inconsistências com relação ao significado de determinado conceito. Exploraremos alguns destes aspectos adiante.

confrontados com teorias concorrentes, cientistas e pesquisadores tomam como critério de decisão a performance empírica, deixando de dar a devida atenção para o fato de que suas avaliações a respeito de tal performance empírica são dependentes de compromissos conceituais (JOHNSON, 2002, p. 225).

Apesar de seu papel crucial, raramente reconhecemos a importância de problemas conceituais. Estes não gozam do mesmo status dos problemas empíricos. Há um clamor geral de que o progresso científico se dá através do crescimento gradual e cumulativo de conhecimento empírico. Todavia, tal acúmulo de conhecimento só ocorre quando tanto problemas empíricos quanto os conceituais são enfrentados. Com a ênfase em geral dada à importância da empiria, esquece-se que problemas conceituais são sérios percalços ao acúmulo de conhecimento e avanço em uma área, uma vez que problemas conceituais tornam implausíveis a assimilação adequada de resultados empíricos (JOHNSON, 2003, p. 87-92, 110-1).

Se o diagnóstico realizado no primeiro parágrafo deste capítulo é, ao menos em parte, correto, e a falta de clareza conceitual pode acarretar as confusões e seqüelas apontadas, talvez seja possível concluir que o conceito de participação política tem cumprido precariamente, se muito, a função referencial – no sentido de “base” ou “guia” para a convergência de entendimentos – que cabe aos conceitos.

Considerando as implicações teóricas e empíricas de problemas conceituais, qual caminho trilhar na tentativa de contribuir para a superação das disparidades definicionais do conceito de participação política? Ou o mais adequado seria, simplesmente, tomar tal problema como intratável e, assim, abrir mão mesmo de uma tentativa de construção de um conceito de participação política capaz tanto possibilitar a convergência de pesquisas e conhecimento já disponíveis como de auxiliar na orientação de etapas futuras? Parece-nos que esta não é a melhor opção. Diversos autores têm colaborado para a construção de um conceito generalizável de participação política e considerável avanço já fora realizado. Antes de avançarmos rumo a uma discussão deste conceito a partir da literatura da sociologia e ciência política, talvez nos seja de alguma valia uma breve revisão de como, no vernáculo, tal conceito pode ser concebido e entendido.

Antes de avançar rumo a algum refinamento do entendimento sobre o conceito de participação política, precisamos apelar ao senso comum. Se nossos conceitos não interpelam inicialmente ao senso comum, é pouco provável que ele se torne mais interessante ou frutífero simplesmente por sua incorporação a certo vocabulário técnico (EASTON, p. 1953, p. 126).

### 2.1.1 – Participação e política: alguma etimologia

Um ponto de partida que pode ser útil em trabalhos que se dedicam à discussão da definição do significado de um termo é a simples consulta a dicionários. Através do conhecimento do significado vernacular de um nome ou termo pode-se, em alguns casos, encontrar o sentido almejado, poupando ao interessado um trabalhoso processo de construção de uma definição e de um rótulo para a mesma. Não só pelo tempo poupado em tal empreitada, lançar mão da linguagem de uso corrente e já familiar facilita a comunicação e o entendimento do termo em questão, pois esta se assenta sobre um significado já compartilhado (GERRING, 2003, p. 368-70). Vejamos, portanto, como os termos “participação” e “política” são definidos em alguns dicionários.

Com relação ao termo “participação”, uma breve consulta a dicionários de fácil acesso aponta para uma definição, além de clara, compartilhada. Três dos mais difundidos dicionários brasileiros de língua portuguesa compartilham a definição de que “participar” é “tomar parte em”. O dicionário Aurélio (1993, p. 406) define “participar” como “ter ou tomar parte em”, e “participante” como “que ou aquele que participa, ou toma parte em alguma atividade”. O dicionário Houaiss (2003, p. 391) diz que “participação” é “ligar-se em colaboração a”; e o Silveira Bueno (1996, p. 485-6), em definição muito semelhante a do *Aurélio*, afirma que “participar” é “tomar parte em”.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Cabe apontar que os três dicionários citados também atribuem ao termo participação o significado “informar” e “comunicar”, significados estes que aparecem em alguns dicionários de outros idiomas. Embora tais significados não estejam reportados no corpo do texto principal, tais sentidos, enquanto marginais para nossos propósitos, não contradizem os significados que destacamos e nem estão no cerne do sentido usualmente atribuído à palavra participação quando referida à política. Cabe, todavia, deixar assinalados tais significados pois estes colaboram no entendimento tanto das

A consulta a dicionários de outras línguas sugere significados bastante semelhante aos termos correspondentes à participação em seus respectivos idiomas. O dicionário inglês Oxford define *participation* como “the action or fact of partaking, having or forming part of” e “taking part, association, or sharing (with others) *in* some action or matter” (OXFORD, 1971, p. 2086). O dicionário estadunidense Webster (1961, p. 542) tem como significado para *participate* “to have or to take part a share with others”.

Vejamos outras línguas latinas. Em espanhol, *participación* aparece como “acción y efecto de participar” (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2001, p. 1687) e “intervención en algún asunto” (DICCIONARIO SALAMANCA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 1996, p. 1158). Na língua de Cervantes, *participar* significa tomar parte de alguma atividade realizadas por várias pessoas e, ambém, te ou compartilhar as mesmas idéias e opiniões de outra pessoa (DICCIONARIO SALAMANCA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 1996, p. 1158; REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2001, p. 1687). Em italiano, o verbo italiano *partecipare* significa “prendere parte attiva a um fatto di ordinare o di interesse publico”, ao passo que o substantivo *partecipazione* remete a “presenza o intervento in um fatto di ordine o interesse collettivo” (DEVOTO; OLI, 1971, p. 1629). Em francês, *participation* significa “action de participer à” (ROBERT; REY-DEBOVE; REY, 1993, p. 1855).

Tal significado comum para participação, ao menos nos idiomas da região da Europa Ocidental, remetendo sempre à atividade de tomar parte ou se envolver em determinada ação, deve-se à raiz comum dos termos descritos acima, que remete ao verbo latino *participare*, que dá origem ao verbo participar, e ao substantivo *participatio*, do qual se derivou participação (GLARE, 1982, p. 1302; REZENDE; BIANCHET, 2005, p. 261). A origem de tais palavras latinas remonta ao século XV (AVELAR, 2004, p. 225).

Uma vez analisada, mesmo que brevemente, a palavra participação, para a qual encontramos certo significado compartilhado, vejamos o termo “político”, que cumpre a função semântica de adjetivo do substantivo participação. Uma vez que estamos a discutir significados e definições, antes de passarmos à discussão e proposição de uma definição conceitual do

---

definições de participação política assinalados antes como daquelas que ainda apresentaremos no restante de tal capítulo.



objeto “participação política”, cabe discutir, mesmo que rapidamente, o que qualifica tais atos, tal participação como “política”. Quais significados encontramos para tal termo?

A etimologia da palavra “político” remete ao termo grego *politiké*, que significa arte de governar (NASCENTES, 1952-5, p. 409), que viria a originar os latinos *politicus*, cujo significado é político, e *politicum*, que reporta à “referente ao Estado” (GLARE, 1982, p. 1302; REZENDE; BIANCHET, 2005, p. 286).

Em português, o dicionário Silveira Bueno (1996, p. 514) define o adjetivo “político” como “relativo aos negócios públicos”; o Houaiss (2003, p. 410), como “relativo à política”, definindo política como “ciência da organização, administração e direção de nações” e “arte de dirigir os negócios públicos”; e o Aurélio (1993, p. 430) como “da, ou próprio da política”, entendendo-se política como “conjunto dos fenômenos e das práticas relativos ao Estado ou a uma sociedade” bem como “qualquer atividade de exercício da política”.

Em outras línguas, tais significados também convergem. Em inglês, temos *political* como “of belonging, or pertaining to the state or body of citizens, its government and policy, esp. in civil and secular affairs; public, civil; of or pertaining to the science or art of politics” ou, ainda, como “relating to, concerned or dealing with politics or the science of government” e “belonging to or taking a side in politics or in connexion with the party system of government” (OXFORD, 1971, p. 2228). Outro dicionário de língua inglesa apresenta definição semelhante de *political*: “1) of or concerned with government, politics, etc. 2) having a definite governmental organization. 3) engaged in politics: as *political parties*. 4) of or characteristic of political parties or politicians” (WEBSTER, 1961, p. 576).

Em espanhol, as definições parecem mais focadas na ações de indivíduos do que em uma esfera da vida. Política (e política) aparecem como “que interviene en el gobierno o en la política de um Estado, comunidad o ciudad” (DICCIONARIO SALAMANCA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 1996, p. 1240); ou, ainda, como “pertenciente o relativo a la actividad política”, “dicho de una persona: que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estados”, e “actividad del ciudadano cuando interviene em los asuntos públicos com su opinion, com su voto, o de cualquier outro modo” (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2001, p. 1796). Na língua francesa, o adjetivo *politique* remete a 1) “relatif à la cite, au

gouvernement de l'État", 2) relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir dans un société organisée, au gouvernement d'un État, 3) "relatif à la théorie du gouvernement, du pouvoir", 4) "relatif aux rapports du gouvernement et de son oposición ; au pouvoir et à la lutte autour du porvoir, 5) "relatif à un État, aux États et à leurs rapports" (ROBERT; REY-DEBOVE; REY, 1993, p. 2000). Por fim, em italiano temos *politicare*, "partecipare alla vita publica" (DEVOTO; OLI, 1971, p. 1736).

Ao analisarmos os sentidos atribuídos ao adjetivo "político", nota-se certa convergência – que soa óbvia – a respeito de que tal termo diz respeito a algo (ou alguém) que mantém algum tipo de relação com a esfera da política. A definição inglesa do Oxford vai um pouco mais adiante, ao também atribuir conexão ao Estado, ao governo, ou a assuntos públicos, assim como temos no italiano uma referência ao envolvimento com a vida pública.

Entretanto, embora apontem tais vinculações, nenhuma das definições acima define aspectos do "político" que mostre sua peculiaridade mediante outras dimensões da vida. Mesmo o vínculo ao Estado e aos assuntos públicos é insuficiente, uma vez que tal vínculo não é qualificado. E qualificar a dimensão do "político" não significa isolá-la ou atribuir-lhe autonomia perante outras dimensões, uma vez que o "político" está imbricado em todos eles<sup>28</sup>; significa, todavia, especificar mesmo que apenas do ponto de vista analítico a que afinal de contas, tal termo se refere – permitindo, inclusive, entender de forma mais clara suas relações com e ramificações em outras esferas da vida.

Um exemplo pode ser tomado a partir da definição oferecida por Avelar (2004, p. 223). Avelar oferece diversos exemplos de modalidades de participação política – alguns mesmo talvez impróprios como, por exemplo, conversar sobre política (por razão sobre a qual falaremos adiante) – mas não deixa claro ao leitor o critério utilizado para classificar tais atividades como políticas. Dentre toda a "plêiade de atividades" que vai além dos exemplos dados pela autora, qual seria o critério a ser considerado para a inclusão de outras atividades dentro do rol de atividades relacionadas sob o rótulo de participação política? Sem tal critério,

---

<sup>28</sup> A este respeito, cf. Easton (1953, p. 97) e Reis, F. (2000, 2002).

como podemos distinguir uma simples conversa com vizinhos de uma reunião entre moradores com alguma finalidade de cunho político?

## **2.2 – O que é “o político”?**

Uma vez que se pretende contribuir para o esforço de superação dos problemas e ambigüidades das definições de participação política anteriormente apresentadas, faz-se necessário, como DiRenzo (1966) e Inkeles (1966) apontam, que o objeto que se pretende identificar com tal nome ou rótulo seja passível de ser localizado dentre outros objetos possíveis. Se participar é, como vimos, “tomar parte em”, pode-se tomar parte nos mais diversos tipos de ação. Se assim é, o que distingue a participação *política* das demais participações? Preliminarmente, o que distingue tal forma de participação das demais, sem dúvida, é o adjetivo que a acompanha, qualificando-a. Deste modo, um passo que se revela necessário é o quê, afinal, pode ser classificado ou considerado como *político*.

A discussão e circunscrição do que pode, ou deve, ser considerado como pertencente à arena política é extensa. Uma vez que não é nosso objetivo principal neste trabalho discutir os meandros do político, partiremos e nos apoiaremos na discussão de dois autores que apresentam contribuições para tal delimitação ou compreensão do que caracteriza tal âmbito – e que nos parecem bastar para os propósitos do presente trabalho.

Usualmente, a esfera da política aparece como referente à esfera do Estado. Entretanto, tal acepção do político aparece como imprópria, na crítica de alguns autores. De acordo com certas proposições, a política não se dá apenas em relação às instituições políticas formalmente constituídas. A política não estaria confinada apenas no âmbito do Estado. O político relaciona-se com e inclui situações de conflitos e regulação dos mesmos. De tal modo, embora obviamente inclua o Estado, não se limita a ele (REIS, 2000; WARREN, 1999, 2001). Deste modo, ao restringir a política ao âmbito do Estado ou ao que com ele se relaciona, exclui-se todo tipo de conflito e regulação de conflito que ocorrem fora da alçada do Estado.

Um critério analítico e mais amplo para a crítica da limitação da política ao Estado advém do trabalho de Fábio Wanderley Reis (1994, 2000, 2002). Reis critica a definição do político como mera referência ao Estado – uma vez que, para este autor, a esfera do político remeteria à ocorrência de interação estratégica ou à orientação de alguma forma conflitual, independentemente do âmbito em que ocorra e dos fins colocados em disputa. De acordo com Reis (1994, p.121-2),

o critério fundamental para uma definição analítica da própria política como tal, que teria a ver com a ocorrência da interação estratégica e da busca da “afirmação de si” ou do poder entre indivíduos e coletividades em *qualquer* contexto institucional ou social concreto e *independentemente do conteúdo específico dos fins que possam ser o objeto de conflito ou cooperação* em uma ou outra esfera de interação (...). Em outras palavras: a política, entendida como jogo de interesses ou como o “espaço” das relações estratégicas ou de poder, *não* tem conteúdo próprio e é socialmente ubíqua, penetrando as relações sociais de qualquer tipo e tendo a ver com a “base social” dos conflitos de qualquer natureza, ou dos focos potenciais ou efeitos de solidariedade e aglutinação passíveis de se envolverem em tais conflitos, da mesma forma em que tem a ver com a expressão organizacional dos conflitos e solidariedades no nível convencionalmente referido como “político” ou “político-institucional”.

Para Reis, remeter a definição da política tão somente ao plano do Estado leva a uma definição desidratada, e mesmo inaceitável, da política. Uma definição mais adequada de política envolveria toda situação de conflito potencial ou real que envolve, portanto, algum tipo de interação estratégica, independente do contexto concreto em que ocorram:

remeter a definição mesma da política ao próprio Estado (...) envolve uma definição empobrecedora e inaceitável da política. É claro que temos política fora do Estado. Temos política em toda situação de conflito potencial ou real. (...) Daí que, ao contrário da definição empobrecedora, (...) o que se impõe é uma concepção *analítica* da política, ou um recorte *analítico* da esfera da política na realidade social: em qualquer tipo de interação em que esteja envolvido de maneira ao menos potencial o conflito, em qualquer interação, portanto, de natureza estratégica, seja qual for o ambiente “concreto” em que ela se dê, nós temos política. O Estado vai surgir, nesta perspectiva, precisamente como a aparelhagem institucional destinada a processar os conflitos que se dão no âmbito da sociedade, ou como resposta aos problemas que ocorrem em conexão com tais conflitos, aparelhagem que os agentes em conflito vão tratar conseqüentemente de influenciar ou empolgar. Assim, a própria *definição* adequada de política remete ao plano geral da sociedade. (REIS, F. , 2002, p. 41-2)

Congruente com tal argumentação de Reis, há Dahrendorf (1974, p. 168), que defende uma abordagem do político com enfoque no conflito. Para este autor, tanto as relações de poder quanto as de resistência se estruturam socialmente, cabendo ao Estado exercer o papel de mediador nestes conflitos, garantindo aos indivíduos proteção contra de eventuais ameaças de outrem envolvidos nas disputas (DAHRENDORF, 1974, p. 168-71).

(...) pretendo sugerir que, independentemente do que há de analítica e teoricamente fecundo no exame do aspecto estratégico da interação em geral, a esfera do político pode, com frequência, ser tomada como correspondendo à esfera das *instituições* políticas. O indispensável é que se tenha claro que instituições políticas são aquelas que têm a ver com o conflito ou as relações estratégicas como tal em uma de duas maneiras possíveis, ou constituindo-se como instituições ou organizações para *participarem* como agentes de uma relação desse tipo ou buscando *regular* tais relações. (...) Como quer que seja, porém, há a necessidade, para que se tenha aí um problema analítico e prático autêntico, de que *algum* agente tenha condições de propor a questão de que se trate como tema político (REIS, F., 2000, p. 142-3).

De forma complementar à visão de Reis sobre o político, temos a contribuição de Warren, (1999) para a qual a política não está limitada à autoridade institucional, nem restringe-se a disputas sobre alocação. A concepção de política, por exemplo, de Easton (1953) como alocação autorizada [*authoritative*] pressupõe que as atividades políticas sejam ou institucionalizadas ou voltadas para o poder institucional. Ademais, definir os objetivos dos participantes como almejando políticas ou instituições oficiais (*authoritative*, oficialmente caracterizadas como políticas) restringiria o domínio da política a certo grupo ou tipo de intenção, transformando assim um resultado desejável normativamente na própria definição do domínio da política. Política não seria, também, co-extensiva a conflitos ou ao poder se tomados separadamente. Estes dois atributos, quando combinados, são necessários e suficientes para a definição da política (WARREN, 1999, p. 212-7). Assim, tal autor define “a política” da seguinte maneira:

(...) we can define politics as the subset of social relations characterized by conflict over goods in the face of pressure to associate for collective action, where at least one party to the conflict seeks collectively binding decisions and seeks to sanction decisions by means of power (WARREN, 1999, p. 218. Itálicos no original).

Considerando-se as contribuições de Reis (1994, 2000, 2002) e Warren (1999) a respeito do que caracteriza “o político”, tem-se uma definição ampliada de sua compreensão. Tais contribuições apontam para a caracterização da esfera política compreendendo o Estado, mas não se limitando a ele. Uma definição apropriada do político incluiria, do ponto de vista normativo, qualquer relação de conflito coletivo real ou potencial em qualquer âmbito da vida social. A política consistiria, assim, em *um dos* aspectos constitutivos de qualquer associação ou agrupamento humano (DAHL, 1966, p. 19; MOUFFE, 1996, p. 13).<sup>29</sup> Portanto, embora englobe a esfera estatal, não se restringe a ela, cabendo ao Estado o papel de mediador do conflito e protetor da integridade das partes em disputa. Cabe, ainda, sob tal definição do político, a idéia de que tais conflitos ocorreriam motivados pela busca de poder necessário para tomar e sancionar decisões.

Se assim consideramos o que constitui a natureza do “político”, faz-se necessária uma definição compatível de sistema político. Se a política é muitas vezes reduzida a fenômenos relacionados ao Estado, o mesmo também acontece com o sistema político: por diversas vezes, o sistema político é reduzido ao próprio Estado, como instituição responsável pelo processamento de *inputs* e geração de *outputs* de característica política.

Todavia, se a própria política, dada sua natureza transversal, não se limita ao âmbito do Estado, também não parece pertinente a consideração do sistema político como limitado ao aparato estatal, pois ele estaria, assim, incapaz de processar estímulos e gerar respostas a ações políticas de natureza não-estatal. Se assim for, a definição de sistema político deve ter caráter amplo, no sentido de incorporar variadas instâncias de processamento de conflitos – ou *inputs*. Entretanto, dado o caráter transversal da política em relação às demais esferas da vida, torna-se tarefa difícil atender às sugestão de Easton (1953, 1957), a despeito de toda sua fecundidade e influência sobre a literatura que a segue, de que o sistema político deve ser claramente distinguível – mesmo que apenas analiticamente – do restante ambiente em que se situa. Uma definição de sistema político mais adequada à própria definição de política aqui

---

<sup>29</sup> “Throughout human history, in all societies most people have devoted a significant amount of their time attempting to influence the decisions of others in associations they believe are important to their lives: their family, tribe, workplace, neighborhood, business firm, professional association, trade union, club, church, or whatnot. In that sense, the use of influence, power, and authority is spread throughout all of human life, and ‘politics’ is universal” (DAHL, 2006, p. 55).

defendida seria aquela proposta por Dahl (1966, p. 19), em que “um sistema político consiste de qualquer padrão permanente de relações humanas que implique, de maneira significativa, em poder, governo ou autoridade”. Tal definição prescinde da existência de e mesmo da referência a um aparato institucional ou estatal, embora possa incluí-lo.

Limitar a política ou o sistema político às relações com o aparato estatal corresponderia, mesmo que inadvertidamente, à alegação da não existência da política em contextos não-modernos. Em outros arranjos sociais, a não-existência de um Estado não significa a total ausência de algum tipo de instituição reguladora de comportamentos e conflitos<sup>30</sup>. Mesmo no caso da sociedade moderna, embora o Estado desempenhe papel crucial na esfera política, também podemos afirmar a existência de política fora da esfera estatal.

### **2.3 – Generalidade e especificidade conceitual**

Como trataremos em páginas posteriores, existem numerosos desencontros terminológicos no estudo da participação política.<sup>31</sup> Tal conceito assume os mais diversos significados, muitas vezes em decorrência do desenho das pesquisas em que é utilizado: a participação política é definida como referente a determinado fenômeno sob análise, numa tentativa de associar determinados indicadores empíricos ao arcabouço teórico subjacente à análise. Este processo de especificação de indicadores de participação política se dá conjuntamente a uma restrição de seu significado aos fenômenos sob mensuração. Assim, por vezes perde-se de vista certo caráter mais amplo correspondente ao amplo fenômeno da participação política (dada a amplitude da esfera do “político”, discutida anteriormente), o que dificulta, entre outras coisas, a cumulatividade dos resultados de diferentes estudos.

---

<sup>30</sup> Instituição é concebida, aqui, no sentido amplo do termo, compreendendo qualquer padrão estável de interação social (EISENSTADT, 1968, p. 409). Assim, são reunidas sob a mesma rubrica tanto instituições consideradas “políticas”, como uma casa legislativa, como instituições outras que também servem como referência para padrões de comportamento, como o patriarcado, o matrimônio etc.

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, ao final deste capítulo, uma compilação (não exaustiva) de diferentes definições para o fenômeno da participação política.

Alternativas para se contornar tal problema devem incluir não só propostas de definição generalizável de participação política; devem, também, contemplar alguns aspectos relacionados à formação de conceitos. Tal discussão sobre conceitos pode sugerir diretrizes para a elaboração de uma definição de participação política passível de generalização. Tal definição será debatida mais adiante. Agora, vejamos alguns apontamentos da literatura sobre construção de conceitos que podem nos auxiliar neste percurso.

A formação de conceitos diz respeito a três aspectos do processo de definição de um fenômeno ou ente, quais sejam: (1) qual o fenômeno ou evento a ser definido (se refere à extensão do que será definido – momento de denotação); (2) quais os atributos e as propriedades que o definem (corresponde à especificação de suas características – conotação, definição); e (3) um termo, nome ou rótulo que englobe 1 e 2 (GERRING, 1999, p. 357-8).

O processo de definição das características que são peculiares ao fenômeno em questão deve ser capaz de distingui-lo de outros, de trazer à tona seus traços peculiares, permitindo assim sua identificação, diferenciação (perante os demais objetos) e localização. Deste modo, a formação e a diferenciação de conceitos são processos simultâneos. O momento de diferenciação de conceitos diz respeito não apenas àquilo que um conceito é (ou, melhor, ao objeto a que se refere) mas, também, por consequência, onde ele está. Uma vez que se sabe o que caracteriza (e, portanto, diferencia) um conceito, torna-se possível localizá-lo e, portanto, torná-lo operacional através do desenvolvimento de variáveis ou indicadores. Entretanto, a formulação de conceitos não se relaciona com seus indicadores empíricos, tratando-se de etapas distintas no desenho de uma pesquisa (GERRING, 1999, p. 377-8).<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> De acordo com Gerring (1999, p. 367ss), o processo de formação de conceitos (composto pelas três etapas descritas anteriormente) é melhor entendido como uma tentativa de mediação de oito critérios: familiaridade, ressonância, parcimônia, coerência, diferenciação, profundidade, utilidade teórica e *field utility* (utilidade do conceito dentro do campo de estudos para o qual ele foi elaborado). Diferentes conceitos enfatizarão mais ou menos certos aspectos, existindo melhores ou piores alternativas de acordo com os objetivos colocados para sua construção, significando que a construção de um conceito é um conjunto de *tradeoffs*. Neste momento, apenas mencionaremos tais critérios que devem guiar a construção de conceitos. Ao final deste capítulo, tentaremos avaliar em que medida a definição de participação política proposta é feliz em atendê-los.



Como uma estratégia para formação de conceitos, Gerring propõe o que chama de “estratégia min-max”. A estratégia min-max se mostra interessante por auxiliar a definir conceitos-chave mais facilmente, definindo a abrangência do conceito em questão, e evitando debates puramente “semânticos” (GERRING, 2003, p. 226). Definições mínimas (que privilegiam a conotação) identificam os aspectos básicos de um conceito, suficientes para delimitá-lo, embora mantenham todos os significados não-idiossincráticos associados ao termo. Incorpora todos os atributos definicionais que são necessários e que estão sempre presentes. Definições típico-ideais (que privilegiam a extensão) incorporam uma coleção “máxima” de atributos, que inclui todas as características não-idiossincráticas que, juntas, definem o conceito em sua forma mais “pura” e ideal. Definições mínimas são mínimas em seus atributos, e máximas no alcance do fenômeno, enquanto definições de tipo ideal são máximas em seus atributos e mínimas em abrangência. Uma definição min-max define o quadro dentro do qual uma definição contextual deve se encaixar (GERRING, 2003, p. 207-8, 224)

Entretanto, embora denotação e conotação sejam inversamente correlacionadas, nem sempre tal relação existirá entre o número de atributos abarcados por uma definição e seu alcance empírico. O alcance empírico de uma definição com poucos atributos pode ser bastante limitado, dependendo dos atributos incluídos. É a natureza de tais atributos, e não apenas seu número, que determina a extensão de um conceito (GERRING, 2003, p. 208-9).

Outro aspecto relevante na construção de conceitos que importa ter em mente para a discussão que segue diz respeito aos níveis de abstração envolvidos neste processo. Sartori (1970, p. 1041) aponta a existência de três níveis de abstração de conceitos:

- 1) alto nível de abstração: utilizado em conceituações universais;
- 2) nível médio de abstração: pretende realçar similaridades à custa da peculiaridade, está no âmbito das generalizações, mas não é universal;
- 3) nível baixo de abstração: busca a acuidade, sacrifica a extensão (denotação) a favor da intensidade (conotação).

**Quadro 2.1**  
**Níveis de abstração e aplicação conceitual**

	Nível de abstração		
	Alto	Médio	Baixo
Tipo de conceituação	Universal	Geral e taxonomia	Contextual
Escopo	Comparação entre áreas	Comparação intra-área	Comparação entre casos
Propósito	Teoria geral	Teoria de médio alcance	Aplicação limitada / restrita
Propriedades lógicas	Máxima extensão e mínima intensidade	Equilíbrio entre extensão e intensidade	Máxima intensidade e mínima extensão
Propriedades empíricas	Definição por negação	Definição por gênero e diferença	Definição contextual

Fonte: Elaboração própria a partir de Sartori (1970, p. 1044).

Conceitos com diferentes níveis de abstração se prestam a propósitos distintos. Conceitos com elevado nível de abstração privilegiam a abrangência do fenômeno a que se referem. São definidos antes por afirmação do que não são do que por traços peculiares. Dada sua amplitude, prestam-se a teorizações gerais na montagem de esquemas analíticos que pretendem atingir alto nível de generalização, como é o caso das teorias gerais. Neste sentido, sua aplicabilidade geral propõe que sejam utilizados em diferentes áreas de estudo como denominador para interpretação geral. Conceitos com nível médio de abstração pretendem abarcar sob um mesmo rótulo fenômenos que partilhem determinadas características em comum. Tende, assim, a ser o mais geral possível, no sentido de englobar todos os entes ou fenômenos que apresentam determinado conjunto de características. Por operar a partir do que é semelhante entre os objetos que engloba, e por diferenciá-los de outros por estas características, tais conceitos têm propriedades taxonômicas importantes, por permitirem a construção de esquemas de classificação de fenômenos. Por fim, conceitos com

baixo nível de abstração são definidos contextualmente: abarca um número restrito de casos pois incorpora o maior número de elementos definidores dentro de uma situação específica.<sup>33</sup>

Sem a pretensão de adiantar uma discussão a ser realizada mais à frente, ilustremos diferentes possibilidades de definição de participação política, considerando-se diferentes níveis de abstração. No nível mais alto de abstração, teríamos o conceito de participação, sem adjetivos ou complementos. Este conceito se referiria a qualquer tipo de ação ou a tomar parte em alguma atividade que busque um fim qualquer. Por exemplo, participar de um encontro de casais, participar de um culto religioso, participar no cultivo ou criação de algum ser vivo. Envolve a participação política, mas vai além dela. No nível médio, teríamos a participação política, que significaria participar de ações que visam a influenciar as decisões e alocações de recursos a serem tomadas ou realizadas por um foco de poder como, por exemplo, o Estado ou, também, dependendo da circunstância, de um chefe local. No nível mais baixo de abstração, teríamos a participação política em determinado ponto do tempo e do espaço, pois as formas de participação variam nestas dimensões, em virtude das configurações sociais, das circunstâncias, do foco de poder em alvo, e dos recursos disponíveis para a participação, ou ainda os processos envolvidos em determinada forma específica de participação política.

Não intentamos nesta seção avançar mais do que isso na discussão sobre formação de conceitos. Tal debate é riquíssimo, e uma abordagem mais extensa exigiria um trabalho específico.<sup>34</sup> Basta, aqui, trazer à tona alguns aspectos relevantes para os nossos propósitos nas páginas seguintes.

---

<sup>33</sup> É importante não confundirmos os três graus de abstração conceitual (propostos por SARTORI) com os três níveis constitutivos de um conceito (propostos por GOERTZ, de que trataremos adiante. Seria necessária uma abordagem de maior fôlego para tratar adequadamente deste problema. Todavia, talvez seja possível argumentar que não parece possível adequar conceitos com alto grau de abstração dentro do esquema de três níveis constitutivos de um conceito. Nossa impressão, que não pode ser melhor desenvolvida aqui, sugere que o nível básico de um conceito apresenta certa correspondência com o nível médio de abstração), e o nível secundário apresente alguma semelhança com o nível mais baixo de abstração. Os níveis constitutivos de um conceito serão apresentados na última seção deste capítulo. Todavia, nos parece pertinente chamar atenção agora para esta possível confusão de modo a evitá-la adiante.

<sup>34</sup> Avançar em um debate sobre conceitos implica revisitar a própria definição da palavra “conceito”, que é bastante disputada. Diferentes definições de conceito, seja a respeito de natureza, seja de sua aplicabilidade, se prestam a análises distintas. Discussões sobre tipos de conceito e suas aplicações

## **2.4 – Quatro caminhos para o conceito de participação política**

Discutiremos algumas definições do conceito de participação política. Os autores tratados, além de apresentarem uma definição de participação política, discutem alguns de seus componentes, permitindo que a consideração de certas especificidades de suas proposições conceituais. Tais componentes permitem traçar o âmbito da definição apresentada, bem como a variedade de atos passíveis de serem considerados sob tal rótulo.

As definições discutidas a seguir não são, evidentemente, exaustivas da variedade de critérios considerados para a conceituação da participação política. Selecionamos tais definições pois os critérios utilizados nas mesmas nos parecem, se combinados, adequados para dar conta das dimensões envolvidas num conceito generalizável de participação política, como imaginamos ficará mais claro na última seção desta capítulo. Neste momento, nosso objetivo é apresentar tais definições e elementos e critérios utilizados em suas composições. Em seção posterior, apresentaremos considerações e críticas relativas a tais definições e critérios. Os autores discutidos estão ordenados cronologicamente, seguindo as datas de publicações dos trabalhos tomados como referência em cada caso. Não por coincidência, Sidney Verba, talvez o principal autor no campo de estudos sobre participação e desigualdade política, é o primeiro autor abordado, e Conge, o que apresenta um conjunto de critérios mais extenso, é aquele que encerra as discussões.

### **2.4.1 – Sidney Verba & Norman Nie**

Em seu artigo “Democratic participation”, publicado em 1967, Sidney Verba realiza interessante abordagem da problemática da participação política, que será retomada posteriormente, em obra de maior fôlego, em *Participation in America*, escrita em co-autoria com Norman Nie e publicada em 1972. A discussão realizada nestas obras abrange tópicos como uma proposta de definição de participação política e sua importância para a política

---

em diferentes campos disciplinares podem ser encontradas em Adcock (2005), Collier e Mahon (1993), e Medin e Smith (1985).

democrática, os chamados modos de participação e seus indicadores, recursos, custos e a desigualdade na participação política. Em boa medida, o artigo de 1967 realiza uma apresentação da agenda de pesquisa a ser buscada por Verba nas décadas seguintes, que tem como um de seus principais frutos o livro publicado em 1972 com Nie, uma das obras mais citadas e discutidas da Ciência Política contemporânea.

A despeito da amplitude de tópicos abordados em tais obras, nosso foco será na definição dada à participação política – ou “participação democrática”, como prefere Verba – e em seus componentes constituintes. Retomando a definição já exposta anteriormente, Verba (1967, p. 55) apresenta a seguinte definição de participação política:

As a rough beginning, we may define participation as referring to acts by those not formally empowered to make decisions – the acts being intended to influence the behavior of those who have such decisional power. And successful participation refers to those acts that have (at least in part) the intended effects.

Verba e Nie (1987, p. 2) retomam tal definição de forma semelhante, porém levemente mais restritiva, ao afirmarem que:

Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take. The definition is rough, but it is adequate for delimiting our sphere of interest. It indicates that we are basically interested in *political* participation; that is, in acts that aim at influencing *governmental* decisions. Actually, we are interested more abstractly in attempts to influence the authoritative allocations of values for a society, which may or may not take place through governmental decisions. But, like most political scientists who start out with such an abstract concern, we shall concentrate on governmental decisions as a close approximation of this more general process. (itálicos no original.)

Tal definição aparece, embora com o mesmo conteúdo, mais sintética em (NIE; VERBA, 1975, p. 1):

By political participation we refer to those legal activities by private citizen which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take.

Em todas as três definições, participação política é caracterizada como ato realizado por não-ocupantes de posições formalmente instituídas para a tomada de decisões cujo intento é influenciar os atos daqueles investidos de poder decisório. Tal núcleo definicional aparece, também, em definições de outros trabalhos de Sidney Verba (cf. VERBA; NIE; KIM, 1987, p. 46; VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 37; BURNS; SCHLOZMAN; VERBA, 2001, p. 4), de modo que não se faz necessário revisitá-las aqui.

Tal definição é apontada como preliminar, ainda grosseira [rough], mas afirma que tais limitações não tornam sua definição problemática uma vez que serve como delimitador para uma área de interesses mais do que uma distinção clara entre atos participatórios. Deste modo, acreditamos adequado iniciarmos a discussão desta seção com tal definição, uma vez que ela serve como demarcação, mesmo que inicial, para uma agenda a ser perseguida pelo autor através das duas ou três décadas subseqüentes e, dada a posição de destaque ocupada por Sidney Verba e seus colegas nas discussões sobre participação política, serve como referência para boa parte das pesquisas desenvolvidas desde então sobre o assunto.

Alguns aspectos relacionados à definição de participação política apresentada de forma a qualificar e delimitar seu escopo (VERBA, 1967, p. 56-7; VERBA; NIE, 1987, p. 2-3). São eles:

1. Tal definição inclui e destaca a *intenção* de influenciar tomadores de decisão na esfera governamental;
2. Não inclui participação de apoio ou cerimônias políticas, expressão de apoio ao governo, participação em paradas, trabalho em projetos comunitários, participação em grupos organizados pelo governo, ou voto em eleições cerimoniais;
3. Se restringe a *atividades* políticas, não incluindo opiniões, crenças, ou outros aspectos relacionados às *political attitudes*;
4. Não se limita a nenhum nível governamental específico;

5. Refere-se às interações entre cidadãos e tomadores de decisão, de tal modo que o entendimento da participação em si e seus efeitos inclui o estudo de ambos os lados;

6. Não é necessariamente participação bem-sucedida, que alcance os objetivos pretendidos – pode, portanto, ser frustrada, não alcançar seu objetivo;

7. Existem diferentes modos de participação política para além do envolvimento em atividades eleitorais.

8. As atividades contempladas nas análises dos autores, guiadas por tais definições, focam na participação política “ordinária”, *within the system*, reconhecidas como legais e legítimas, excluindo atividades de protesto, violência política etc.<sup>35</sup>

Tais características das definições apresentada por Verba e Nie apontam que, para tais autores, participação política constitui atos não-ilegais cuja intenção é influenciar ou interferir seja na seleção de ocupantes de cargos no sistema político, seja nas decisões tomadas por estes. Tais atos podem ser de diferentes tipos, constituindo o que os autores chamam de “modos de participação”, que são grupos de atividades fortemente correlacionadas entre si, que tendem a ser desempenhadas pelos mesmos indivíduos, que apresentam características, custos e impactos diferenciados. Embora o que Verba e Nie nomeiam como “participação democrática” vá além da relação com a esfera governamental, envolvendo também decisões que afetam os participantes em outras esferas não-governamentais, participação *política* restringindo-se à tentativa de influenciar ações do governo.

#### 2.4.2 – Myron Weiner

A contribuição de Myron Weiner aqui debatida é publicada em 1971; portanto, entre 1967, data do artigo de Sidney Verba, e 1972, quando ocorre o lançamento do livro de Verba e Nie. Entretanto, como Verba e Nie (1972) parecem estar claramente influenciados pela definição

---

<sup>35</sup> A crítica a este aspecto da definição de Verba e Nie será discutida adiante.

de Verba (1967), os pontos que nos parecem ser os eventuais avanços de Weiner não são incorporados em *Participation in America*.

A discussão de Weiner sobre a definição de participação política surge em contexto diferente daquela de Verba e Nie. Weiner discute participação política em um volume que se pretende, em certa medida, como um balanço da discussão sobre desenvolvimento político, englobando dados e pesquisas realizadas em perspectiva comparada. Talvez em decorrência do contexto mais amplo de dados e casos a serem cobertos em sua análise, Weiner traça uma definição de participação política mais ampla que aquela proposta por Verba e Nie (focalizados no problema da participação política considerando, naquele momento, apenas dados relativos ao contexto dos Estados Unidos), capaz de abarcar um número maior de eventos. Vejamos a definição proposta por Weiner:

If, therefore, we want to use a definition of political participation that can cover the wide range of activities viewed as participation in different societies, then the definition must be somewhat comprehensive. For the purposes of this chapter I shall use the concept of political participation to refer to any voluntary action, successful or unsuccessful, organized or unorganized, episodic or continuous, employing legitimate or illegitimate methods intended to influence the choice of public policies, the administration of public affairs, or the choice of political leaders at any level of government, local or national. (WEINER, 1971, p. 164)

A definição proposta por Weiner incorpora elementos apresentados por Verba (1967): participação política diz respeito a atos cujo objetivo seja influenciar a escolha de ocupantes de determinados cargos ou influenciar suas decisões em qualquer nível de governo, podendo ser tal objetivo ser alcançado ou não. Entretanto, ela é mais ampla que aquelas apresentadas por Verba e Nie, por ser menos restritiva em alguns aspectos. Sob a definição de Weiner é possível classificar como participação política atos que não poderiam sê-lo na definição discutida na subseção anterior. Também passam a ser incorporados atos considerados ilegítimos. Tal inclusão, embora altere apenas um aspecto das definições de Verba e Nie, é bastante significativa, pois permite a incorporação de diversas formas de participação política que podem ser frequentes dentro de certos contextos, em especial formas violentas, ou que pelo menos sejam consideradas como ilegais em determinados pontos do tempo ou do espaço.



Dentre as diversas dimensões presentes na definição de Weiner (1971, p. 164-5), o autor comenta de forma detida três delas:

1) participação política é definida como consistindo em uma ação (incluindo-se verbal), excluindo, portanto, opiniões e sentimentos subjetivos. Alienação política constitui um ato político tão somente se for verbalmente expressada – a manifestação de tal postura constituiria, a nosso ver, certo tipo de *input* de desaprovação no sistema político, como por exemplo uma reação negativa a alguma decisão tomada ou política implementada, ou uma manifestação de desaprovação da estrutura do sistema político em si;

2) participação política se referiria a atividades voluntárias. Atos como servir o Exército por convocação ou pagar impostos não seriam classificados como participação política, como também não seriam a participação, sob ordem ou pressão governamental, em organizações ou manifestações. Tal “participação de suporte” ou, mais precisamente, mobilização coercitiva é importante em regimes autoritários e totalitários, mas não deve ser confundida com a participação voluntária, oriunda da opção do cidadão;

3) uma vez que uma das dimensões da participação política envolve, entre outras coisas, a seleção de ocupantes de certos cargos políticos, a definição assume que o cidadão tenha opções de realizar escolhas em tal seleção. Exclui, portanto, votações em circunstâncias de único candidato, onde não há escolha.

A definição de participação política apresentada por Myron Weiner pode ser considerada, de certo modo, uma ampliação das definições de Sidney Verba com Norman Nie. Deve-se tal ampliação à inclusão de atos considerados ilegais no rol de atos e comportamentos passível de ser rotulado como participação política. Há, ainda, outros dois aspectos que estão presentes na definição de Weiner e ausentes na de Verba e Nie: participação política inclui tanto atos organizados como desorganizados, e também atos ou comportamentos episódicos ou contínuos. Nenhum destes aspectos modifica a definição de Verba e Nie, talvez apenas tornando explícitos pontos que são omitidos em diversas outras definições.

#### 2.4.3 – Samuel Huntington & Joan Nelson

Assim como Weiner, Huntington e Nelson (1976) também lidam com o problema da participação política em perspectiva ampliada, tratando do problema da participação em

países considerados em desenvolvimento. Talvez devido à heterogeneidade de países considerados em sua análise, Huntington e Nelson também lançam mão de uma definição de participação política mais ampla que aquelas de Verba e Nie. Em Huntington e Nelson (1976, p. 3), participação política é definida como:

By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective.

A definição de Huntington e Nelson mostra-se como semelhante àquela de Weiner, também se diferenciando de Verba e Nie por incorporar formas de participação consideradas em certos contextos como ilegais ou ilegítimas. Todavia, a definição de Huntington e Nelson avança com relação à de Weiner por tornar claro um aspecto que estaria, se muito, apenas implícito em sua definição de 1971: Huntington e Nelson incorporam de forma explícita atos violentos dentre as formas que a participação política pode tomar.

A respeito da definição apresentada, Huntington e Nelson (1976, p. 4-7) tecem certas considerações a respeito de dimensões do que consideram participação política:

1) os autores focam a participação de cidadãos, e propõem que nem toda atividade política seja participação. Deste modo, excluem atividades de funcionários do governo ou de partidos, candidatos e lobistas no desempenho de seus papéis. Participação política considerada como é intermitente, *part-time*, e secundária ou “não vocacional” para a participação de não-profissionais;

3) participação política inclui apenas atividades que intentam afetar tomadas de decisões governamentais. Tais atividades são direcionadas a atividades públicas reconhecidas como portadoras da palavra final na decisão sobre alocação de recursos em uma sociedade. Em geral, pressiona-se para que as autoridades atuem de determinada maneira, ou para substituir ou manter ocupantes de tais cargos. Mais raramente, tem como objetivo alterar aspectos do sistema político. Atividades *full-time* daqueles engajados em atividades de oposição, não são incluídos no conceito;

4) inclui tanto atos voluntários quando mobilizados.

A definição de Huntington e Nelson aparece como uma ampliação dos conceitos apresentados anteriormente por Weiner e Verba e seus colegas. Huntington e Nelson incorporam características de outras definições e tornam explícitas outras que ou estavam apenas de forma subjacente presente nas demais, ou eram simplesmente descartadas, como a participação em atos violentos.

Há um ponto, entretanto, em Huntington e Nelson se contrapõem a Weiner. Para estes autores, participação política não deve se restringir a atos autônomos dos indivíduos. Mobilizações também deveriam ser incluídas entre as formas de participação, seja por considerarem difícil tarefa traçar uma clara distinção entre atos autônomos e mobilizados, seja por também significarem algum tipo de pressão sobre o sistema político ou sobre o governo. Embora seja importante pontuar a inclusão desta nova dimensão à participação política, a discussão sobre o caráter autônomo ou mobilizado da participação será realizada com maior cuidado posteriormente.

#### 2.4.4 – Patrick Conge

Embora seja autor menos consagrado no âmbito dos estudos sobre comportamento político – relações internacionais são sua principal área de interesse – que os autores tratados anteriormente, Conge é autor de uma discussão bastante peculiar e minuciosa sobre o conceito de participação política. Sua abordagem propõe uma reconstrução do conceito que deve ser guiada, simultaneamente, pela aplicação dos critérios de generalidade e de precisão na definição do significado do conceito (CONGE, 1988, p. 246). Tal apreciação vai ao encontro do que sugere Gerring (1999; GERRING; BARRESI, 2003) a respeito da construção de conceitos.

Conge inicia com uma decomposição do conceito de participação política, realizando uma desagregação binária de seis dimensões principais do conceito, resultando em 12 componentes: (1) formas ativas e passivas; (2) comportamentos agressivos e não-agressivos; (3) objetos estruturais e não-estruturais; (4) “alvos” (aims) governamentais e não-governamentais; (5) ações mobilizadas e voluntárias; e (6) objetivos intencionais e não-intencionais. Uma tentativa de reconstrução do conceito a partir da inclusão destes 12

componentes, guiada pelo critério da generalidade, levaria a uma definição de participação política abrangendo qualquer ação ou inação (passividade) de indivíduos ou coletividades que, intencionalmente ou não, dá apoio ou se opõe a mudanças e permanências a *features* do governo ou comunidade. Tal definição seria caracterizada por três aspectos: (1) a ação pode ser verbal ou escrita; (2) inação se refere a formas passivas, inclui atitudes políticas e sentimentos (como apatia e indiferença), e inclui atenção ao que se passa no mundo da política; (3) ação e inação podem ser ou não ligadas ao processo eleitoral, violentas ou não, direcionadas a objetos estruturais ou não, relacionadas a fenômenos fora da política, mobilizada ou voluntária (CONGE, 1988, p. 241-6).

Entretanto, tal definição torna-se tão geral a ponto de ser de improvável aplicação prática, segundo Conge – e, acrescentamos, mesmo teórica. Uma adequação de tal conceito requer a eliminação de certos componentes de modo a atender ao princípio da precisão, especificando tanto os componentes de uma definição de participação política como o significado dos mesmos (CONGE, 1988, p. 246-7):

1. eliminação de atitudes e sentimentos: tais componentes explicam *por que* indivíduos participam ou não, mas não dizem respeito a o que participação significa;

2. eliminação de atenção a o que se passa na política (“political awareness”): atenção não significa estar envolvido ao processo. Assim como atitudes e sentimentos, é uma pré-condição para a participação. Participação política significa envolvimento ativo;

3. participação política diz respeito aos atos em si. Não diz respeito às intenções do participante ou ao resultado das ações. Intenções dizem respeito às motivações de quem age, e resultados dizem respeito às conseqüências;

4. comportamento “agressivo” deve dizer respeito a *atos* violentos. Tal termo tem significado amplo, podendo incluir tanto ações violentas como ações ilegais, não-ortodoxas e inconvenientes; tais caracterizações variam no tempo e no espaço;

5. participação política deve ser pensada como atividades de apoio *ou* oposição a estruturas do Estado, autoridade ou decisões relacionadas a alocação de bens públicos – seja no âmbito local ou nacional. De acordo

com Conge, o foco em estruturas do Estado permite a incorporação de ações violentas, até a inclusão de revoluções e guerra civil. Entretanto, seria ilógico apenas incorporar ações contra o Estado e suas estruturas, e não incorporar aquelas que as apóiam ou a defendem – o que incorpora, inclusive, através de ações armadas e “ações preventivas” contra possíveis mudanças no sistema político (ver também HUNTINGTON, 1975; HUNTINGTON; NELSON, 1976);

6. se a ação não se volta para estruturas do Estado, autoridades e decisões sobre bens públicos, ela *não* é participação política. Participação política envolve relações de/com poder e autoridade. Uma vez que os principais elementos de poder e autoridade são os governos, política envolve governos; portanto, participação política envolve ação na esfera (*realm*) do governo;

7. considera-se todo comportamento apoiando ou confrontando tais estruturas ou autoridades decisórias como participação política, seja ela fomentada pelo Estado ou de iniciativa popular/dos próprios cidadãos. Para Conge, esta é uma questão empírica, e não conceitual.

Após todo este processo de avaliação de diversos componentes que são eventualmente presentes em definições do conceito de participação política, Conge sintetiza suas considerações na seguinte proposição:

Political participation, then, may be defined as individual or collective action at the national or local level that supports or opposes state structures, authorities, and/or decisions regarding public goods. Three aspects of the definition should be emphasized. First, the action can be verbal or written. Second, it can be violent or nonviolent. Third, it can be of any intensity (CONGE, 1988, p. 247).

Dentre as definições aqui discutidas, a proposta por Conge talvez seja a mais abrangente. Participação política incluiria qualquer ato, seja ele violento ou pacífico, que apóie ou se oponha a estruturas estatais, autoridades e/ou decisões relacionadas a bens públicos, do qual o indivíduo participa seja por uma decisão autônoma, seja como fruto de mobilização. É muito semelhante àquela de Huntington e Nelson, diferindo desta por incorporar e destacar que atos considerados como de participação política podem ser tanto de apoio como de oposição a estruturas estatais, ocupantes de cargos, ou decisões tomadas.

Assim como todas as demais definições abordadas, também se restringe a ações relacionadas à tentativa de influência sobre o aparato estatal. Tal ponto – que aparece em todas as quatro definições analisadas – talvez seja o principal ponto fraco da definição de Conge. Esta carência será analisada na seção seguinte.

## **2.5 – Uma definição generalizável?**

A tarefa científica é, sem dúvida, pôr em contato, em confronto esses instrumentos e essas teorias, e quanto mais pudermos alcançar um ponto de vista unificado (eliminando as confusões terminológicas, que são muitíssimas) melhor será. (ECO, 1984, p. 5)

### **2.5.1 – Problemas das definições discutidas**

Uma vez discutidas algumas definições de participação política propostas pela literatura e uma concepção do fenômeno político que não o restringe apenas ao âmbito do Estado, temos condições de apresentar e discutir alguns problemas relacionados às definições expostas anteriormente. Nosso principal objeto nesta seção será a definição proposta por Verba e Nie em virtude de seu inegável impacto sobre grande volume de pesquisas sobre comportamento político realizado posteriormente. À medida que avançarmos nesta discussão, apontaremos fragilidades nas demais definições discutidas. Em especial, chamaremos atenção para a frágil compreensão do político envolvida em todas as quatro definições apresentadas anteriormente.

A definição de participação política de Verba e Nie (1987) tem sido criticada por considerar apenas as manifestações políticas *within the system*. O foco em tais atos políticos, restritos ao âmbito das ações legais e ordinárias, é incapaz de incorporar adequadamente formas de participação tais como grupos de interesse e manifestações violentas (SCHONFELD, 1975; RUSK, 1976; CONGE, 1988).

Tome-se, por exemplo, a exclusão de participação em atividades de protesto da definição de Verba e Nie. Embora Verba e Nie (1987, p. 3) não neguem a importância de tais formas de participação, justificam sua exclusão sob o argumento de que o entendimento das atividades

*within the system* pode auxiliar na compreensão da emergência e prática de tais atividades. Tal justificativa apresentada pelos autores aparece, entretanto, como inconsistente com o núcleo da própria definição de participação que apresentam. Se tais atividades são também capazes de gerar pressão sobre tomadores de decisão, a não-inclusão de tais atividades de protesto parece-nos uma insuficiência do enfoque dado à participação.

Não abordar determinadas formas de participação deve constituir uma questão de orientação empírica da análise, e não deve estar envolvida no âmbito da definição das atividades sob o rótulo participação política. Não se sabe se tal consideração a respeito das participações em protestos, realizada no trecho de *Participation in America* em que se discute a definição de participação política é intencional para a exclusão de tais atividades do âmbito da participação política, ou se é o caso tão somente de uma infelicidade dos autores em localizarem tal discussão justamente em tal ponto da obra. Todavia, independentemente do motivo, tal declaração acaba por levar, no mínimo, a confusões sobre se atos de protesto político, manifestações violentas e outras atividades consideradas ilegítimas ou ilegais devem ou não ser incorporadas entre as formas de participação política. Abre-se, assim, margem para críticas como as de Schonfeld (1975) e Conge (1988) a respeito da falha de tais autores em não romperem com certa tradição de pesquisa que negligencia tais formas de participação.

Uma crítica à abordagem de Verba e Nie dirige-se ao fato de que a restrição aos atos e manifestações *within the system* seria considerada “conservadora” por levar em conta apenas mudanças em decisões governamentais, e não eventuais pressões por mudanças na forma de governo (CONGE, 1988, p. 244).

Schonfeld também critica Verba e seus co-autores por não romperem com certa tradição de não considerar protestos e demonstrações públicas como formas de participação. A manutenção de tais atos fora do âmbito da participação política seria injustificável, pois tais comportamentos também parecem ser motivados pelo intuito de influenciar a seleção de ocupantes de cargos e/ou decisões que estes tomam. Portanto, tais atos também se enquadrariam dentro dos propósitos da definição do que se entenderia por participação política, mesmo na perspectiva de Verba (SCHONFELD, 1975, p. 143).

A proposição de Verba seguiria certa tradição nos estudos sobre comportamento político na qual também se poderia incluir Lester Milbrath. Schonfeld aponta que Milbrath (1965, p. 18, n. 10) também sugeria a exclusão de certos atos políticos a partir de uma justificativa também insustentável. Para Milbrath, apenas certos setores da sociedade utilizam tais formas de comportamento, consideradas legítimas demonstrações de expressão de política; outros setores veriam tais demonstrações como indignas ou impróprias. Em decorrência do julgamento feito por estes últimos, de aversão, tais atos não fariam parte da hierarquia de envolvimento político proposta por Milbrath.

Entretanto, como alega Schonfeld (1975, p. 143), se tais comportamentos se restringem ou não a certos grupos é uma questão empírica. E, mesmo se certos comportamentos fossem restritos, qual seria a justificativa teórica para a exclusão das demonstrações? Como critério, o fato de apenas certos grupos ou setores empregarem tal ou qual manifestação levaria, ao menos potencialmente, à exclusão de todos os comportamentos. Pior, tal procedimento levaria ainda a uma indesejável confusão entre aspectos definicionais e aspectos empíricos. Se demonstrações, manifestações, passeatas etc., são parte da definição, não é a rejeição de tais atos por determinados grupos ou setores que deve servir como argumento para sua exclusão do conceito – cabe lembrar, por exemplo, que alguns grupos radicais ou revolucionários podem ser contrários à participação em eleições, e nem por isso o voto deixa de ser considerado uma forma de participação.

Embora os elementos discutidos anteriormente já sejam em número suficiente para a discussão e eventual proposta de um conceito de participação política, há, ainda, um aspecto a ser discutido considerado: a relação entre *participação* e *mobilização*.

Sartori (1970, p. 1050-1) propõe a necessidade de se distinguir entre participação e mobilização, uma vez que tais termos se refeririam a coisas distintas e que não deveriam, portanto, fazer parte da mesma definição. Participação diria respeito à participação voluntária, fruto da decisão individual de tomar parte em algo. Mobilização, entretanto, não conteria a idéia de envolvimento voluntário, mas a idéia de um ente passivo que é colocado em ação por autoridades persuasivas. A comum sobreposição entre tais termos levaria a uma “extensão” (*stretching*) inapropriada do conceito de participação política, englobando sob tal rótulo fenômenos outros que não apenas a participação em si, transformando o conceito no que Mill



(1956, p. 28) classificaria como “nome equívoco” por dizer respeito a coisas que apresentam sentidos distintos.

Embora a crítica a tal dilatação do conceito de participação soe pertinente, e a distinção entre tais termos seja necessária para uma classificação adequada das diferentes formas de participação política, excluir atos mobilizados do *âmbito* de participação política, como realizado por Sartori não parece ser frutífero se nossa preocupação é uma tentativa de construção de um *conceito* de participação política. Como dissemos acima, a distinção de ações políticas mobilizadas ou não nos parece pertinente como forma de distinguir diferentes modalidades de participação política, diferenciadas pelos aspectos que a motivam. Entretanto, trazer tal consideração para dentro do conceito nos parece incorrer no mesmo erro de Milbrath, que apontamos anteriormente: tratar-se-ia de incorporar aspectos empíricos de um fenômeno – ou seja, as formas que este pode tomar – em uma discussão definicional. Isso fica especialmente claro ao considerarmos o papel atribuído a “autoridades persuasivas” que é, por si só, termo com significado pouco claro na proposição de Sartori. Pode-se, assim, colocar a seguinte questão a respeito da “persuasão” a que o autor se refere: e se as “autoridades” mencionadas realizarem tal mobilização através do convencimento e, assim, fazer com que indivíduos antes politicamente inativos passem a gerar pressões – ou inputs – no sistema político (independentemente de que tais pressões sejam favoráveis ou contrárias aos argumentos utilizados na tentativa de convencimento)?

Seja como for, num regime democrático, qualquer que seja o entendimento do termo “mobilização”, tal aspecto da vida política não deve ser considerado como um componente da participação política *em si*. A mobilização é logicamente anterior à participação, atuando sobre a predisposição à mesma. Portanto, é anterior a esta, seja a mobilização protagonizada por indivíduos ocupantes de cargos internos ao sistema político, seja por lideranças da “sociedade civil”. Neste sentido, a mobilização pode ser uma causa da participação: indivíduos podem ser mobilizados através de mensagens ou rituais políticos (CHWE, 2001; KERTZER, 1988) ou por redes de recrutamento (SCHLOZMAN; VERBA; BRADY, 1995).

Temos, ainda, outras justificativas para a inclusão tanto de atos autônomos quanto mobilizados no âmbito da participação política (HUNTINGTON; NELSON, 1976, p. 7-10). A distinção entre as duas formas é mais clara no que diz respeito a princípios de classificação

do que é na realidade empírica. Todo sistema político inclui uma mistura entre as duas formas, de modo que há uma relação dinâmica entre autonomia e mobilização: comportamentos inicialmente mobilizados podem ser internalizados e, assim, tornarem-se, em boa medida, autônomos; atos inicialmente autônomos podem ser manipulados. Ademais, ambas têm importantes conseqüências para o sistema político, pois constituem formas de manifestação, pressão ou apoio.

A definição apresentada por Conge se mostra como uma alternativa possível para a solução de diversos aspectos considerados. Ela é geral o suficiente para abarcar diversos tipos de comportamentos passíveis de enquadramento como participação política. Todavia, ela ainda apresenta um ponto vulnerável, que faz com que não a tomemos como uma definição ainda apropriada para tal conceito. Em Conge, temos uma limitação da participação política ao âmbito do Estado, tendo-o como o ponto para o qual confluiriam todos os comportamentos de tal tipo. O Estado apareceria como a única instância com capacidade de processamento de manifestações de apoio ou demanda políticos. Entretanto, como apontamos anteriormente, a política não está confinada apenas ao âmbito do Estado, englobando quaisquer situações de conflitos e regulação “*authoritative*” de conflitos. E mesmo uma definição de sistema político, que se mostre congruente com tal definição do que constitui “o político” não pode se restringir ao aparato estatal. De tal modo, faz-se necessário considerar a participação política como o conjunto de comportamentos não apenas limitados ao âmbito Estado, embora, obviamente, também o incluam. Como ressaltado anteriormente, considerações sobre o âmbito do político incluem e vão além do Estado, incorporando quaisquer situações de conflito (REIS, 2000; WARREN, 1999, 2001).

### 2.5.3 – Uma definição generalizável?

Devemos portanto escolher para nossa classificação caracteres particularmente essenciais. (DURKHEIM, 1999, p. 81)

A definição é, por assim dizer, um pacto para regular o emprêgo de termos. (DAHL, 1966, p. 21)

A partir de toda a discussão precedente, uma definição adequada para o fenômeno da participação política deve ser tanto capaz de incorporar os avanços e contribuições como deve ser capaz de lidar com as limitações apresentadas acima. Tal definição deve ser capaz de apontar os limites que separam a participação política de outros fenômenos e de ser geral o suficiente para englobar, conceitualmente, todas as possíveis manifestações do fenômeno. Em uma análise, a exclusão de determinadas formas de participação do objeto considerado deve ser unicamente creditada aos limites empíricos do caso analisado, e não a uma característica do conceito.

A opção pela não restrição da política – bem como do sistema e da participação políticos – ao âmbito ou à referência do Estado, discutida anteriormente, torna o conceito de participação política capaz de englobar atos políticos realizados em qualquer instância da vida, seja qual for sua motivação, seja ele direcionado ou não ao Estado, e em diferentes níveis de agregação.

A partir da discussão feita ao longo deste capítulo e das considerações acima, esboçamos uma definição de participação política que se pretende generalizável, da qual as definições apresentadas até então constituam casos específicos para atenderem a determinados desenhos ou objeto de pesquisa.

Define-se, assim, participação política como toda e qualquer ação, voluntária ou mobilizada, individual ou coletiva, de qualquer intensidade, violenta ou não violenta, em qualquer nível, de apoio ou oposição a interesses, autoridades, e/ou tomadas de decisão, *realizada por atores políticos distintos daqueles que constituem o alvo das manifestações*. Trata-se, portanto, de toda e qualquer ação relacionada com a manifestação e eventual gerenciamento de conflitos em torno de interesses divergentes e tomadas de decisão relativas ao choque de tais interesses. Algumas considerações a respeito de tal definição devem ser postas:

- por ação compreende-se apenas *atos*, excluindo-se opiniões, pensamentos ou crenças: tais dimensões dizem respeito a predisposições ou estímulos à participação;

- pode ser favorável ou não, manifestação de apoio ou de contestação a determinado interesse, decisão, autoridade etc.;

- por diferentes níveis entende-se como municipal, estadual ou nacional, no caso de ações direcionadas ao Estado; local, regional, federado ou confederado, ou em qualquer outros sentidos de graus diferentes de agregação ou nível de poder, conflito ou influência;

- não se consideram como participação política as atitudes daquele que constitui o alvo ou foco das manifestações realizadas;

- Inclui objetivos ou reivindicações que podem ou não estar direta ou explicitamente relacionadas com a intervenção do Estado. Incorpora, portanto, atividades como greves em situações nas quais as atividades trabalhistas não são diretamente reguladas pelo Estado; boicotes contra determinados produtos ou empresas; participar de passeatas ou manifestações, direcionadas ou não a exercer pressão sobre tomadas de decisão ou regulamentação; ocupação de edificações; assinar manifestos; participar de reuniões cuja pauta seja a discussão de temas de interesse comum; arrecadar dinheiro para alguma causa.

Participação política trata, portanto, de atos relacionados a uma posição ou interesse dentro de um conflito, manifesto ou latente, que funcionam como *input* em um sistema político, cujo intuito seja pressionar ou influenciar os *outputs* de tal sistema. Conforme a definição de sistema político proposta por Dahl (1966) e discutida anteriormente, considera-se um sistema político qualquer padrão estável de interação que implique relações de poder, governo ou autoridade. Tal consideração sobre o sistema político não estaria restrita à referência ao Estado: pelo contrário, a ação política direcionada a exercer influência sobre o aparato estatal constitui um tipo específico de participação política. E dada a própria natureza ubíqua da política, tais *outputs* gerariam algum tipo de *feedback* sobre o ambiente do qual emergiram as diferentes ações de participação política, influenciando ou condicionando futuros novos *inputs* nas instâncias de processamento de conflitos, demandas ou apoio.

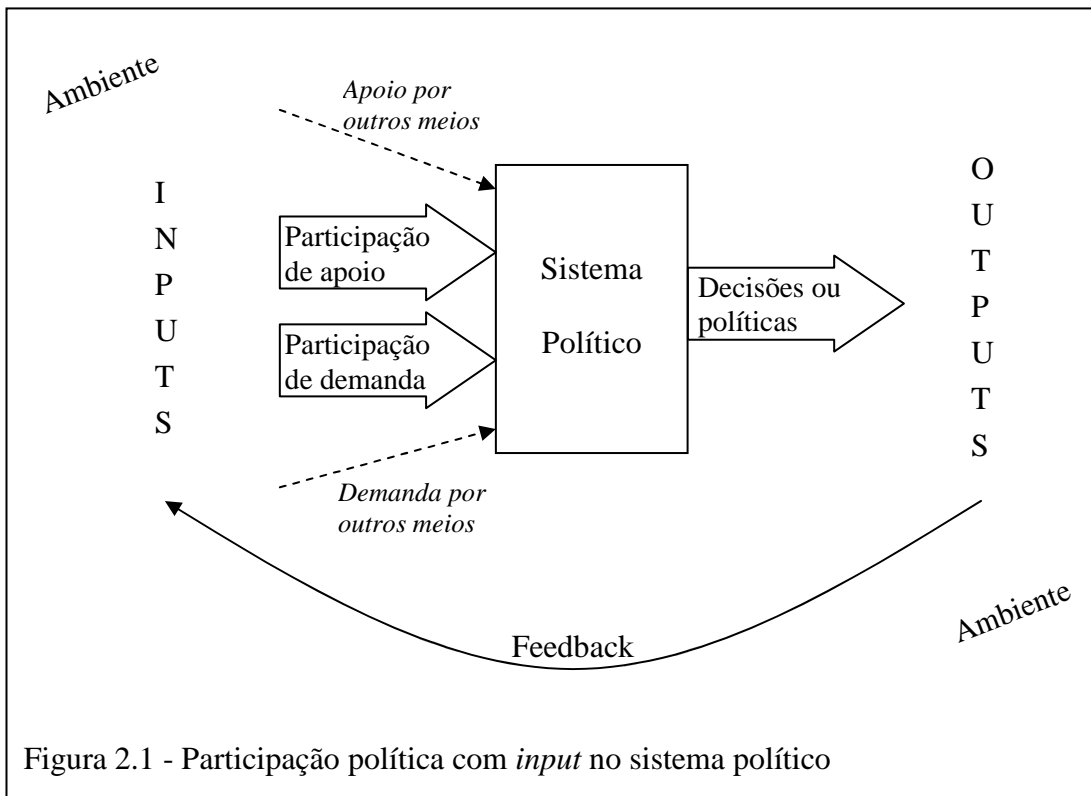


Figura 2.1 - Participação política com *input* no sistema político

Cabe, ainda, atentar para o seguinte fato: dado o mecanismo de retroalimentação, a própria legitimidade da decisão tomada afetará os próximos inputs. Possivelmente, *outputs* considerados mais legítimos aumentem, relativamente, inputs de apoio e diminuam os inputs de oposição ou demanda, e vice-versa.

Por fim, deve-se ressaltar que os inputs na forma de participação política não são os únicos possíveis. As setas que indicam outras formas de apoio ou demanda englobam condições ecológicas e influência de outros sistemas políticos, dentre outros tipos. Por exemplo, um sistema político subnacional sofre influências tanto de decisões tomadas pelo sistema político nacional como daquelas tomadas por sistemas políticos não-estatais (como grupos ligados ao meio-ambiente, grupos empresariais etc.); da mesma forma como as decisões de um sistema político não-estatal, como um sindicato, são afetadas ou influenciadas por – ou seja, também recebem inputs provenientes de – decisões governamentais de diferentes níveis, de outros sindicatos etc.

A proposta de redefinição para o conceito de participação política apresentado tem como principais objetivos torná-lo mais claramente definido e de caráter mais geral. Torná-lo mais claramente definido permitindo, assim, maior clareza na identificação de tal fenômeno e distingui-lo de forma mais clara de outros objetos do campo do comportamento – como, por exemplo, formas de participação em esferas não-políticas. Esta característica da definição por nós sugerida aproximaria o conceito de participação política do tipo cognitivo, “clássico”, ou seja, de uma formulação cuja pretensão é informar os limites de um objeto referido por um termo. Embora a utilidade de um conceito não esteja necessariamente relacionada com o número de coisas a que ele se refere, uma vez que o ponto relevante a este respeito é onde se encontram suas fronteiras naturais (GERRING, 1999, p. 385-6), torná-lo de caráter mais geral, mantendo a clareza de sua delimitação, permite que o conceito dê conta das diversas manifestações que a participação política pode tomar, em diferentes locais do espaço social, sem restringi-lo unicamente ao âmbito do Estado.

Se o conceito apresentado possui algum mérito, este nos parece ser sua capacidade de generalização da participação política, no sentido de tentar englobar todas as manifestações do fenômeno – ao mesmo tempo em que delimita os limites do conceito. Todas as demais definições de participação política apresentadas ou discutidas anteriormente constituem aplicações específicas desta definição geral. Deste modo, tal definição generalizante da participação política pode contribuir para certa tentativa de unificação e sistematização dos resultados obtidos em pesquisas realizadas em diversos pontos do tempo e do espaço. Podem-se, assim, agregar resultados de diversas pesquisas sobre participação política orientadas por diferentes definições e que, portanto, dizem respeito a fenômenos, no limite, distintos. Tem-se, assim, a possibilidade de agregação, articulação e interpretação de tais resultados em torno de uma referência geral à participação política, independentemente de suas diversas manifestações.

Tal definição possibilita uma abordagem multinível da participação política tal como a proposta por Goertz (2006, p. 6-7, 27-67), em que o conceito constitui-se enquanto uma

unidade composta por três níveis distintos.<sup>36</sup> Exploremos tais dimensões abaixo, e as situemos no quadro e no gráfico abaixo.

**Quadro 2.2**  
**Uma concepção multinível do conceito de participação**

<b>Nível constitutivo</b>	<b>Características/elementos</b>	<b>A que se refere</b>
Nível básico	Proposições teóricas	Participação como <i>input</i> no sistema político
Nível secundário	Dimensões constitutivas	Modos de participação
Nível operacional	Indicadores e dados	Indicadores empíricos de cada modo

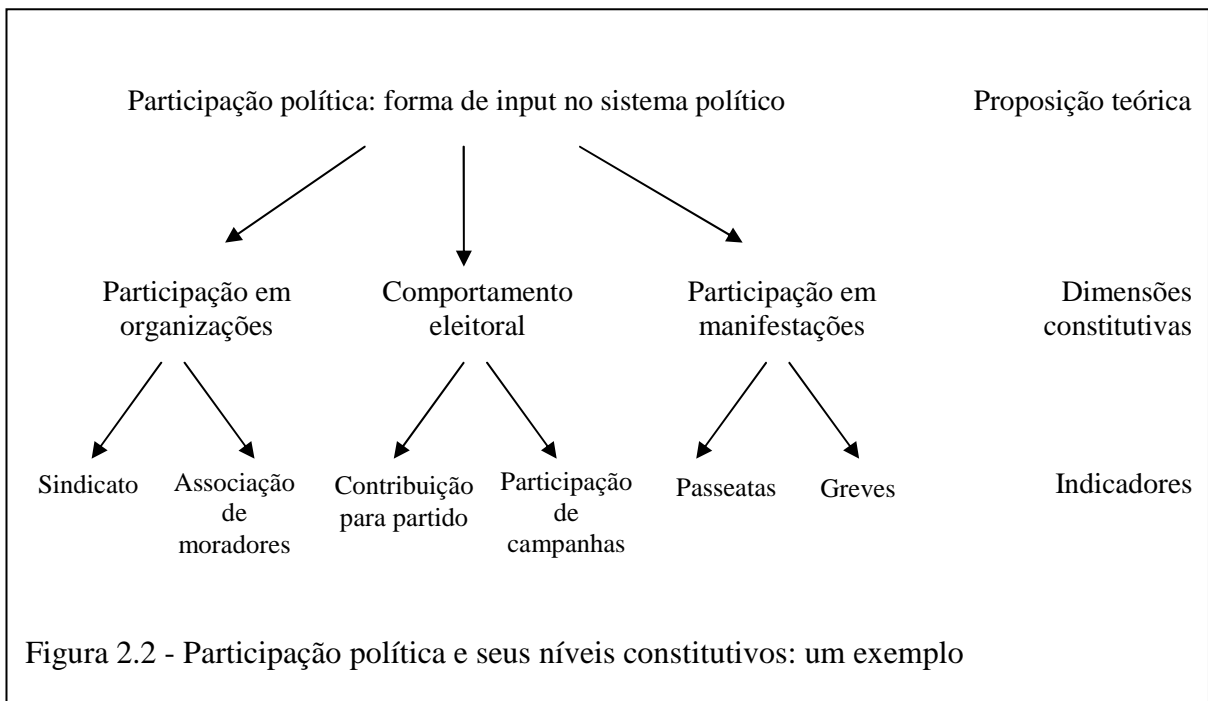
O nível básico constitui o nível mais importante de um conceito. É no nível básico, mais abstrato, que proposições, modelos teóricos e proposições são elaborados e situados. No estudo da participação política, por exemplo, é no nível básico que se situa a afirmativa de que a participação política constitui *inputs* no sistema político, como na definição apresentada por nós nas páginas anteriores. Também neste nível se situam as teorias sobre a participação política, quais as conseqüências de diferentes níveis de participação entre diferentes sociedades ou grupos de uma sociedade, quais suas eventuais implicações para a vida política de determinada unidade, dentre outros aspectos.

O nível secundário é o nível em que são especificadas as diferentes dimensões constitutivas que formam o nível básico. Grande parte da constituição ontológica de um conceito se dá neste nível. Neste nível de análise localizam-se os diferentes modos de participação política (VERBA; NIE, 1987; VERBA; NIE; KIM, 1979; CLAGGETT; POLLOCK, 2006).

---

<sup>36</sup> A abordagem multidimensional de Goertz difere da abordagem de Sartori, discutida acima. A discussão de Goertz volta-se para a criação e operacionalização de conceitos. A de Sartori se dirige ao debate sobre graus de abstração e amplitude de aplicabilidade de conceitos.

Por fim, há o nível operacional de um conceito. É neste nível que se encontram as possibilidades e tentativas de mensuração empírica. No nível operacional, temos os indicadores empíricos. Tais indicadores tentam mensurar diferentes elementos encontrados no nível intermediário do conceito. No caso da participação política, por exemplo, no nível operacional encontramos variáveis destinadas a mensurar a presença ou intensidade dos diferentes modos de participação. Um exemplo de como a participação política pode ser melhor entendida como um conceito multidimensional é encontrado na Figura 2.2.



Esta definição multinível do conceito de participação política apresentado neste capítulo parece, ainda, apresentar uma interessante mediação entre os oito critérios desejáveis por um conceito apresentados por Gerring (1999, p. 367ss).<sup>37</sup> O conceito atende ao critério da

<sup>37</sup> Apenas a título de lembrar quais são esses oito critérios: familiaridade, ressonância, parcimônia, coerência, diferenciação, profundidade, utilidade teórica e *field utility*.



*familiaridade* por se basear em definições e características já correntes na literatura sobre participação política sem a necessidade de criar ou incorporar traços inéditos, além de soar intuitivo para o público leigo ou não-acadêmico. A própria manutenção do rótulo de participação política, associado a tal significado intuitivamente forte, parece favorecer a *ressonância* do conceito.

O critério da *parcimônia* é contemplado pela reduzida lista de atributos demanda pelo conceito, *inputs* em um sistema político. Dado este número mínimo de atributos necessários para a caracterização da participação política, que pretende ressaltar apenas seus componentes essenciais, contribui para sua *coerência* interna ao evitar contradições entre seus elementos constitutivos. O conceito de participação política também se *diferencia* de outras formas de ação em outros âmbitos da vida por tratar especificamente de *inputs* em um sistema político – embora este possa ser *qualquer* sistema político, e este *input* possa ser de *qualquer* origem ou natureza.

O critério talvez menos contemplado pelo conceito em questão seja o da *profundidade*, que diz respeito a características que são evocadas pela menção de seu rótulo. A participação política corresponde basicamente a um determinado tipo ou modalidade de estímulo enviado a um sistema político.<sup>38</sup> Entretanto, isso não constitui um problema para o conceito proposto, pois o rol de formas que a participação política pode tomar é vasto, e todas elas estão subentendidas pela definição apresentada. A *utilidade teórica* da definição de participação política que propomos não é exclusiva dela, mas é herdada das demais definições que pretende abarcar, ou seja, abordar uma determinada face dos estímulos que demandam resultados específicos a um sistema político. De um modo geral, o estudo da participação política – obviamente guiado por uma definição de participação que permita a identificação do fenômeno em questão – é componente importante para a compreensão do funcionamento e operação dos sistemas políticos bem como da política em seu sentido mais amplo.

E, não obstante a forma como o conceito proposto parece atender aos critérios já mencionados, em nossa avaliação ele parece atender de forma ainda mais satisfatória ao

---

<sup>38</sup> Uma outra forma de envio de tais estímulos é a manifestação de preferências através de pesquisas de sondagem de opinião pública, por exemplo, como tratado no capítulo anterior.

último. A definição generalizável apresentada tem, a nosso ver, seu maior mérito na maneira como responde ao critério de *field utility*. Tal definição, por se pretender generalizável e apresentar atributos para tal, fornece uma referência para a organização e convergência dos estudos de participação política. Em vez de termos diferentes conceitos aplicados a diferentes pesquisas, passar-se-ia a uma única definição geral de um fenômeno, do qual as definições operacionais específicas seriam adotadas para uma melhor adequação e performance empírica de acordo com o desenho de pesquisa adotado. Esta capacidade de organização e convergência propiciada por tal conceito generalizável se deve, em especial, ao seu caráter multidimensional.

### **Quadro 2.3**

#### **Algumas definições de participação política**

---

“Political behavior, then, is behavior which affects or intended to affect the decisional outcomes of government.” (MILBRATH, 1965, p. 1)

“As a rough beginning, we may define participation as referring to acts by those not formally empowered to make decisions – the acts being intended to influence the behavior of those who have such decisional power. And successful participation refers to those acts that have (at least in part) the intended effects.” (VERBA, 1967, p. 55)

“O ideal democrático supõe o envolvimento dos cidadãos em diferentes atividades da vida política. Tais atividades, reunidas sob a expressão ‘participação política’, vão desde as mais simples, como as conversas com amigos e familiares sobre os acontecimentos políticos locais, nacionais e internacionais, até as mais complexas, como fazer parte de governos, mobilizar pessoas para protestar contra autoridades, associar-se em grupos e movimentos para reivindicar direitos, envolver-se nas atividades da política eleitoral, votar, candidatar-se, pressionar autoridades para mudanças nas regras constitucionais, para favorecer grupos de interesses dos mais diversos, e mais uma plêiade de atividades que circundam o universo da vida política.” (AVELAR, 2004, p. 223)

“By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal ou illegal, effective or ineffective.” (HUNTINGTON; NELSON, 1976, p. 3)

“(…) Participation is simply the efforts of ordinary people in any type of political system to influence the actions of their rulers, and sometimes to change their rulers. (...) [This image of political participation] also makes no a priori assumptions about the nature of political participation: it may range from civil conversations and orderly voting to riotous rebellion. Finally, (...) [it] is normatively neutral: participation may be good or bad or both, depending on the values that one seeks to maximize and the conditions under which participation occurs.” (NELSON, 1987, p. 104-5)

---

“(…) The term ‘political participation’ will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy. The term ‘apathy’ will refer to a state of withdrawal from, or indifference to, such activities.” (MCCLOSKEY, 1968, p. 252)

“If, therefore, we want to use a definition of political participation that can cover the wide range of activities viewed as participation in different societies, then the definition must be somewhat comprehensive. For the purposes of this chapter I shall use the concept of political participation to refer to any voluntary action, successful or unsuccessful, organized or unorganized, episodic or continuous, employing legitimate or illegitimate methods intended to influence the choice of public policies, the administration of public affairs, or the choice of political leaders at any level of government, local or national.” (WEINER, 1971, p. 164)

“(…) La participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominantes.” (PIZZORNO, 1975, p. 39)

Political participation, then, may be defined as individual or collective action at the national or local level that supports or opposes state structures, authorities, and/or decisions regarding public goods. Three aspects of the definition should be emphasized. First, the action can be verbal or written. Second, it can be violent or nonviolent. Third, it can be of any intensity (CONGE, 1988, p. 247).

“Political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take.” (VERBA; NIE, 1987, p. 2)

“By political participation we refer to those legal activities by private citizen which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take.” (NIE; VERBA, 1975, p. 1)

---

“We regard political participation as those present *or past* activities by private citizens and *private or public' organizations and groups*, that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental *structures and* personnel, and the actions they take *or do not take*.” (ALFORD; FRIEDLAND, 1975, p. 430)

“By political participation, we refer to those legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take.” (VERBA; NIE; KIM, 1987, p. 46)

“Political participation is the great conduit of citizen interest up to government.” (VERBA, 1993, p. 677)

“Political participation affords citizens in a democracy an opportunity to communicate information to government officials about their concerns and preferences and to put pressure on them to respond.” (VERBA, SCHLOZMAN; BRADY, 1995, p. 37)

“By *political* participation we refer simply to activity that has the intent or effect of influencing government action – either directly, by affecting the making or implementation of public policy, or indirectly, by influencing the selection of people who make those policies.” (BURNS; SCHLOZMAN; VERBA, 2001, p. 4)

“Political participation can be interpreted as those activities pursued by individual which are directly aimed at influencing political decision.” (MILLER, 1982, p. 84)

---

## À Guisa de Conclusão

Foi nosso objetivo nesta dissertação discutir alguns aspectos normativos e conceituais que muitas vezes são tomados como dados nos estudos sobre participação política. No primeiro capítulo, problematizamos o pressuposto normativo da igualdade política. Apresentamos, a partir de uma abordagem de recursos, algumas das dificuldades enfrentadas para a concretização de tal ideal, uma vez que a própria concepção de uma organização social livre de assimetrias de quaisquer tipos é de improvável realização. Evidentemente, tal consideração não exclui a possibilidade de existência de um arranjo social em que seja possível a realização da igualdade política. Se tal sociedade é de possível estabelecimento ou também há que continuar apenas no plano das idealizações é uma questão em aberto, da qual não nos ocuparemos aqui. Todavia, parece correto afirmar que as condições sociais correntes constituem barreiras à igualdade política, embora diversos mecanismos de redução de desigualdades no plano político tenham sido implementados, e outros ainda possam ser formulados.

Ademais, se as raízes da desigualdade política residem, em boa medida, sobre a distribuição assimétrica de recursos, uma importante questão se coloca. Estudos recentes mostram que o aumento das desigualdades sociais nos Estados Unidos tem ampliado o grau de desigualdade política naquele país (APSA, 2004; JACOBS; SKOCPOL, 2007). Se o aumento da desigualdade social em um país resulta em aumento da desigualdade política, seria o seu oposto verdadeiro, a saber, se a redução das desigualdades sociais se converteria em redução das desigualdades políticas? Se tal efeito é esperado, o aumento na posse de quais recursos, nos planos individual e agregado, seriam convertidos em maior participação política?

Qual seria o efeito da redistribuição sobre a participação política? Em princípio, uma primeira impressão seria de que uma vez que recursos são condicionantes importantes da participação política, poder-se-ia cogitar que políticas redistributivas, no médio ou longo prazo, levariam a um aumento das taxas médias de participação; e que haveria menor desigualdade de participação pelo menos nas formas de participação política com menores exigências no que diz respeito aos recursos necessários para tal.

Todavia, há um aspecto pouco considerado – ao menos até onde conhecemos – que diz respeito à distribuição *relativa* de recursos. Temos, aí, algumas questões a serem ainda respondidas: a redução da desigualdade relativa teria efeitos elásticos ou inelásticos sobre a propensão à participação política daqueles grupos que sofrem ascensão? Em outras palavras, considerando-se que haja aumento de participação de tais grupos, ela seria maior ou menor do que o previsto pelo montante de recursos realocados? Os setores mais afluentes, que ainda terão recursos para a participação política após a redistribuição, terão suas probabilidades de participação alteradas? Não, pois a redistribuição relativa de recursos é menos importante que a absoluta? Sim, para menos, uma vez que a nova distribuição relativa reduz suas vantagens comparativas na arena política? Ou sim, mas para mais, num esforço de tentar evitar maiores avanços na redistribuição ou, ainda numa tentativa de reversão de tal processo redistributivo? Estas são questões não abordadas neste trabalho mas que sugerem pistas para estudos futuros abordando o efeito de alterações dos níveis de desigualdade social sobre os níveis de participação política.

No segundo capítulo tratamos de alguns aspectos definicionais do conceito de participação política. O principal argumento desse capítulo é a indicação da necessidade de convergência entre os numerosos estudos sobre participação política. Tal convergência só nos parece possível a partir de um conceito de participação política capaz tanto de servir como referência para a organização dos resultados já existentes na literatura quanto de orientar pesquisas futuras. Por se pretender generalizável, a definição proposta para o conceito de participação política no capítulo dois pode ser considerada um esforço nesta direção. Além de atender a critérios desejáveis em um processo de construção conceitual, a definição proposta pode ser tomada como uma referência geral para os estudos de participação política: os conceitos utilizados em outras pesquisas podem ser considerados como aplicações específicas do conceito generalizável para atender a desenhos de pesquisa específicos. O conceito generalizável, ao permitir a convergência de resultados de outros estudos, contribui para a organização e acumulação do conhecimento já disponível sobre comportamento político, e funciona como ponto de referência para estudos futuros. Sabemos que tal proposição pode soar pretensiosa. Entretanto, mesmo que a solução apresentada não seja a melhor possível, ela tem o mérito de, pelo menos, atentar para a fragmentação deste campo de estudos.

A partir da discussão realizada no capítulo dois, algumas indicações para estudos futuros podem ser realizadas, em especial no que diz respeito ao processo de mensuração da participação política. Mason, House e Martin (1985, p. 112) argumentam que muito da ambigüidade conceitual no campo do comportamento político é resultado do desenvolvimento independente de construtos teóricos e indicadores empíricos: aqueles que fazem proposições teóricas raramente desenvolvem indicadores empíricos correspondentes, e a construção de itens utilizados em pesquisas muitas vezes é feita sem referência clara a questões teóricas. Ambas as tendências apresentam dificuldades quanto à validação dos resultados encontrados, uma vez que nos dois casos a relação entre indicadores empíricos e orientações teóricas é, se muito, limitada, em decorrência da dificuldade de se estabelecer se as variáveis utilizadas se referem, de fato, ao conceito que pretendem mensurar. Coloca-se, assim, o desafio de formulação de indicadores de maior validade para o estudo do comportamento político.

Um passo nesta direção consiste na tentativa de compreensão da natureza das dimensões ou formas de participação política que são mensuradas através das questões usualmente encontradas em surveys. Vejamos, a título de exemplo, dois tipos de comportamento político: prática associativa e ativismo político. Questões relacionadas ao associativismo geralmente incorporam participação em associações de natureza política e não-política. Uma primeira dificuldade relacionada à mensuração de participação em associações é a dificuldade de classificação das entidades nestes dois tipos. Há pouca clareza com relação aos critérios a serem utilizados para tal, principalmente em pesquisas com pretensões comparativas, pois em diferentes contextos certas associações podem constituir canais de *inputs* no sistema político e não em outros. Faz-se necessário, assim, realizar tais classificações com atenção às peculiaridades de cada sistema político analisado, mas tendo como guia um critério geral para a separação entre político e não-político que permita a consideração dos mesmos atributos nos diversos casos – como, por exemplo, os critérios de Reis, Warren, e Rosenstone e Hansen discutidos no capítulo dois. Outra dificuldade encontrada, relacionada com o momento da coleta do dado, corresponde aos tipos de envolvimento que o indivíduo pode manter com diferentes associações. Um indivíduo pode participar ativamente de maneira informal, participando de reuniões e discussões mas, em decorrência do seu *status* na associação, pode não ter participação importante na tomada de decisões. Por outro lado, um indivíduo pode ser apenas formalmente filiado, mas não participar de nenhuma atividade promovida pela associação. Ou, ainda, pode-se não participar pessoalmente de atividades e nem ser membro formal, mas se considerar membro da associação por contribuir financeiramente com a



mesma. As ambigüidades envolvidas na coleta destes dados resultam em dificuldades no processamento dos mesmos e na compreensão dos resultados alcançados. O que, afinal, considerar como participação política? Se todas as três são formas de participação, quais as peculiaridades de cada? Se considerarmos que, do ponto de vista de uma análise intraorganizacional, a própria associação constitui um sistema político, qual o efeito destas diferentes atividades individuais sobre a estrutura e as decisões internas à associação, e como isso influencia nos *outputs* desta associação, que podem ser convertidos em *inputs* em outros sistemas políticos?

Pensemos, agora, nas formas de ativismo político. Indivíduos podem participar de diferentes formas de ativismo político. Podem participar de campanhas para arrecadação de fundos para uma causa, de passeatas, de greves, podem assinar manifesto, entre outras formas. Mas também podem participar de atos violentos e fora da legalidade, como ocupações de prédios públicos, de bloqueios de rodovias, e mesmo de luta armada. Todas estas são formas de manifestação de opiniões e preferências políticas, que podem ir desde pressionar pela aprovação de determinada lei até a instituição de um sistema político diferente, constituído por outras instâncias ou guiado por outro marco legal. Temos, aqui, outra dificuldade de mensuração. Pode soar como socialmente desejável a um entrevistado demonstrar interesse por política e participar de atividades políticas. Entretanto, assumir afinidades com valores e opiniões radicais ou que sejam considerados polêmicos também sofre efeitos de desejabilidade social que pode levar um entrevistado a omitir tais informações. Os efeitos destas interferências sobre juízos e preferências a serem emitidos podem inflar as declarações de participação em atividades consideradas como aceitáveis ou desejáveis ou, pelo menos, na presença de tal possibilidade, declarar a possibilidade de, algum dia, realizar tal ato. Como reduzir o efeito da desejabilidade social sobre este tipo de pergunta? E, mais: como compreender as razões que ativam tais propensões políticas, sem que também estas sejam pesadamente influenciadas pela desejabilidade social? O ativismo político, em especial aquele de forma mais extremada, coloca questões de ordem normativa relacionadas ao problema da consideração das preferências do corpo dos cidadãos, que deve ser tratada também na pesquisa empírica. Como lidar com diferentes intensidades de preferência em pesquisas empíricas? Como mensurá-las? Como coletá-la?

Um último aspecto para o qual gostaríamos chamar atenção se relaciona com a forma como diferentes atos políticos se relacionam entre si. Podemos apontar duas perspectivas a este respeito. Determinada abordagem, proposta por Sidney Verba e seus co-autores durante a década de 1970, aponta para a existência de diferentes modos de participação. Certos tipos de participação política seriam fortemente correlacionados entre si, formando blocos distintos de atividades políticas. As atividades de determinado bloco seriam praticadas por diferentes grupos de indivíduos, que tenderiam a participar menos das atividades de outros blocos. Já Milbrath propõe que os diferentes atos políticos podem ser organizados de acordo com os princípios de uma escala Guttman. Pressupõe-se que diferentes atos políticos necessitam de diferentes níveis de ativação política para serem executados, e indivíduos que executam atos que exijam alta ativação política também realizam atos que requeiram níveis mais baixos. Intuitivamente, ambas as abordagens fazem sentido. É plausível imaginar que diferentes tipos de atividades políticas demandem recursos e motivações distintas e que, portanto, certos grupos apresentem perfil mais compatível com determinados modos de participação. Mas também é pertinente pensar que exista certa “cumulatividade” de atos políticos. Espera-se que atos políticos mais “fáceis”, menos exigentes, sejam realizados por uma maior parcela da população, e que atos que demandem maior envolvimento permaneçam restritos a uma minoria relativamente militante. Faz sentido pensar que indivíduos que optam por atos políticos mais extremos para realizarem certo *input* em um sistema político já o tenham tentado por outras formas mais moderadas ou “fáceis” – afinal, formas mais intensas de participação política requerem não só maior “ativação psicológica”, mas também demandam outros recursos como, pelo menos, mais tempo livre. Desde *Participation in America*, tem-se a impressão de que a abordagem dos modos de participação tenha sido mais aplicada. Todavia, a abordagem de Milbrath não merece ser descartada, pois permite uma melhor apreciação do problema das intensidades de preferência. Talvez seja uma questão de pesquisa interessante saber se os atos políticos que compõem cada modo de participação se comportam ou não como uma escala Guttman, e mesmo se os modos se organizam de tal forma.

Embora a definição que apresentamos utilize modos de participação política como exemplo, ela não exclui a possibilidade de que diferentes atos políticos ou que diferentes modos de participação se comportem como uma escala Guttman.

Embora acreditemos que este trabalho aborde pontos importantes dos estudos de comportamento político, este é apenas um modesto ponto de partida. Diversos aspectos que são tomados de forma irrefletida, *taken for granted*, persistem clamando por maior atenção e reflexão minuciosa. Se conseguirmos ao menos chamar atenção para algumas peculiaridades dos temas que abordamos, já teremos alcançado nosso objetivo.

## Referências

- ADCOCK, Robert. What is a concept?. *Political Concepts. Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, 1. Disponível em [www.concepts-methods.org](http://www.concepts-methods.org). 2005. [1998].
- ALFORD, Robert R.; FRIEDLAND, Roger. Political participation and public policy. *Annual Review of Sociology*, v. 1, p. 429-479, 1975.
- ALMOND, Gabriel. Political science: history of the discipline. In: GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 50-96.
- APSA Task Force on Inequality and American Democracy. American democracy in an age of rising inequality. *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 4, p. 651-666, 2004.
- AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2004. p. 223-234.
- BERELSON, Bernard R. Democratic theory and public opinion. *Public Opinion Quarterly*, v. 16, n. 3, p. 313-330, 1952.
- BERINSKY, Adam J. The two faces of public opinion. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 4, p. 1209-1230, 1999.
- BERINSKY, Adam J. Silent voices: social welfare policy opinions and political equality in America. *American Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 276-287, 2002.
- BERQUÓ, Elza; ALENCASTRO, Luiz Felipe de. A emergência do voto negro. *Novos Estudos Cebrap*, v. 33, p. 77-88, 1992.
- BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- BUENO, Natália Salgado; FIALHO, Fabrício. Race, Resources, and Political Inequality in a Brazilian City. Belo Horizonte; São Paulo, 2008. 49 f. Manuscrito não publicado.

- BUENO, Natália Salgado; FIALHO, Fabrício. Raça, desigualdade e participação política na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *27th Annual ILASSA Conference on Latin America*. Austin, TX, 01 – 03 de fevereiro de 2007.
- BURNS, Nancy; SCHLOZMAN, Kay Lehman; VERBA, Sidney. *The private roots of public action: gender, equality, and political participation*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 2001.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de. Raça e comportamento político. *Dados*, v. 36, n. 3, p. 469-491, 1993.
- CHONG, Dennis; DRUCKMAN, James N. Framing theory. *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 103-126, 2007.
- CHWE, Michael Suk-Young. *Rational ritual: culture, coordination, and common knowledge*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- CLAGGETT, William; POLLOCK, Philip H., III. The modes of participation revisited, 1980-2004. *Political Research Quarterly*, v. 59, n. 4, p. 593-600, 2006.
- CONGE, Patrick J. The concept of political participation: toward a definition. *Comparative Politics*, v. 20, n. 2, p. 241-249, 1988.
- CONVERSE, Philip E. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, David (ed.). *Ideology and discontent*. . New York: Free Press, 1964. p. 206-264
- DABDAB TRABULSI, José Antônio. *Ensaio sobre a mobilização política na Grécia antiga*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- DAHL, Robert A. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidador, 1966 [1963].
- DAHL, Robert A. Equality versus inequality. *PS: Political Science and Politics*, v. 29, n. 4, p. 639-648, 1996.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997 [1971].
- DAHL, Robert A. *On political equality*. New Haven; London: Yale University Press, 2006.
- DAHRENDORF, Ralf. *Ensaio de teoria da sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974 [1968].

- DAVISON, W. Phillips. Public opinion: introduction. In: SILLS, David L. (ed). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968. v. 13, p. 188-197.
- DEVOTO, Giacomo; OLI, Gian Carlo. *Dizionario della lingua italiana*. Firenze: Le Monnier. 1971.
- DICCIONARIO Salamanca de la lengua española. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1996.
- DiRENZO, Gordon J. Conceptual definition in the behavioral sciences. In: DiRENZO, Gordon J. (ed.). *Concepts, theory, and explanation in the behavioral sciences*. New York: Random House, 1966. p. 6-18.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999 [1957].
- DRUCKMAN; James N. The implications of framing effects for citizen competence. *Political Behavior*, v. 23, n. 3, p. 225-256, 2001.
- DRUCKMAN, James; LUPIA, Arthur. Preference formation. *Annual Review of Political Science*, v. 3, p. 1-24, 2000.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999 [1895].
- DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Martins Fontes, 2000a [1912].
- DURKHEIM, Émile. *O suicídio: estudo de sociologia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000b [1897].
- EASTON, David. *The political system: an inquiry into the state of political system*. New York: Alfred A. Knopf, 1953.
- EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.
- ECO, Umberto. *Conceito de texto*. São Paulo: T. A. Queiroz; Ed. da Universidade de São Paulo, 1984.

EISENSTADT, Shmuel N. Social institutions. In: SILLS, David L. (ed). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968. v. 14, p. 409-429.

FAZZI, Rita de Cássia. *O drama racial de crianças brasileiras: socialização entre pares e preconceito*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

FERES, João, Jr. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da ciência política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia e Política*, v. 15, p. 97-110, 2000.

FIALHO, Fabrício Mendes. Vicissitudes de uma análise de survey à brasileira – resenha de A Cabeça do Brasileiro, de Alberto Carlos Almeida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 66, p. 197-200, 2008.

FINLEY, Moses I. *Democracia: antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FUKS, Mario; REIS, Bruno P. W.; FIALHO, Fabrício Mendes. Desigualdades sociais e cultura política em Belo Horizonte. *XIII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Recife, 29 de maio - 1º de junho de 2007.

GERRING, John. What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity*, v. 31, n. 3, p. 357-393, 1999.

GERRING, John; BARRESI, Paul A. Putting ordinary language to work: a min-max strategy of concept formation in the social sciences. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2, p. 201-232, 2003.

GILENS, Martin. Inequality and democratic responsiveness. *Public Opinion Quarterly*, v. 69, n. 5, p. 778-796, 2005.

GLARE, P.G.W. *Oxford Latin dictionary*. Oxford: Clarendon, 1982.

GOERTZ, Gary. *Social science concepts: a user's guide*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.

GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter. Political science: the discipline. In: GOODIN, Robert; KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 3-49.

GURR, Ted Robert. *Why men rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970.

- HEATH, P.L. Concept. In: EDWARDS, Paul (ed.). *The encyclopedia of philosophy*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc. & The Free Press, 1972. v. II, p. 177-80.
- HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, v. VI, n. 2, p. 167-186, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975 [1968].
- HUNTINGTON, Samuel P.; NELSON, Joan M. *No easy choice: political participation in developing countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1976.
- INKELES, Alex. *What is sociology?* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1964.
- JOHNSON, James. How conceptual problems migrate: rational choice, interpretation, and the hazards of pluralism. *Annual Review of Political Science*, v. 5, p. 223-48, 2002.
- JOHNSON, James. Conceptual problems as obstacles to progress in political science. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 1, p. 87-115, 2003.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Desigualdades justas e igualdade complexa. *Lua Nova*, n. 47, p. 5-26, 1999.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Por que se importar com a desigualdade. *Dados*, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 53, p. 131-142, 2003.
- KERTZER, David I. *Ritual, politics, and power*. New Haven; London: Yale University Press, 1988.
- KURAN, Timur. *Private truths, public lies: the social consequences of preference falsification*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.
- LEISERSON, Avery. Public opinion: political opinion. In: SILLS, David L. (ed). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968. v. 13, p. 197-204.



- LIJPHART, Arend. Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. *American Political Science Review*, v. 91, n. 1, p. 1-14, 1997.
- LIPSET, Seymour Martin (org.). *Política e ciências sociais*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1975.
- MANZA, Jeff; COOK, Fay Lomax. A democratic polity? Three views of policy responsiveness to public opinion in the United States. *American Politics Quarterly*, v. 30, n. 6, p. 630-667, 2002.
- MARSHALL, T. H. *Class, citizenship and social development*. New York: Anchor Books, 1965.
- MASON, William M.; HOUSE, James S.; MARTIN, Steven S. On the dimensions of political alienation in America. *Sociological Methodology*, v. 15, p. 111-151.
- MATTES, Robert. Public opinion research in emerging democracies: are the processes different? In: DONSBACH, Wolfgang; TRAUGOTT, Michael (eds.). *The handbook of public opinion research*. London: Sage Publications, 2007. p. 113-122.
- MCCLOSKEY, Herbert. Political participation. In: SILLS, David L. (ed). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968. v. 12, p. 252-265.
- MEDIN, Douglas L.; SMITH, Edward E. Concepts and concept formation. *Annual Review of Psychology*, v. 35, p. 113-138, 1984.
- MILBRATH, Lester W. *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago: RandMcNally & Company, 1965.
- MILL, John Stuart. *A system of logic: ratiocinative and inductive : being a connect view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation*. London: Longmans, Green and Co., 1956 [1843].
- MILLER, Philip L. The impact of organizational activity on black political participation. *Social Science Quarterly*, v. 62, n. 1, p. 83-98, 1982.

- MILLER, Warren E.; STOKES, Donald E. Constituency influence in congress. *American Political Science Review*, v. 57, n. 1, p. 45-56, 1963
- MOUFFE, Chantal. *O retorno do político*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Francisco Alves; Acadêmica, 1952-1955.
- NELSON, Joan M. Political participation. In: WEINER, Myron; HUNTINGTON, Samuel P. (eds.). *Understanding political development* Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987. p. 103-159.
- NELSON, Thomas E.; OXLEY, Zoe M.; CLAWSON, Rosalee A. Toward a psychology of framing effects. *Political Behavior*, v. 19, n. 3, p. 221-246, 1997.
- NIE, Norman H.; VERBA, Sidney. Political participation. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (eds.). *Handbook of political science*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975. vol. 4, p. 1-74.
- PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review*, v. 77, n. 1, p. 175-190, 1983.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1970].
- PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política”. In: PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELLS, Manuel. *Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea*. Buenos Aires, Siap-Planteos, 1975 [1966]. p. 13-82.
- POPPER, Karl. *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*. London; New York: Routledge and Kegan Paul, 2002 [1963].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. 22ª ed. Madrid: Espasa-Calpe, 2001.
- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. The assessment of political inequality in a comparative survey: some preliminary notes. *XIX Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política*. Durban, África do Sul, 30 de junho de 2003.
- REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Going home in peace: the economy of virtues, and apathy as a right. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 1, p. 10-24, 2007.

- REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia “crítica” da política*. 2ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000 [1984].
- REIS, Fábio Wanderley. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: MITRE, Antonio F. (org.). *Ensaio de teoria e filosofia política em homenagem ao prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política-UFMG, 1994. p. 117-139.
- REIS, Fábio Wanderley. Sociologia política, ciência política e escolha racional. *Política & Sociedade*, v. 1, p. 37-56, 2002.
- REIS, Fábio Wanderley; CASTRO, Mônica Mata Machado de. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 45, p. 25-46, 2001.
- REZENDE, Antônio Martinez de; BIANCHET, Sandra Braga. *Dicionário do latim essencial*. Belo Horizonte: Tessitura; Crisálida, 2005.
- ROBERT, Paul; REY-DEBOVE, Josette; REY, Alain. *Le nouveau petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Dictionnaires Le Robert, 2002 [1993].
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social, ou princípios do direito político. In: *Rousseau*. São Paulo: Abril, 1978 [1762]. p. 15-145.
- ROSENSTONE, Steven J.; HANSEN, John Mark. *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York, NY: Longman, 1993.
- RUSK, Jerrold G. Political participation in America: a review essay. *American Political Science Review*, v. 70, n. 2, p. 583-591, 1976.
- SANDERS, Lynn M. Democratic politics and survey research. *Philosophy of the social sciences*, v. 29, n. 2, p. 248-280, 1999.
- SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-53, 1970.
- SCAFF, Lawrence A. Two concepts of political participation. *The Western Political Quarterly*, v. 28, n. 3, p. 447-462, 1975.

- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SCHEUFELE, Dietram A.; EVELAND, William P., Jr. Perceptions of "public opinion" and "public" opinion expression. *International Journal of Public Opinion Research*, v. 13, n. 1, p. 25-44, 2001.
- SCHLOZMAN, Kay Lehman; VERBA, Sidney; BRADY Henry E. Participation's not a paradox: the view from American activists. *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, p. 1-36, 1995.
- SCHONFELD, William R. The meaning of democratic participation. *World Politics*, v. 28, n. 1, p. 134-158, 1975.
- SELIGSON, Mitchell A. Improving the quality of survey research in democratizing countries. *PS: Political Science and Politics*, v. 38, n. 1, p. 51-56, 2005.
- SILVA, Nilza Nunes da. *Amostragem probabilística: um curso introdutório*. 2ª ed. rev. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon; VALLE SILVA, Nelson do. O charme discreto do socialismo moreno. *Dados*, v. 28, n. 2, p. 253-273, 1985.
- SOROKIN, Pitirim. Social and cultural mobility. In: GRUSKY, David B. (ed.). *Social stratification: class, race, and gender in sociological perspective*. 2<sup>nd</sup> ed. Boulder: Westview Press. 2001 [1959].
- SOUZA, Amaury. Raça e política no Brasil urbano. *Revista de Administração de Empresas*, v. 11, n. 4, p. 61-70, 1971.
- THE Compact edition of the Oxford English dictionary: complete text reproduced micrographically. New York: Oxford University, 1971.
- VALLE SILVA, Nelson do; HASENBALG, Carlos. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora; Iuperj, 1992.
- VERBA, Sidney. Democratic participation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 373, n. 2, p. 53-78, 1967.
- VERBA, Sidney. The voice of the people. *PS: Political Science and Politics*, v. 26, n. 4, p. 677-686, 1993.

- VERBA, Sidney. The citizen as respondent: sample surveys and American democracy. *American Political Science Review*, v. 90, n. 1, p. 1-7, 1996.
- VERBA, Sidney; NIE, Norman H. *Participation in America: social equality and political participation*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987 [1972].
- VERBA, Sidney; NIE, Norman H.; KIM, Jae-on. *Participation and equality: a seven-nation comparison*. Chicago: The University of Chicago Press, 1987 [1978].
- VERBA, Sidney; ORREN, Gary R. The meaning of equality in America. *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 3, p. 369-387, 1985.
- VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 1995.
- VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. The big tilt: participatory inequality in America. *The American Prospect*, v. 74, p. 74-80, 1997.
- VERBA, Sidney; ORREN, Gary R. The meaning of equality in America. *Political Science Quarterly*, v. 100, n. 3, p. 369-387, 1985.
- WALZER, Michael. *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books, 1983.
- WARREN, Mark E. What is political? *Journal of Theoretical Politics*, v. 11, n. 2, p. 207-231, 1999.
- WARREN, Mark E. *Democracy and association*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- WARREN, Mark E. What can democratic participation mean today? *Political Theory*, v. 30, n. 5, p. 677-701, 2002.
- WEBER, Max. Excurso – Teoría de los estadios y direcciones del rechazo religioso del mundo. In: WEBER, Max. *Ensayos sobre sociología de la religión*. Madri: Taurus Humanidades, 1987-8. v.I. p. 527-562.
- WEBSTER, Noah. *Webster's new world dictionary of the American language*. Comprehensive reference ed., enl. from the conc. Cleveland; New York: World Pub. Co., 1961.

WEINER, Myron. Political participation: crisis of the political process. In: BINDER, Leonard; COLEMAN, James S.; LaPALOMBARA, Joseph; PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney; WEINER, Myron. *Crises and sequences in political development*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971. p.159-204.

ZALLER, John. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

## Índice remissivo de nomes

### A

Adcock, Robert, 47  
Alencastro, Luis Felipe de, 25  
Alford, Robert R., 70  
Almond, Gabriel, 7  
Avelar, Lúcia, 35, 37, 70

### B

Barresi, Paul A., 54  
Berelson, Bernard, 17  
Berinsky, Adam J., 19, 20  
Berquó, Elza, 25  
Bianchet, Sandra Braga, 35, 36  
Bourdieu, Pierre, 28  
Brady, Henry E., 5, 12, 13, 14, 49, 60, 70  
Bueno, Natália Salgado, 3, 11, 14, 25  
Burns, Nancy, 49, 70

### C

Castro, Mônica Mata Machado de, 20, 25  
Chong, Dennis, 23  
Chwe, Michael Suk-Young, 60  
Claggett, William, 66  
Clawson, Rosalee, 23  
Collier, David, 47  
Conge, Patrick J., 54, 55, 56, 57, 58, 61, 70  
Converse, Philip E., 22  
Cook, Fay Lomax, 21, 22, 23, 24

### D

Dabdab Trabulsi, José Antônio, 27  
Dahl, Robert Alan, 3, 4, 8, 9, 12, 15, 17, 24, 25, 26, 41, 42, 61, 63  
Dahrendorf, Ralf, 4, 26, 28, 40  
Devoto, Giacomo, 35, 37  
DiRenzo, Gordon J., 32, 38  
Downs, Anthony, 21  
Druckman, James N., 3, 23  
Durkheim, Émile, 28, 31, 61

### E

Easton, David, 34, 37, 40, 41  
Eco, Umberto, 57  
Eisenstadt, Shmuel, 42  
Eveland, Jr., William P., 20

### F

Fazzi, Rita de Cássia, 25  
Feres, João, Jr., 7  
Fialho, Fabrício Mendes, 3, 11, 14, 20, 25  
Finley, Moses I., 27  
Friedland, Roger, 70

Fuks, Mario, 14

### G

Gerring, John, 5, 32, 34, 43, 44, 54, 65, 67  
Gilens, Martin, 23, 24  
Glare, P.G.W., 35, 36  
Goertz, Gary, 46, 65, 66  
Goodin, Robert, 7  
Gurr, Ted Robert, 5

### H

Hansen, John Mark, 75  
Hasenbalg, Carlos, 25  
Heath, P. L., 31  
House, James S., 75  
Howllet, Michael, 22, 23  
Huntington, Samuel P., 52, 53, 54, 56, 60, 70

### I

Inkeles, Alex, 32, 38

### J

Johnson, James, 33

### K

Kerstenetzky, Célia Lessa, 4, 26, 28  
Kertzer, David I., 60  
Kim, Jae-On, 5, 9, 49, 66, 70  
Klingemann, Hans Dieter, 7  
Kuran, Timur, 20

### L

Leiserson, Avery, 16  
Lijphart, Arendt, 4  
Lin, Nan, 2  
Lipset, Seymour Martin, 7  
Lupia, Arthur, 3

### M

Mahon, James E., Jr., 47  
Manza, Jeff, 21, 22, 23, 24  
Marshall, T. H., 7  
Martin, Steven S., 75  
Mason, William M., 75  
Mattes, Robert, 19  
McClosky, Herbert, 7, 70  
Medin, Douglas L., 47  
Milbrath, Lester W., 11, 14, 59, 70, 77  
Mill, John Stuart, 32, 59  
Miller, Philip L., 70  
Miller, Warren E., 21

Mouffe, Chantal, 41

## N

Nelson, Joan M., 52, 53, 54, 56, 60, 70  
 Nelson, Thomas E., 23  
 Neves, Jorge Alexandre Barbosa, 2  
 Nie, Norman H., 5, 9, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 58,  
 66, 70

## O

Oli, Gian Carlo, 35, 37  
 Orren, Gary R., 27, 28  
 Oxley, Zoe M., 23

## P

Page, Benjamin I., 23  
 Pizzorno, Alessandro, 14, 70  
 Popper, Karl, iii

## R

Reis, Bruno P. W., 1, 9, 10, 14  
 Reis, Fábio Wanderley, 14, 20, 37, 38, 39, 40, 41, 61, 75  
 Rey, Alain, 35, 37  
 Rey-Debove, Josette, 35, 37  
 Rezende, Antônio Martinez de, 35, 36  
 Robert, Paul, 35, 37  
 Rosenstone, Steven J., 75  
 Rusk, Jerrold G., 57

## S

Sanders, Lynn, 20  
 Sartori, Giovanni, 44, 45, 46, 59

Schattschneider, Elmer Eric, 22  
 Scheufele, Dietram A., 20  
 Schlozman, Kay Lehman, 5, 12, 13, 14, 49, 60, 70  
 Schonfeld, William R., 57, 58, 59  
 Seligman, Mitchell, 18  
 Shapiro, Robert Y., 23  
 Silva, Nilza Nunes da, 17  
 Silva, Vera Alice Cardoso, iii, 1  
 Smith, Edward E., 47  
 Soares, Gláucio Ary Dillon, 25  
 Sorokin, Pitirim, 4, 26  
 Souza, Amaury de, 25  
 Stokes, Donald E., 21

## T

Tocqueville, Alexis de, 7

## V

Valle Silva, Nelson do, 25  
 Verba, Sidney, iii, 1, 2, 5, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19,  
 22, 24, 27, 28, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58,  
 59, 60, 66, 70, 77

## W

Walzer, Michael, 4, 27, 28, 29, 30  
 Warren, Mark E., 8, 28, 29, 38, 40, 41, 61, 75  
 Weber, Max, 28  
 Webster, Noah, 35  
 Weiner, Myron, 50, 51, 52, 53, 54, 70

## Z

Zaller, John, 22