

Modelando a participação social:

uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas

Modeling social participation: an analysis of the propensity of individuals to get inserted in participatory processes, based upon socioeconomic and political characteristics

A presente proposta tem por objetivo mensurar a propensão de inserção dos cidadãos em instâncias de participação social ligadas a processos decisórios em políticas públicas, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Temáticas e o Orçamento Participativo, medida por meio da probabilidade média de ocorrência dessa participação para um determinado indivíduo. Incitado, em grande medida, pela promulgação da Constituição de 88, o fenômeno da institucionalização da participação política tem se diversificado e aumentado no Brasil, servindo de base e aporte ao desenvolvimento de literatura correlata na seara da teoria democrática contemporânea (Coelho e Nobre, 2004). A diversificação e difusão dessas instâncias pelos municípios do país sugere que elas já conformam realidade inevitável a gestores e formuladores de políticas de uma maneira geral (Vaz, 2011; Pires e Vaz, 2010).

À relevância do fato, tem-se dado como base alguns pressupostos ligados à capacidade de influência e potencial de impacto da participação social na gestão pública em temáticas e áreas diversas, como saúde, educação, assistência social, dentre outras. Supostamente, por exemplo, determinados tipos de fóruns e canais de interlocução, doravante denominados neste trabalho de instituições participativas (Avritzer, 2002), teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos públicos, face à

É doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, Brasil).
E-mail: cambraia04@gmail.com.

adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (Vaz e Pires, 2011). Dado que diretamente ligadas a algum substrato de gestão governamental, esses fóruns seriam capazes de gerar *accountability* e “responsividade”, como a capacidade deliberativa de vincular as próprias decisões a ações do governo, como no caso dos Conselhos Municipais de Saúde (Coelho, 2004), ou, ainda, a capacidade de vincular determinadas cotas orçamentárias a tipos específicos de bens e serviços governamentais, como no caso do Orçamento Participativo (Vaz, 2009).

Destarte, porque relativamente “bem” inseridos nos meandros institucionais administrativos das instâncias públicas de tomada de decisão, a tais fóruns e canais de interlocução seria altamente provável a atribuição de capacidades de influência e impacto em tais decisões. Nessa linha, além de melhoria tanto no dispêndio de recursos públicos quanto na qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo Estado, a participação teria papel também de fator promotor de inclusão dos cidadãos nos processos decisórios em políticas públicas, especialmente no caso daquela parcela de indivíduos ditos “excluídos” dos processos tanto distributivos quanto de reconhecimento da composição social (Gohn, 2001; Coelho, 2004).

Essa premente faceta ligada às perspectivas de reconhecimento e (re)distribuição do fenômeno da participação social tem sido objeto de importantes debates no seio da literatura correlata (Vaz, 2011), seara na qual se insere o presente artigo. Se essas instâncias são realmente capazes de influenciar, ainda que em sentidos e graus diferenciados, os processos decisórios em políticas públicas, vale a pena investigar, com base no perfil dos indivíduos que estão tendo acesso efetivo a essas instâncias, qual a probabilidade média de um indivíduo qualquer de se inserir no processo com base no seu próprio perfil, especialmente se considerarmos tratar-se de espaços decisórios ainda sem processos eletivos claros ou bem definidos no país (Vaz, 2009).

O principal questionamento que se realiza aqui é, portanto, o seguinte: dadas certas características dos indivíduos, qual é a probabilidade média de pertencimento à categoria de indivíduos inseridos em processos de participação social, considerando especificamente aqueles empreendidos no âmbito de instituições participativas? Com base em dados de *survey* sobre “participação social” aplicado a 2200 indivíduos em todas as regiões do Brasil, fruto de parceria entre o Prodep/UFMG e o Instituto Vox Populi, a principal

hipótese de pesquisa a ser testada é que as instituições supracitadas exigem, para participação, maior grau de recursos dos indivíduos, como tempo, renda e capacidade de negociação, o que implica a geração de vieses significativos no tipo de inclusão potencializada. Em última instância, isso sugere fortemente que a própria participação sofre vícios importantes no seu potencial de democratização das políticas públicas e de racionalização da oferta de bens e serviços dessa natureza, que devem ser levados em consideração em qualquer análise acerca do papel dessas instâncias na dinâmica democrática de uma maneira geral.

O texto segue organizado da forma descrita a seguir. Em primeiro lugar, realiza-se breve debate acerca do crescimento e diversificação das instâncias de participação social no país, lidando, em especial, com os principais pressupostos correlatos ao fato, como maior inclusão e maior racionalização dos recursos públicos. A segunda parte do trabalho é dedicada à descrição metodológica dos dados e dos métodos a serem utilizados como mote para diagnóstico da hipótese estruturada. Na terceira parte são realizadas análises descritivas exploratórias das variáveis e, na quarta parte, realizam-se alguns testes de hipóteses entre amostras para avaliar a qualidade dos parâmetros populacionais elencados, além de testes de independência. A quinta parte envolve testes de correlação específicos e, logo após, a sexta parte envolve testes de causalidade via recurso a técnicas de regressão logística. As considerações finais seguem na última seção.

Participação e determinantes teóricos

O que determina o engajamento sociopolítico dos indivíduos no âmbito (em especial) das chamadas instituições participativas? Por que alguns se engajam politicamente para além do momento do voto e outros não? Essas duas questões, pode-se afirmar, tem norteado os debates mais recentes no âmbito da literatura democrática calcada na dicotomia estabelecida entre participação e representação políticas (Norris, 2007). Podemos tecer pelo menos duas afirmações acerca desse debate. Por um lado, não é difícil observar dado consenso entre pesquisadores, teóricos e estudiosos do tema em torno da existência de formatos diferenciados de inserção sociopolítica que atravessam o momento eleitoral (Della Porta, 2003). Uma tipologia comumente aceita, por exemplo, é aquela que define formas convencionais e formas não convencionais de participação (Norris, 2007). No primeiro caso,

teríamos o engajamento dos indivíduos em atividades correlatas estritamente ao momento eleitoral, como o próprio momento do voto ou, ainda, a afiliação a partidos políticos. No segundo caso, teríamos o engajamento em atividades ditas coletivas não correlatas ao momento anterior, como protestos e greves (Schwartzman e Reis, 2004).

Se é verdade que o consenso dos pesquisadores se elucida nessas tipologias, é tão verdade que ele termina aí. Para além da simples classificação, variadas são as respostas acerca da dicotomia participação e representação no que tange, por exemplo, aos níveis desejados de cada uma em dada democracia, às relações estabelecidas entre ambas, ou, ainda, se efetivamente elas seriam sempre desejadas (Inglehart e Catterberg, 2002; Della Porta, 2003). Em especial, nesse sentido, vale a pena destacar o rol de questões acerca do tipo de participação potencializada por cada matriz e os incentivos à sua utilização. Afinal, num contexto de obrigatoriedade de participação nas formas convencionais de engajamento, como é o caso do voto no Brasil, por que os indivíduos tomam parte também das formas não convencionais? Interesse, ideologia, possibilidade, ou simples oportunidade?

A discussão pode ser melhor compreendida se voltarmos às bases da interperação da ciência política moderna em relação à questão democrática, especialmente no que concerne à relação entre autonomia e solidariedade no processo de construção social do poder. Autonomia e solidariedade são conceitos chave capazes de fornecer pistas importantes na tentativa de responder a essas questões, dado que permitem definir o próprio conceito de participação com o qual a literatura tem lidado. Kelly (1979) observa que a participação dos indivíduos nos processos públicos decisórios, definida como cidadania e seu exercício, estrutura-se em meio a dada tensão entre duas de suas dimensões componentes: as dimensões cívica e civil. Esta, referindo-se à perspectiva de liberdade dos cidadãos tanto em relação à própria sociedade quanto em relação ao Estado, unguídos de direitos que lhes assegurariam tal individualidade. A outra, concernente à capacidade dos indivíduos de estabelecerem relações de cumplicidade social, conferindo maior peso à coletividade e aos deveres de cada um para com ela. No entremeio de ambos os processos, estaria localizado o cidadão, preso às tensões advindas de ambos os lados do pêndulo, vacilando entre o egoísmo e o altruísmo na construção social do poder.

Observando essa tensão, Reis (2001) afirma que as análises sobre o tema geralmente têm lidado e operacionalizado tal tensão recorrendo aos dois conceitos chave da literatura democrática, que são a representação e a participação. No caso da representação, própria das chamadas democracias modernas (Dahl, 2000), prevaleceria a noção de uma sociedade estratificada e desigual, derivando daí a necessidade de um centro de poder autônomo como condição para que os cidadãos gozassem, eles próprios, de autonomia no âmbito social privatista, já que o Estado estaria sujeito à dominação por interesses e forças particularistas. Já a ideia de participação estaria muito mais ligada ao substrato de solidariedade, porque partiria do pressuposto da produção coletiva do poder, da chamada soberania popular de tradição republicana, em que o envolvimento dos indivíduos nas decisões políticas é tomado como premissa e, portanto, condição para a própria autonomia de cada qual¹.

Se considerarmos, no pós II Guerra Mundial, os eventos de expansão da democracia no leste europeu na chamada “segunda onda de democratização” (O’Donnell, 1994; Tilly, 1995) –além de, principalmente, um pouco mais tarde, movimento semelhante na maioria dos países da América Latina –, não é difícil notar, a partir da literatura, certo desbalanceamento ao longo do tempo do supracitado pêndulo em favor da concepção republicana da participação. Samuels (2004) observa, por exemplo, que a tradição política da América Latina foi, até o início dos anos 1980, uma tradição de governo centralizado. Segundo o autor, países como México, Argentina e Brasil

¹ Fazemos referência a dois clássicos nesse sentido. Rousseau (1997) afirmava que o poder soberano do povo não poderia ser delegado, já que sua origem residiria na vontade dos indivíduos, considerada como fonte própria de ação e decisão. A autonomia dos indivíduos para formular suas próprias decisões e preferências era algo que devia ser sumamente protegido em determinada sociedade. Se, então, a vontade fosse delegada, também o seria a própria autonomia, e os indivíduos ficariam à mercê dos julgamentos, decisões e vontades de outros indivíduos. A perspectiva do autor de *Do contrato social* é, assim, de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, ainda que suas preferências sejam formuladas num âmbito estritamente privado. Já Weber (1978) problematiza de forma objetiva a questão da soberania popular tendo por base a separação entre a população e formas complexas de administração. A concepção defendida pelo autor é de que estaria em curso uma expansão inevitável da própria burocracia estatal e econômica, necessária à condução mesma da vida social em um contexto de modernidade. O aumento da complexidade administrativa em sociedades modernas constituiria uma crescente especialização e *complexificação* dos conhecimentos exigidos para a ocupação dos cargos públicos. Isso exigiria que funcionários aptos a trabalhar nas funções públicas fossem cada vez mais especializados em suas próprias funções. O significado da democracia, para Weber, advinha exatamente dessa “constatação”. Democracia, para ele, diria respeito à igualdade formal dos direitos políticos conjuntamente a uma necessária e urgente redução do escopo da soberania popular.

sempre foram pautados por contextos sociopolíticos que vacilaram desde uma concentração de força e poder no governo central até momentos de cunho mais descentralizado. A questão é que essa centralização teria sempre sido orquestrada por elites específicas e, por isso, o pressuposto liberal-democrático de que esses grupos portariam os ideais democráticos e estruturariam um centro de poder autônomo e livre de interesses de outras estirpes não seria plausível. A condição para autonomia individual deveria residir, antes, na capacidade de engajamento dos próprios cidadãos nas decisões políticas.

Dois eventos, pode-se dizer, tem concorrido notadamente para o supracitado desbalanceamento. O primeiro seria uma alegada “crise” pela qual estaria passando o instituto da representação política (Dunn, 1999; Fung, 2004). Miguel (2005) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais: em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional – o grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder –; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social. Segundo o autor, “[a] resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*” (Miguel, 2005, p. 27).

Ainda que nos últimos 30 anos a democracia eleitoral tenha vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas como função de uma deterioração das esperanças depositadas na *accountability*. Afinal, a capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda

(Miguel, 2005; Manin, Przeworski, e Stokes, 1999). Três conjuntos de evidências ajudariam a sustentar a tese da crise disseminada da representação política. Primeiro, um declínio do comparecimento eleitoral; segundo, a ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *surveys*; e, terceiro, o esvaziamento dos partidos políticos. Tal crise seria a responsável pelo surgimento de propostas variadas de novos mecanismos voltados a um “ressurgimento” das instituições representativas, como a proposta de *cotas* e *sorteios* (Manin, 1997). Segundo Miguel:

Em tais propostas, há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. *É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas* (Miguel, 2005, p. 126, grifo nosso).

As esperanças depositadas nas *accountability* horizontal e vertical (tal como proposta por Manin, Przeworski, e Stokes, 1999) não encontrariam mais do que uma pálida efetivação na prática democrática. A crise da representação não teria sua origem, assim, numa hipotética alienação por parte dos cidadãos acerca da participação nas questões políticas de uma forma geral. Antes, a causa principal da crise residiria, sim, na incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos de uma forma geral, privilegiando interesses específicos e minando as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisão vinculatórias (Selee e Tulchin, 2004).

Aliada ao fenômeno da crise da representação, o segundo evento que reforçaria a perspectiva de maior ênfase atual no substrato participativo seria a estruturação, consolidação e expansão de novos espaços institucionalizados de engajamento político para além daqueles ditos tradicionais (Kowarick, 1975; Della Porta, 2003). Afora o fenômeno dos movimentos sociais que eclode e passa a influenciar sobremaneira a literatura a partir, notadamente, dos anos 1960 (Norris, 2007), ao longo de pelo menos das duas últimas décadas, experiências específicas empreendidas especialmente

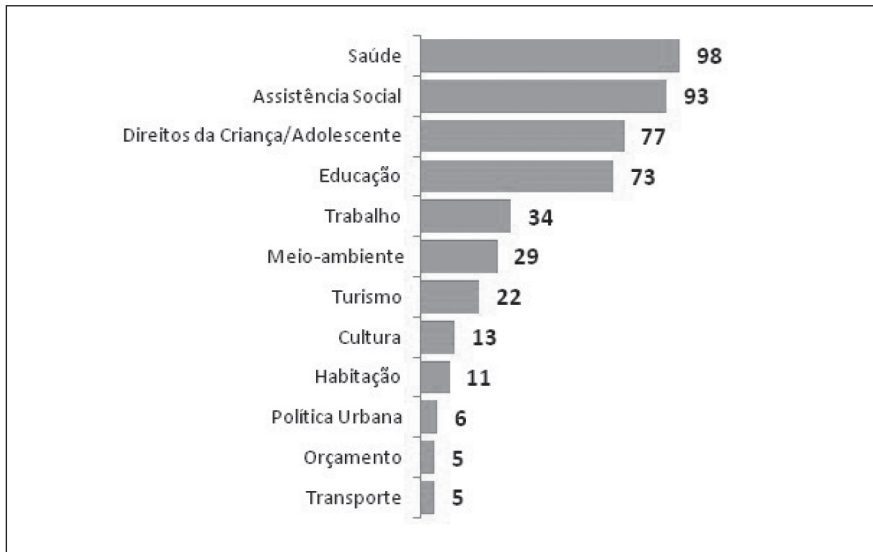
na região latino-americana têm despertado atenção no sentido de incremento e incentivo à participação social dos cidadãos, seja, *por exemplo*, numa perspectiva de “democratização da democracia” (Santos e Avritzer, 2003), ou, ainda, em teorizações e análises acerca de uma “reforma” que estaria em curso no tocante às suas bases (Oxhorn, 2004; Lavalle, Houtzager e Castello, 2006).

Se pegarmos somente o caso do Brasil, por exemplo, identificamos três instituições que têm se destacado nesse processo, fruto da significativa atenção que têm recebido por parte de pesquisadores e planejadores públicos. Primeiro, temos os chamados Conselhos Gestores de Políticas, instituições previstas na Constituição de 88 que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da chamada *sociedade civil* de acordo com temáticas e problemáticas específicas² (Gohn, 2001; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002).

Em segundo lugar, há as Conferências temáticas, eventos abertos ao público que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) e nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados, geralmente, nos três níveis de governo (Pogrebinski, 2010). Por fim, temos também a experiência do Orçamento Participativo, ao nível local, que potencializa demandas dos setores desfavorecidos da população por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades e comunidades locais (Sintomer e Allegretti, 2012; Wampler e Avritzer, 2005), incluindo atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e ocorre no interior de assembleias regionais; e uma segunda etapa na qual a participação ocorre por meio da constituição de um conselho ou fórum de delegados (Vaz, 2009).

² Essas instituições configuram um dos resultados principais e observáveis da ação de movimentos sociais específicos do fim da década de 1970 e início dos anos 80, período final da ditadura (Avritzer, 2006; Coelho, 2004; Doimo, 1995). Esse é um momento de forte expressão da demanda por participação e inclusão sociopolítica que ocorre no país em função, basicamente, do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil característico do período ditatorial (Kowarick e Bonduki, 1988) – demanda que caminha exatamente na direção de inclusão da sociedade civil nas deliberações sobre questões referentes à formulação de políticas públicas em áreas específicas (Doimo, 1995).

Gráfico 1 - Percentual de Conselhos Gestores Municipais segundo temática - Brasil 2001



Fonte: IBGE

Dados do IBGE apontam, por exemplo, que mais de 90% das cidades do país já possuem os conselhos cuja existência é condição para o repasse de verbas do Governo Federal em relação à área temática específica sobre a qual versam³ (Gráfico 1). Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos atualmente existentes, é possível estimar que exista 1,5 milhão de pessoas atuando nesses espaços.

A literatura correlata desenvolvida para o estudo do fenômeno da participação no país trabalha sob a égide de pelo menos dois pressupostos principais, assumidos como válidos (Mutz, 2006; Vaz, 2011). Em primeiro lugar, temos o pressuposto de que o maior contato entre Estado e sociedade por meio dos canais de participação poderia promover maior racionalização dos recursos públicos. A definição e aplicação efetiva dos recursos públicos seriam realizadas de maneira mais objetiva em função do contato do Estado com aqueles indivíduos e/ou grupos diretamente envolvidos nas problemáticas a serem

³ Há três Conselhos Gestores específicos cuja presença é obrigatória para o repasse de verbas do Governo Federal referente à política pública à qual eles se ligam. São eles o da Saúde, o da Assistência Social e o de Direitos da Criança e Adolescente (Gohn, 2001).

tratadas. Assim, as demandas seriam mais bem compreendidas e endereçadas, aumentando os graus de *accountability* e de “responsividade” dos governos. Isso quer dizer que os processos distributivos seriam maximizados em termos de disponibilização e alocação de bens e serviços públicos no âmbito social.

O segundo pressuposto que deve ser ressaltado refere-se ao potencial inclusivo das instâncias de participação. Nesse caso, leva-se em consideração a hipótese de que os canais de participação potencializariam a inclusão nos processos públicos de tomada de decisão em políticas públicas daqueles indivíduos e grupos geral e mesmo historicamente excluídos desses processos. Essa inclusão promoveria, em tese, uma inversão de prioridades em termos distributivos, de forma que bens e serviços seriam redirecionados, por exemplo, a regiões e/ou bairros mais pobres de determinados municípios, ou, ainda, a grupos e/ou movimentos específicos (Marquetti, 2003; Marquetti, Campos e Pires, 2008).

A decisão de participar

A constituição de interfaces entre Estado e sociedade e os graus relativos de contato estabelecidos entre ambas as instâncias sugerem fortemente que os canais de participação adquirem dada capacidade de influência nos processos públicos de tomada de decisão (Axford, 1997). De fato, se considerarmos tanto a diversificação e ampliação do volume de instâncias participativas no Brasil, quanto os pressupostos correlacionados pela literatura pertinente, não é difícil deduzir significativo potencial de geração de resultados concretos na administração pública, particularmente no tocante à produção de políticas públicas e à democratização na distribuição de bens e serviços públicos⁴.

A principal consequência de se assumir a validade de tal pressuposto é que grupos e indivíduos que participam das instituições participativas carregam dado potencial de influenciar tais processos. Ao mesmo tempo, todavia, estas instituições exigem tipos relativamente variados de recursos para participação (Reis, 2001). Isso sugere que, em última instância, indivíduos e grupos detentores dos recursos necessários à participação são, afinal, aqueles com maior potencial de influenciar os processos públicos de tomada de decisão. Nesse sentido, a principal questão que se deve responder é justamente saber

⁴ A existência atualmente, por exemplo, de Conselhos Gestores da área da Saúde em praticamente todos os municípios brasileiros é um dos elementos ilustrativos de que, na verdade, não é fator banal discutir participação social no Brasil democrático.

qual tipo de indivíduo é este (Cunha, 2010). Se considerarmos, por exemplo, indivíduos de baixa renda, baixa escolaridade, dentre outras condicionantes, qual é a probabilidade de que ele seja inserido nestes processos?

A decisão de participar envolve, vale dizer, uma miríade de variáveis e condicionantes. Dahl (2000), por exemplo, cita algumas razões pelas quais os indivíduos não se envolveriam em política, sendo as principais a perspectiva de baixa recompensa advinda do processo, a perspectiva de baixa capacidade de influenciar o processo e, por fim, a perspectiva de que, mesmo não se envolvendo no processo, os resultados poderiam ser benéficos ao próprio indivíduo. Já Bobbio (1992) enumera uma série de variáveis que prediriam a capacidade de participação, como sexo masculino, maior escolaridade, maior renda, dentre outras. É possível ainda identificar autores que afirmam que a decisão de participar adviria muito mais do conjunto de oportunidades abertas aos cidadãos do que de outros fatores, como condições socioeconômicas ou mesmo interesses específicos (Rennó, 2003).

As várias facetas que a propensão à participação pode assumir podem ser resumidas em quatro modelos que têm sido trabalhados pela literatura ao longo dos anos, cada qual em território próprio de articulação. O primeiro é o modelo que pressupõe o grau de engajamento e participação como função da posição social do indivíduo em termos de recursos tanto materiais quanto simbólicos (Milbrath e Goel, 1965). Nesse modelo, denominado de modelo da centralidade, os aspectos objetivos dos indivíduos, como maiores renda e escolaridade, bem como aqueles de caráter subjetivo, como as atitudes e crenças em relação à sociedade, seriam determinantes na decisão de participar politicamente. Segundo Avelar, “aqueles desprovidos desse capital sentem-se inibidos a participar porque apresentam uma auto-imagem negativa se comparada com a daqueles que participam” (Avelar, 2004, p.229).

Para além dos recursos disponíveis aos indivíduos, outras variáveis têm sido trazidas à tona como explicativas da decisão de participar, tal como no caso do chamado modelo identitário. Nesse caso, a propensão à participação estaria ligada muito mais às redes de interação estabelecidas pelo indivíduo ao longo de sua vida e que definiriam sua própria identidade (Avritzer, 1996). Caso imbuída em redes sociais propensas ao engajamento social, a formação da identidade seria conformada nesse sentido. Essa perspectiva foi enfatizada principalmente durante a década de 1990, com os estudos dos “novos movimentos sociais” de Touraine (1994), os estudos sobre a “socie-

dade civil” de Cohen e Arato (1992), ou, ainda, nos estudos sobre “capital social”. Tais perspectivas, ainda que diferenciadas em termos epistemológicos, comungavam do mesmo núcleo teórico baseado na concepção de formação de identidades (Luchmann e Borba, 2007).

O terceiro modelo que procura explicar a propensão à participação concerne à via da racionalidade. Essa perspectiva enfatiza os custos e oportunidades associados ao processo, tomando por base o pressuposto do indivíduo racional, dotado de informações (Hirschman, 1983; Reis, 2001), e que buscaria a maximização do seu bem-estar (Olson, 1993). Assim como na perspectiva proposta por Dahl (2000) elucidada linhas acima, o indivíduo tomaria parte de processos políticos apenas se percebesse necessário seu engajamento para obtenção de benefícios individuais. Caso percebesse que os benefícios adviriam mesmo sem seu engajamento, imperaria a chamada lógica *free-rider* (Olson, 1993), ou seja, de maximização do bem-estar a partir do trabalho e movimento dos demais.

O último modelo a ser trazido à baila concerne à perspectiva institucionalista de compreensão do fenômeno político. Nesse caso, o núcleo teórico informa que opções, escolhas e processos em curso (ou passados) tendem a determinar e constranger as opções, escolhas e processos futuros dos indivíduos, ainda que estes construam regras e princípios de conduta e percepção (Scott, 1995). Rennó (2003) baliza essa perspectiva em termos de “estruturas de oportunidade”, dadas como elementos e fatos da realidade capazes de constranger a capacidade de engajamento e participação dos indivíduos na política. Segundo o autor, “instituições podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais” (Rennó, 2003, p. 59). Nessa linha, o engajamento político e a propensão à participação estariam muito mais ligados às oportunidades existentes no âmbito social, em termos de regras e instituições capazes de coibir comportamentos ancorados na lógica *free-rider*, do que na vontade virtuosa e/ou mesmo republicana de dedicação à construção social (Held, 1987).

Os quatro modelos fornecem pistas no mínimo instigantes para se pensar a decisão de participação política por parte dos indivíduos. Seja na perspectiva de dotação de recursos, na perspectiva de associativismo e formação identitária, na concepção de preferências racionais, ou, ainda, na perspectiva de constrangimento e desenho institucional, encontramos argumentos consistentes e amplamente reconhecidos como fatores determinantes do engajamento

político-social. A questão que nos resta responder consiste justamente em saber como esses modelos se “comportam” empiricamente. Nesse sentido, à luz de cada um, as próximas seções buscam elucidar dados acerca do engajamento político nas três instituições participativas aqui consideradas, quais sejam, Conselhos Gestores Municipais, Orçamento Participativo e Conferências Temáticas.

Proposta metodológica

O principal objetivo do trabalho é prever a probabilidade média de dado indivíduo participar das três instituições participativas consideradas, a partir de certas características dos indivíduos que estão efetivamente inseridos em cada uma delas. Como forma de equacioná-lo e, portanto, responder às questões levantadas, esta seção descreve os procedimentos a serem adotados, sendo que cada subseção buscará detalhá-los, especialmente no que tange à escolha e justificativa das variáveis selecionadas para composição do modelo.

Um modelo preditivo foi construído com base em cinco dimensões específicas. A primeira dimensão, descrita mais detalhadamente na primeira subseção deste tópico, concerne à estruturação da variável dependente e será chamada de dimensão de “práticas participativas”. Sua característica principal é a mensuração da inserção nas três instituições participativas objeto deste trabalho pelos indivíduos, embasando-se, nesse sentido, na operacionalização do próprio conceito de instituições participativas. A codificação foi feita de maneira binária, sendo considerado sucesso para aqueles indivíduos que estão inseridos em cada qual e fracasso para aqueles que não estão.

As demais dimensões estruturam o conjunto de variáveis independentes, sendo que o conteúdo, a forma e, principalmente, a justificativa teórica das variáveis que as compõem estão descritas em mais detalhes na segunda subseção deste tópico. A segunda dimensão está ligada ao perfil dos indivíduos, embasando-se em variáveis identificadas pela literatura pertinente como componentes importantes desse quesito. A terceira dimensão, chamada de “associativismo”, está ligada a variáveis que medem o grau de envolvimento dos indivíduos em associações e organizações da sociedade civil de caráter geral. A quarta dimensão, chamada de “envolvimento político”, mede o grau de envolvimento dos indivíduos em atividades caracteristicamente políticas, como partidos políticos, passeatas e sindicatos. A quinta dimensão busca mensurar efeitos de diferenças contextuais entre os indivíduos, como no caso da diferenciação entre regiões brasileiras.

Face ao caráter da variável dependente, o modelo de regressão escolhido foi o binário logístico, apropriado para situações em que a variável dependente é binária. Vale dizer, optou-se pela realização de um modelo de regressão para cada instituição participativa, ou seja, um modelo preditivo próprio para Conselhos Municipais, um modelo preditivo próprio para Orçamento Participativo e, por fim, um modelo preditivo próprio para Conferência Temática. Acredita-se que essa separação seja benéfica em termos de não influência mútua das propensões de participação entre as instituições, o que ocorreria caso se adotasse um modelo logístico múltiplo com uma variável dependente dividida em três categorias compostas das três instituições.

A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, ou binária, a partir de uma série de variáveis explicativas (Wooldridge, 2010). Note-se que não se trata de um modelo linear (como o Modelo de Probabilidade Linear, MPL), dado que a probabilidade estimada deve estar restrita ao intervalo entre 0 e 1.

O modelo logístico para a determinação da probabilidade de inserção em instituições participativas nos “i” indivíduos de acordo com suas “j” características é dado por:

$$\ln\left(\frac{P[y_i]}{(1-P[y_i])}\right) = f(x_{ji})$$

Ou o equivalente:

$$P[y_i] = \frac{1}{1+e^{-f(x_{ji})}}$$

Onde:

$$F(x_{ji}) = \beta_0 + \beta_1 * x_{1i} + \beta_2 * x_{2i} + \beta_3 * x_{3i} + \beta_4 * x_{4i} + \dots + \varepsilon_i$$

y_i = variável dependente, ou práticas participativas, observada;

β_0 = constante;

x_{ji} = variáveis independentes, ou perfil socioeconômico, práticas associativas e políticas e região;

β_j = coeficiente da variável x_{ji} ;

ε_i = erro estocástico.

O modelo capta como cada variável independente x_{ji} contribui para a ocorrência de práticas participativas, ou inserção em instituições participativas, variável dependente y_i . Permite-se assim prever o risco, ou a probabilidade, de cada indivíduo desenvolver ou não práticas participativas de acordo com suas características socioeconômicas, associativas, políticas e regionais⁵.

No que tange às informações e dados utilizados no trabalho, vale a pena tecer breves considerações acerca do banco de dados em uso. Utilizam-se dados de pesquisa realizada em parceria da UFMG com o Instituto Vox Populi acerca da temática da participação política. Foram selecionados aleatoriamente para entrevista 2200 indivíduos, distribuídos por todas as regiões do Brasil. O questionário aplicado se estrutura em cinco sessões:

- a. perfil do entrevistado;
- b. participação em movimentos sociais;
- c. participação em associações e grupos de indivíduos no geral;
- d. participação em conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo;
- e. participação em Conferências temáticas

As variáveis foram todas originalmente codificadas, adquirindo caráter categórico. Isso quer dizer que não existem variáveis contínuas no banco de dados trabalhados. Podemos considerar que a amostra tem caráter independente, dado que corresponde a menos de 5% de toda a população brasileira – estimada em mais de 191 milhões de habitantes segundo a PNAD 2009.

Mensuração da inserção em instituições participativas

O primeiro procedimento a ser seguido concerne à estruturação da variável dependente, relativa à mensuração da inserção em instituições participativas. Para tanto, é necessário operacionalizar efetivamente o conceito de instituições participativas. De acordo com o referencial teórico adotado, a principal característica dessas instituições consiste em seu premente con-

⁵ A qualidade da predição do modelo será aferida por meio da curva ROC. Esse teste mede o quanto da variância que determina a distribuição da probabilidade de ocorrência da participação em instituições tipo 1 está sendo explicada pelas variáveis do modelo proposto. Os testes vão refletir a adequação do modelo e a escolha das variáveis. Se a forma funcional do modelo descreve bem o comportamento dos dados e se as variáveis independentes estiverem bastante correlacionadas com a variável dependente e pouco correlacionadas entre si, o modelo vai ter um bom desempenho nos testes propostos.

tato e potencial de causar impacto nos processos decisórios em políticas públicas (Tatagiba, 2004; Vaz, 2009). Nesse caso, lidamos com instituições como Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos Municipais de Educação, Assistência Social, dentre outros.

Para este trabalho, iremos lidar com os três tipos específicos de instituições mais usualmente trabalhados pela literatura que atendem a esses critérios:

- Orçamento Participativo (OP)
- Conselho Municipal de Políticas Públicas
- Conferências Temáticas

Todas essas instituições têm relativa capacidade de influenciar os processos decisórios em políticas públicas (Vaz, 2009), sendo que podemos classificá-las como instituições de gestão governamental, ou seja, aquelas que efetivamente impactam os processos públicos decisórios. Se considerarmos o OP, por exemplo, veremos que se trata de canal de participação para definição de dotações orçamentárias dos municípios em termos de realização de obras e serviços públicos (Vaz, 2009). No caso dos Conselhos de Políticas Públicas, observamos instituições com poder de agenda em determinadas matérias, como no caso da saúde, cujo repasse e empenho de recursos pelos municípios dependem de prévia aprovação do Conselho municipal de Saúde (Pires e Vaz, 2010). Por fim, no caso das Conferências temáticas, temos eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bi-anual), em geral nos três níveis de governo, nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinados (Pogrebinski, 2010).

Para cada modelo preditivo gerado, a composição da variável de interesse (variável dependente), componente da dimensão “práticas participativas”, foi realizada por essas três variáveis e sua codificação foi feita de maneira binária, considerando como sucesso a participação dos indivíduos em cada instituição. Isso quer dizer que há um sucesso final, que é estar inserido em, por exemplo, Orçamento Participativo, dado como valor 1, bem como um fracasso final, que corresponde a não estar inserido na instituição, dado como valor 0. É necessário considerar, todavia, que um único indivíduo pode declarar participar de mais de uma instância, o que torna necessária a ponderação por esse fator com vistas a evitar a dupla ou mesmo tripla contagem de casos. A Tabela 1 fornece os resultados advindos desse processo.

Tabela 1. Frequência e percentual de participação dos indivíduos em Instituições Participativas selecionadas, Brasil 2011

instituições participativas	N	%
Conselhos de Políticas Públicas	47	2,13
Orçamento Participativo	67	3,05
Conferências temáticas	143	6,5
práticas participativas	201	9,14

Obs.: Foram entrevistados 2200 indivíduos (denominador dos percentuais)

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

É possível observar que o percentual de participação em Conselhos de Políticas é o menor dentre todas as instâncias, com 2,13%. Logo após, temos a participação em Orçamento Participativo, com 3,05% e, por último, com o maior percentual, a participação em Conferências temáticas, com 6,5%. Esses dados parecem corroborar estudos realizados na seara da participação social que já identificaram percentuais semelhantes em termos de inserção nessas instâncias participativas (Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2010). E algumas hipóteses já foram levantadas nesse sentido.

O menor percentual nos Conselhos de Políticas se deve ao fato de serem instituições que operam estritamente sob uma lógica representativa, o que implica que a participação depende de critérios eletivos, os quais, como já dito, não são bem claros atualmente (Vaz, 2009). No caso do Orçamento Participativo, o percentual é relativamente maior porque constitui espaço aberto a todo indivíduo, pelo menos no nível sub-regional municipal. À medida que os níveis são acrescidos, como no caso da composição dos Conselhos Municipais do Orçamento Participativo, adota-se a lógica de eleição de delegados, restringindo a participação. Por fim, as Conferências congregam o maior percentual porque são abertas à população em todos os níveis que ocorrem, ainda que o participante não seja inserido efetivamente como um delegado representativo de níveis inferiores.

Ao considerarmos a variável de interesse, é interessante pensar que a combinação desses três modelos de participação tem gerado a inserção de aproximadamente 9% da população brasileira em instâncias participativas. Considerando um desvio-padrão de 0,28, um erro-padrão de 0,006 e um intervalo de confiança de 0,07 a 0,1, podemos dizer que isso equivaleria a mais de 17 milhões de indivíduos.

Após a composição da variável de interesse, é necessário estruturar o conjunto de variáveis dadas como determinantes da propensão à participação nas instâncias referendadas. Nesse caso, são trazidas à baila as principais variáveis que a literatura tem levantado como empreendedoras desse papel. Tal como já dissertamos em outras oportunidades (Vaz, 2009; 2011), é possível dividir em duas grandes fases os estudos até hoje empreendidos no país com relação ao fenômeno da participação política. Numa primeira fase, que poderia ser taxada de *laudatória*, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação dessa participação política para a dinâmica democrática.

Nos últimos anos, a literatura tem focado sua atenção em fatores que influenciariam o funcionamento das instâncias de participação, pressupondo dada relação entre seu adequado funcionamento e o grau de influência nas ações e tomadas de decisão do Estado. Diversas variáveis têm sido levantadas nessa linha. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão pode ter no próprio funcionamento desses espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença. Avritzer (2002) atenta para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (Fung, 2004; Luchmann, 2002; Tatagiba, 2004). Faria (2005) ressalta a importância da presença e o engajamento do gestor. Por fim, Grazia e Ribeiro (2003) atentam para as capacidades administrativa e financeira para o adequado funcionamento e mesmo existência de instâncias participativas.

Algumas variáveis são especialmente relevantes para o trabalho em pauta e, para fins de operacionalizá-las, quatro dimensões foram estruturadas. A primeira é a dimensão de perfil socioeconômico, que estabelece as características dos indivíduos em termos de renda familiar nominal, escolaridade, sexo e raça. Essas características compõem cortes transversais importantes na análise empírica em ciências sociais de uma maneira geral e têm especial apelo para este trabalho por comporem exatamente o caráter que se busca aqui.

A codificação das variáveis tentou respeitar a distribuição de informações entre categorias, sendo feita da forma descrita a seguir. De início, no caso da variável renda, optou-se pela categorização em quintis de prevalência, compondo cinco faixas percentuais de incidência, que permitiram identificar aqueles indivíduos com renda baixa (renda familiar nominal de até 1sm),

média baixa (renda familiar nominal de mais de 1 a 2sm), média (renda familiar nominal de mais de 2 a 4sm), média alta (renda familiar nominal de mais de 4 a 6sm) e alta (renda familiar nominal de mais de 6sm). Para a variável escolaridade, optou-se por quartis de prevalência, compondo quatro faixas percentuais de incidência, permitindo identificar aqueles indivíduos com baixa escolaridade (até 4ª série do ensino fundamental), média baixa escolaridade (até 8ª série do ensino fundamental), média alta escolaridade (ensino médio completo ou incompleto) e alta escolaridade (superior incompleto até pós-graduação). No caso da variável cor, sua codificação foi feita em tercís de prevalência, excluindo-se, vale dizer, categorias com poucos dados, especificamente amarelos e indígenas. Assim, temos as categorias preto, branco e pardo. Por fim, a variável sexo tem caráter binário.

A Tabela 2 fornece dados acerca das variáveis, as categorias que as compõem, sua codificação final e os percentuais observados na amostra:

Tabela 2. Construção tipológica das variáveis de interesse selecionadas, segundo a base analítica estruturada, Brasil 2011

variável	categorias	n	%	% acumulado
renda familiar	baixa	343	15,6	15,6
	média baixa	683	31,0	46,6
	média	466	21,2	67,8
	média alta	399	18,1	86,0
	alta	309	14,0	100,0
	total	2200	100	-
escolaridade	baixa	692	31,5	31,45
	média baixa	552	25,1	56,55
	média alta	679	30,9	87,41
	alta	277	12,6	100,00
	total	2200		-
sexo	masculino	1073	48,8	48,8
	feminino	1127	51,2	100,0
	total	2200		-
cor	preta	332	15	15,09
	parda	842	38	53,36
	branca	1026	47	100,00
	total	2200	100	-

Obs.: Foram entrevistados 2200 indivíduos (denominador dos percentuais)

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

No caso da renda e da escolaridade, Cunha (2010) já demonstrou serem variáveis determinantes em função do tempo necessário à prática participativa e em função do empreendimento efetivo de deliberação e argumentação para influência nos processos decisórios. Indivíduos de mais alta renda e com mais tempo disponível, como os aposentados, seriam mais propensos a ocupar esses espaços. Nessa mesma linha, as demandas da sociedade civil seriam efetivamente influenciadoras dos processos decisórios públicos se os indivíduos fossem capazes de argumentar, debater e negociar suas propostas e ações, advindo daí a relevância da variável escolaridade.

Se considerarmos as variáveis raça e sexo, alguns estudos têm sido empreendidos nessa linha. Matos (2010), por exemplo, realizou estudo acerca da participação de mulheres em órgãos decisórios colegiados legislativos e descobriu que, consistentemente, a ocupação dos espaços de poder efetivo é feita por indivíduos do sexo masculino. No caso da raça, Bueno (2010) também realizou estudo nessa linha, constatando a presença maciça de indivíduos brancos em relação a indivíduos pretos e pardos em espaços de poder decisório.

A segunda dimensão de variáveis determinantes da propensão à inserção em instituições participativas é a de perfil associativo. Alguns estudos já demonstraram que a participação em instâncias diversas no âmbito da sociedade, como associações, parece contribuir positivamente para a propensão à inserção em instituições participativas (Avritzer, 2002; Vaz, 2009). Nessa linha, argumenta-se que contextos de maior associativismo, ou de mais “práticas associativas”, seriam aqueles nos quais se encontraria maior participação do tipo aqui elencado.

Foi estruturada uma variável de mensuração dessa dimensão, de caráter binário, chamada de “práticas associativas”, sendo que sua composição se dá pela informação de o indivíduo ter sucesso em pelo menos uma das seguintes variáveis componentes do banco de dados: associação comunitária, associações recreativas ou desportivas, associações/ONGs temáticas, associação profissional, organização beneficente e colegiado de escolas. Se o indivíduo não obteve resultado em pelo menos uma dessas variáveis, ele ganha valor zero na variável construída. É importante salientar que, assim como no caso da variável de interesse instituições participativas, a composição dessa variável levou em consideração ponderação por indivíduo declarante, com fins de evitar sobrecontagem de dados. A Tabela 3 fornece a frequência da variável e de suas componentes:

Tabela 3. Frequência da dimensão de práticas associativas e suas respectivas variáveis componentes, Brasil 2011

instituições associativas	n	%
associação comunitária	161	7,3
associações recreativas ou esportivas	139	6,3
associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1
associação profissional	106	4,8
organização beneficente	171	7,8
colegiados de escolas	128	5,8
práticas associativas	393	17,9

Obs.: Foram entrevistados 2200 indivíduos (denominador dos percentuais)

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi “A participação social no Brasil democrático”

Podemos perceber que, no geral, aproximadamente 18% dos indivíduos declarou empreender algum tipo de prática associativa. Com um intervalo de confiança de 16,2% a 19,4%, podemos afirmar que isso corresponde a mais de 34 milhões de indivíduos. Esse percentual parece corroborar, mais uma vez, alguns estudos já realizados na seara que afirmam que o associativismo no Brasil é relativamente alto se comparado com outros países democráticos, como Estados Unidos, França e Inglaterra (Avritzer, 2006).

A terceira dimensão agregadora de variáveis determinantes da propensão à inserção em instituições participativas é a de perfil político. O perfil político concerne ao envolvimento dos indivíduos em atividades de cunho político de uma maneira geral e também tem sido relatado como importante componente de estruturação da participação social (Lavalle *et al.*, 2006). A variável final, chamada de “práticas políticas”, tem caráter binário e sua composição se dá em função do sucesso em pelo menos uma de sete variáveis específicas, a saber: a participação em partidos políticos, a participação em sindicatos, a filiação a partidos políticos, a filiação a sindicatos, a participação em manifestações de protesto, a realização de trabalho gratuito para candidato/a e, por fim, a participação em passeatas.

Nesse caso também vale salientar que a composição da variável levou em consideração ponderação por indivíduo declarante, com fins de evitar sobrecontagem de dados. A Tabela 4 fornece um panorama completo dessas variáveis:

Tabela 4. Frequência da dimensão de práticas políticas e suas respectivas variáveis componentes, Brasil 2011

atividades políticas	n	%
participação em partidos políticos	91	4,1
participação em sindicatos	95	4,3
filiado a partido político	66	3,0
filiado a sindicato	75	3,4
participação em passeatas	434	19,7
participação em manifestações	239	10,9
trabalho gratuito para candidato/a	280	12,7
práticas políticas	678	30,8

Obs.: Foram entrevistados 2200 indivíduos (denominador dos percentuais)

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

Ao analisarmos as práticas políticas, constatamos que o percentual de participação em movimentos institucionalizados é relativamente menor do que a participação em movimentos não institucionalizados. Isso fica claro, por exemplo, se compararmos os percentuais de participação em partidos políticos, por um lado, com 4,1%, junto a participação em passeatas, por outro, com 19,7% do total. De maneira geral, o percentual de indivíduos que participa de atividades políticas no país é de 30,8%, o que, considerando um intervalo de confiança de 28,8% a 32,7%, representa quase 59 milhões de pessoas.

A última dimensão a ser considerada tem um caráter espacial e se refere às regiões do país. O Brasil é um país de dimensões continentais que apresenta grande variedade regional em termos socioeconômicos, sócio-demográficos e sociopolíticos. Alguns exemplos são a concentração de renda, taxa de urbanização, taxa de industrialização, taxa de desemprego, oferta de serviços e cobertura de programas sociais, etc.. Essas dimensões não são captadas pelas variáveis individuais; logo, é importante realizar as estimações levando em consideração os recortes regionais para que essas dimensões possam ser captadas, mesmo que indiretamente. Ressalta-se, assim, a importância de incluir variáveis identificadoras de cada grande região que irão captar essas particularidades. A Tabela 5 fornece informações nessa linha:

Tabela 5. Número de indivíduos por região do Brasil segundo a amostra, Brasil 2011

	n	%
Norte	160	7,3
Nordeste	600	27,3
Sudeste	960	43,6
Sul	330	15,0
Centro-Oeste	150	6,8
total	2200	100,0

Obs.: Foram entrevistados 2200 indivíduos (denominador dos percentuais)

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

Podemos perceber que a região com maior concentração de indivíduos é o Sudeste, com 43,6%, seguido do Nordeste, com 27,3% e pelo Sul, com 15%. Alguns estudos sobre participação social têm tentado estabelecer ligação entre contexto regional e propensão ou tipo de participação empreendida.

Regressão e resultados de "práticas participativas"

Construídas as variáveis independentes e dependentes segundo os referenciais teóricos trazidos à baila, é preciso estruturar o modelo de regressão a ser utilizado. Em primeiro lugar, vale a pena empreender um cruzamento dos dados das variáveis com fins de checar a distribuição do percentual de indivíduos com práticas participativas, isto é, com sucesso em pelo menos uma das três instituições participativas componentes da variável dependente, tendo por base as variáveis preditoras.

A Tabela 6 fornece informações nesse sentido. Quando analisamos a variável renda nominal familiar, percebemos que as faixas baixa e média baixa de renda são aquelas nas quais se concentram os maiores percentuais de participantes do Orçamento Participativo – 2,9% e 54,4%, respectivamente –, bem como percentual também significativo no caso da Conferência temática, de 8,4% e 28%, respectivamente. É interessante salientar que, no caso dos Conselhos Gestores, não há participantes com essa faixa de renda. Pelo contrário: essas instituições concentram participantes de rendas média alta e alta, com mais de 70% dos indivíduos nessas faixas. Se olharmos para OP e Conferência temática, veremos que, nessas faixas, o percentual de participantes é muito menor, com, respectivamente, 11,8% e 27,9% de indivíduos. Esses dados sugerem fortemente certa estratificação nos espaços

participativos considerados, sendo que Conselhos concentram participantes de maior renda, Orçamento Participativo concentra participantes de menor renda e, por fim, Conferência Temática parece se situar na média de ambos, concentrando indivíduos de renda relativamente mediana.

Tabela 6. Dimensões e variáveis de análise e respectivas frequências, Brasil 2011

dimensão	variável	categorias	Conselhos Gestores (%)	Orçamento Participativo (%)	Conferência Temática (%)	chi ²
perfil socioeconômico	renda familiar	baixa	0	2,9	8,4	27,8***(4)
		média baixa	0	54,4	28	
		média	24,3	30,9	35,8	
		média alta	37,8	10,3	18,9	
		alta	37,8	1,5	9	
		total	100	100	100	
	escolaridade	baixa	10,8	23,1	15,3	77,4*** (3)
		média baixa	21,6	28,7	22,3	
		média alta	40,5	31	40	
		alta	27,1	17,2	22,4	
		total	100	100	100	
	sexo	masculino	59,5	57,4	44,8	9,3* (1)
		feminino	40,5	42,6	55,2	
		total	100	100	100	
	cor	preta	13,5	19,2	16,8	0,8 (2)
parda		37,8	39,6	36,4		
branca		48,6	41,2	46,9		
total		100	100	100		
associativismo	práticas associativas	participação em associação comunitária ou associação recreativa/esportiva ou associação/ONG temática ou associação profissional ou organização beneficente ou colegiado de escolas	81,1	82,4	60,1	351,8*** (1)
política	práticas políticas	participação ou afiliação a partidos políticos ou sindicatos ou participação em passeatas ou participação em manifestações ou trabalho gratuito para candidato/a	75,7	75	67,8	148,6***(1)
região	região do país	Norte	8,1	7,4	6,3	10,1**(4)
		Nordeste	48,6	45,6	53,1	
		Sudeste	10,8	22,1	12,6	
		Sul	16,2	5,9	6,3	
		Centro-Oeste	16,2	19,1	21,7	
		total	100	100	100	

*Significativo a 0,1; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,001

Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

No caso da variável escolaridade, parece haver movimento semelhante ao da renda, já que faixas de escolaridade mais altas congregam maior percentual de indivíduos no caso dos Conselhos Gestores e menor percentual no caso de Orçamento Participativo. Nas faixas média alta e alta, por exemplo, temos concentração de mais de 60% dos participantes de Conselhos Gestores, sendo que o mesmo ocorre para Conferência temática. Ao observamos o OP, esse percentual cai significativamente para menos de 40% e a concentração passa a se estruturar nas faixas baixa e média baixa de escolaridade, com 23,1% e 28,7%, respectivamente. Assim, parece que, em termos de escolaridade, o perfil dos participantes de Conselhos e Conferências se assemelha, mas distancia-se daquele do OP.

A variável sexo mostrou ligeiro equilíbrio nas três instituições consideradas. Nesse caso, parece que as similaridades de perfil se dão muito mais entre Conselhos e OP, do que entre Conselhos e Conferência, tal como no caso da escolaridade. O percentual de participantes do sexo masculino nos Conselhos é de 59,5% e, no OP, ligeiramente menor, de 57,4%, mostrando predominância de homens nas discussões ocorridas nesses espaços. A surpresa se dá na inversão de percentuais no caso das Conferências Temáticas, nas quais 44,8% dos participantes são homens e, portanto, a maioria, 55,2%, são mulheres.

O caso da cor, embora o teste de independência não tenha mostrado significância, revelou também padrões interessantes. Embora exista clara predominância de indivíduos brancos em todos os espaços considerados, já que todos apresentam, nessa categoria, percentual acima de 40%, parece que essa predominância varia. No caso dos Conselhos Gestores, ela é quase majoritária, já que é de 48,7% o percentual de brancos, 37,8% pardos e 13,5% de negros. No caso do OP, observa-se maior discrepância, com aumento da população negra, com percentuais de brancos, pardos e negros de, respectivamente, 41,2%, 39,6% e 19,2%. As Conferências parecem se situar no entremeio de ambas as instituições, contando com significativo percentual de indivíduos brancos, 46,9%, mas contando com mais indivíduos de cor preta em relação aos Conselhos e menos em relação ao OP, de 16,8%.

No caso das variáveis de prática associativa e de prática política, é interessante observar que, de fato, há correlação significativa com a variável de interesse. Dentre os indivíduos que declararam práticas associativas,

aproximadamente 81% declararam, também, inserção em Conselhos Gestores, mais de 82% declararam inserção em Orçamento Participativo e, por fim, pelo menos 60% declararam participação em Conferências temáticas. Já dentre os indivíduos que declararam práticas políticas, quase 76% declararam estarem inseridos, também, em Conselhos Gestores, 75% em Orçamento Participativo e, por fim, aproximadamente 68% em Conferências temáticas. Essa correlação gera, de um lado, pistas para se pensar a hipótese de mais profunda ligação entre práticas participativas anteriores e propensão a inserção em instituições participativas, já que, em todos os casos, os percentuais são majoritários; por outro lado, suscita questões acerca da diferença encontrada principalmente no caso das Conferências temáticas, as quais, embora tenham demonstrado significativos percentuais, situaram-se consistentemente abaixo daqueles demonstrados por Conselhos e OPs.

No caso das regiões, há maior concentração de participação no Nordeste, com aproximadamente 50% do total. A grande surpresa concerne aos percentuais relativamente baixos do Sul e do Sudeste, já que grande parte da literatura atribui justamente a ambas as regiões o caráter de “mais participativas” – fato cuja pouca consistência já tem sido realmente foco de alguns estudos.

Com base na análise descritiva das variáveis dependente e independentes, estimaram-se alguns modelos de regressão logística binária com fins de verificar quais fatores teriam influência na propensão ao desenvolvimento de práticas participativas pelos indivíduos, tomando por base cada instituição considerada como objeto de estudo. Esses modelos contaram, cada qual, com um conjunto específico de dimensões de variáveis independentes. O primeiro modelo contou com apenas uma dimensão, referente ao perfil socioeconômico dos indivíduos. O segundo modelo incluiu, além dessa dimensão, também aquela referente às práticas associativas. O terceiro modelo contou com a adição da dimensão de práticas políticas. Ao quarto e último modelo foi acrescentada a dimensão regional, testando se a variável regiões do Brasil teria alguma influência na propensão ao desenvolvimento de práticas participativas. A análise pretende testar a significância dos padrões distributivos de percentuais vistos na descrição dos dados. A Tabela 7 mostra os modelos de regressão criados, apresen-

tando, para cada qual, as respectivas razões de chance, coeficiente de erro padrão e coeficiente de significância estatística.

No modelo 1, nota-se que, no caso dos Conselhos Gestores, observamos, para os indivíduos de renda familiar média alta e alta, razões de chance de 2,42 e 2,81 vezes maiores, respectivamente, de participação na instituição do que os indivíduos de referência, pertencentes à faixa de renda baixa. Nessa mesma linha, também é relevante a magnitude de impacto no caso da escolaridade, na qual se observa que indivíduos situados nas faixas média alta e alta têm, no geral, razões de chance maiores –de, respectivamente, 2,75 e 5,16 –de se engajarem nesse espaço participativo em relação aos indivíduos referência, pertencentes à faixa de baixa de escolaridade. No caso da variável sexo, embora os valores não tenham demonstrado significância estatística, vale observar que as razões de chance menores que 1, sendo 0,4 neste caso, apontam maior probabilidade de participação masculina. O mesmo raciocínio pode ser utilizado no caso da variável cor, no sentido de maior probabilidade de participação da categoria de referência, composta de indivíduos brancos.

Ao observamos os dados relativos ao Orçamento Participativo, notamos algumas diferenças. Em primeiro lugar, há uma inversão em termos de probabilidade de faixas de renda, sendo que, nesse caso, a probabilidade de participação na instituição diminui à medida que nos aproximamos de faixas mais altas de renda. A razão de chance de participação de indivíduos de renda média baixa, por exemplo, é de 3,2, ao passo que aquela referente a indivíduos de renda média alta é de 1,91. Quando olhamos os dados de escolaridade, temos padrão semelhante: a maiores faixas de estudo corresponde menor probabilidade de inserção no OP. A razão de chance de participação no OP de um indivíduo com escolaridade média baixa é de 3,36 em relação a um indivíduo de baixa escolaridade. No caso de indivíduos com alta escolaridade, essa razão cai para 1,23. No caso da variável sexo, temos o mesmo padrão dos Conselhos, mas, já no caso da variável cor, temos maior probabilidade de indivíduos de cor preta e parda, com razões de chance de, respectivamente, 2,23 e 1,91, em relação a indivíduos de cor branca.

Os dados sobre Conferência também são interessantes e relativamente discrepantes dos demais. Em termos de renda, há uma distribuição de

probabilidade que remete ao equilíbrio, ainda que tendendo aos níveis mais baixos de renda. A participação de um indivíduo de renda média baixa, por exemplo, tem razão de chance de ocorrer de 2,3, ao passo que a de um indivíduo de renda alta é de 1,12. Portanto, embora com leve diferença, há probabilidade de participação dos vários níveis de renda, ainda que com certa concentração nos níveis inferiores. Já no caso da escolaridade, a distribuição é bem mais equilibrada. A razão de chance de participação na faixa média baixa é de 2,5 e vai a 2,43 na faixa mais alta, mostrando-se uma diferença relativamente pequena. No caso do sexo, há maior probabilidade de participação de mulheres, com razão de chance de 1,1, assim como é também maior a probabilidade de participação de pardos, com razão de chance de 1,82 e de indivíduos de cor preta, com razão de chance de 1,5 (embora, neste último caso, não se tenha encontrado significância a pelo menos 90%).

Ao passarmos para os modelos 2 e 3, que consideram as variáveis de associativismo e envolvimento prévio com atividades políticas, notamos, primeiramente, que os padrões encontrados nas variáveis socioeconômicas se mantêm. Já no caso do associativismo, as razões de chance são consistentemente maiores em todas as três instituições, sugerindo que essa variável é, de fato, forte preditor do engajamento político. Não obstante, podemos observar, considerando, por exemplo, o modelo 3, que a razão de chance do OP é de 9,21, a de Conferência, 8,23, e a de Conselhos, 7,97, sugerindo uma escala de importância dessa variável – já que o modelo 2 também revela uma escala nessa ordem, com, respectivamente, OP (13,2), Conferência (9,2) e, por fim, Conselhos (11,15).

Parece, portanto, que o envolvimento prévio em associativismo é um preditor maior de participação em OP e Conferências do que em Conselhos, assim como em OP do que em Conferências. Considerando a variável de envolvimento em atividades políticas, parece que a escala acima se inverte. Nesse caso, tomando por base o modelo 3, o envolvimento nessas atividades indica, de maneira consistente, maior propensão à participação, primeiro, em Conselhos (7,04), segundo, em OP (6,14) e, por último, em Conferências (4,91). A variável região não mostrou consistência estatística e o modelo no qual foi inserido, o de número 4, apresentou padrões semelhantes para as demais variáveis. Os dados disponíveis, portanto, não permitem tecer considerações plausíveis sobre a dimensão.

Tabela 7. Razões de chance e exponenciais dos erros-padrão estimados por modelo de regressão logística para variável dependente, Brasil 2011

Dimensão	Variável	Categorias	Conselhos Gestores Municipais				Orçamento Participativo				Conferências Temáticas				
			modelo 1 referência	modelo 2 referência	modelo 3 referência	modelo 4 referência	modelo 1 referência	modelo 2 referência	modelo 3 referência	modelo 4 referência	modelo 1 referência	modelo 2 referência	modelo 3 referência	modelo 4 referência	
perfil sócio-econômico	renda familiar	baixa	1,659** (0,648)	1,775* (0,618)	1,684 (0,594)	1,691 (0,602)	3,211*** (0,543)	2,991** (0,521)	3,1* (0,511)	2,71* (0,41)	2,312** (0,321)	2,51* (0,38)	2,12*** (0,422)	1,85* (0,412)	
		média baixa	1,875* (0,653)	1,570 (0,571)	1,595 (0,589)	1,622 (0,614)	2,945** (0,433)	2,57* (0,65)	2,61** (0,59)	2,55** (0,53)	2,451** (0,21)	2,1** (0,321)	2,1* (0,411)	2,31** (0,6)	
		média alta	2,42** (0,846)	2,213** (0,811)	2,174** (0,807)	2,196** (0,839)	1,9 (0,947)	2,1* (0,5)	1,900 (0,807)	1,33* (0,439)	2,1* (0,231)	1,4* (0,52)	1,42* (0,551)	1,812 (0,71)	0,91*
		alta	1,81* (0,668)	1,574 (0,613)	1,566 (0,618)	1,565* (0,636)	0,98* (0,561)	0,71* (0,511)	0,440 (0,29)	0,510 (0,323)	1,12* (0,431)	0,910 (0,212)	1,100 (0,212)	1,000 (0,238)	0,720 (0,21)
escolaridade	baixa	baixa	1,254 (0,33)	1,111 (0,308)	0,981 (0,277)	0,984 (0,278)	3,367** (0,53)	2,1* (0,418)	2,54** (0,177)	2,49** (0,221)	2,551** (0,21)	1,8* (0,43)	1,91*** (0,231)	2,27** (0,491)	
		média baixa	2,751*** (0,628)	2,091*** (0,594)	1,958*** (0,48)	1,951*** (0,479)	2,920*** (0,628)	2,4** (0,41)	1,8* (0,61)	1,77 (0,21)	2,561* (0,321)	1,93** (0,44)	1,51* (0,51)	1,21*** (0,39)	
		média alta	5,15968*** (1,375)	3,082*** (0,886)	2,568*** (0,752)	2,547*** (0,749)	1,23* (0,321)	0,920 (0,186)	0,71 (0,122)	0,66 (0,121)	2,43** (0,943)	1,220 (0,322)	0,982 (0,322)	1,08 (0,52)	
		alta	0,825 (0,126)	0,987 (0,166)	1,050 (0,181)	1,053 (0,181)	1,225 (0,234)	1,53* (0,12)	1,71** (0,322)	1,69*** (0,54)	1,101* (0,311)	1,1* (0,21)	1,64** (0,233)	1,55** (0,412)	
cor	branca	branca	1,168 (0,267)	1,173 (0,292)	1,135 (0,287)	1,094 (0,831)	2,391** (0,831)	2,4* (0,992)	2,31** (0,221)	2,21* (0,34)	1,82* (0,231)	1,83** (0,44)	1,88** (0,231)	1,97** (0,231)	
		preta	1,17 (0,2)	1,283 (0,238)	1,173 (0,222)	1,150 (0,232)	1,91* (0,7)	2,180 (0,62)	1,88* (0,331)	1,74** (0,24)	1,5 (0,11)	1,653 (0,31)	1,2* (0,631)	1,2*	
		parda	11,149*** (1,873)	7,97*** (1,402)	6,082*** (1,444)	3,023*** (0,544)	13,2*** (1,21)	9,21** (1,192)	10,1*** (1,992)	5,93** (0,441)	6,14* (0,541)	9,2*** (0,941)	8,23* (0,592)	8,91* (0,922)	4,12* (0,311)
		participação em associação comunitária ou associação recreativo/esportiva ou associação/ONG temática ou associação profissional ou organização beneficente ou colegiado de escolas	participação ou afiliação a partido político ou Sindicato ou participação em passeatas ou participação em manifestações ou trabalho gratuito para candidato/a	participação em associações	práticas associativas	práticas políticas	região do país	número de observações							
associativismo	práticas associativas	participação em associações comunitárias ou recreativas/esportivas ou associações/ONGs temáticas ou associações profissionais ou organizações beneficentes ou colegiados de escolas	práticas associativas	práticas políticas	região do país	número de observações									
política	práticas políticas	participação ou afiliação a partido político ou Sindicato ou participação em passeatas ou participação em manifestações ou trabalho gratuito para candidato/a	práticas políticas	práticas políticas	região do país	número de observações									
região	região do país	Norte													
		Nordeste			1,094 (0,386)									1,100 (0,23)	
		Sudeste			0,867 (0,364)									0,663 (0,421)	
		Sul			0,912 (0,406)									0,561 (0,561)	
# de obs.	número de observações	Centro-Oeste			1,069 (0,405)								0,910 (0,596)		
			2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200	2200		

*Sig a 0,1; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,001

Obs.: Os modelos foram montados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de variáveis por vez. Considerando como referência as categorias “Baixa” (renda familiar ≤ 1 SM) para Renda, “Baixa” (até 4º Série Fundamental) para Escolaridade, “Masculino” para Sexo, “Branca” para Cor; “Y=1” para indivíduos com alguma Prática Associativa, “Y=1” para indivíduos com alguma Prática Política, e, por fim, “Norte” para Região do País, o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P] = \beta_0 + B_1(\text{renda familiar nominal média baixa}) + B_2(\text{renda familiar nominal média alta}) + B_3(\text{escolaridade média baixa}) + B_4(\text{escolaridade média alta}) + B_5(\text{escolaridade alta}) + B_6(\text{masculino}) + B_7(\text{preta}) + B_8(\text{parda}) + B_9(\text{participou práticas associativas}) + B_{10}(\text{participou práticas política}) + B_{11}(\text{Nordeste}) + B_{12}(\text{Sudeste}) + B_{13}(\text{Sul}) + B_{14}(\text{Centro-Oeste}) + U_i$.

Ao analisarmos a inserção dos indivíduos nas instituições participativas consideradas podemos notar padrões importantes de análise. Considerando o modelo de centralidade, segundo o qual os indivíduos dotados de mais recursos, como renda e escolaridade, bem como dotados de dadas características, como sexo masculino e cor branca, seriam os mais propensos ao engajamento político no âmbito social, podemos observar informações discrepantes. No caso dos Conselhos Gestores, parece haver, de fato, correspondência aos pressupostos assumidos, tomando por base a probabilidade de que indivíduos de rendas alta e média alta, escolaridade alta e média, sexo masculino e cor branca, sejam os mais prováveis a tomarem parte das discussões na instituição.

No caso das Conferências, observamos um perfil misto, que congrega alguns pressupostos do modelo, mas refuta outros. Há uma distribuição quase equilibrada entre a renda e escolaridade dos participantes, embora, no caso da renda, com ligeira tendência para níveis inferiores. É mais provável a participação de mulheres do que homens e de indivíduos de cores preta e parda. Considerando o Orçamento Participativo, os padrões se invertem. As propensões de participação estão ligadas muito mais a indivíduos de renda e escolaridade baixas, sexo masculino e de cores preta ou parda.

Parece existir um efeito de mobilização de setores mais populares que varia de acordo com a instituição, sendo possível elencar, em ordem, o OP, as Conferências e, por fim, os Conselhos. A explicação para esse fato reside, pode-se dizer, no desenho do próprio programa. O OP opera sob uma lógica regionalizada no território urbano e congrega a participação direta de qualquer cidadão. É, portanto, um programa que incide sobre diferentes regiões da cidade e cujo engajamento não está sujeito a qualquer tipo de registro e/ou identificação prévia nestes ciclos iniciais. Concerne, portanto, a uma estrutura de oportunidade (Rennó, 2003) que potencializa a inserção política de grupos sociais distintos no âmbito urbano.

Já no caso das Conferências, existe uma lógica de organização diferenciada em pelo menos dois aspectos: o tema tratado e a localização. Conferências são realizadas para tratar de áreas de políticas públicas específicas, como saúde e educação, que tendem a beneficiar não apenas determinado bairro ou região da cidade, como no caso das obras do OP, mas, antes, todo o conjunto social. Além disso, embora abertas à participação direta de todo cidadão interessado, geralmente não operam sob uma lógica regional, mas, antes, com base em locais e dias específicos de realização. Já os Conselhos congregam estruturas de oportunidade mais fechadas, uma vez que a participação depende de prévia eleição – quando esta existe, vale dizer (Vaz, 2009) – e os temas tratados são, também, gerais, influenciando o conjunto social no âmbito de determinada temática.

Com base no modelo da centralidade e no modelo institucional, podemos elaborar uma tipologia específica das três instituições tratadas. Em primeiro lugar, é possível afirmar que o OP tende a superar os limites da centralidade objetiva e a reforçar os parâmetros da centralidade subjetiva. A adoção do modelo territorial de organização leva a que os indivíduos se reúnam entre “iguais”, isto é, entre sujeitos que compartilham territórios comuns de vivência, fazendo com que eventuais receios de engajamento em atividades “externas” – isto é, que estejam radicalmente fora dos padrões e/ou expectativas dos sujeitos – sejam minimizados. Além disso, é importante enfatizar que, à medida que as demandas são concretizadas, os indivíduos se sentem efetivamente capazes de influenciar o processo político. Por isso, constroem uma autoimagem capaz de potencializar seus atributos de ação.

As Conferências temáticas estabelecem um equilíbrio entre centralidade objetiva e centralidade subjetiva. O fato de serem, ao mesmo tempo, abertas à participação direta de qualquer indivíduo e terem por objeto diretrizes de políticas específicas, leva a que, por um lado, seja exigido dos sujeitos pelo menos dado conhecimento da política tratada, bem como capacidade de expressar críticas e propor possíveis mudanças na sua formulação. Assim, exige-se pelo menos dado grau de escolaridade dos indivíduos, o qual geralmente atrela-se à renda. Nessa mesma linha, como a participação exige recursos, mas, ainda assim, é aberta, ela tende a minar as expectativas daqueles indivíduos que não são dotados desses recursos, levando-os a construir uma autoimagem tendenciosamente negativa acerca de suas respectivas capacidades de influenciar as decisões políticas naquele espaço.

Já no caso dos Conselhos Gestores, existe uma exacerbação da centralidade objetiva e uma menor consideração à centralidade subjetiva. A forma de entrada na instituição depende da capacidade dos atores de mobilizarem uma série de recursos que ou levarão à sua eleição, ou levarão à sua indicação, já que, na maioria dos casos, as “cadeiras” são ocupadas, na verdade, por instituições (Vaz, 2009). Além disso, dois outros fatores devem ser considerados. Primeiro, as reuniões da instituição tendem a ter periodicidade específica, geralmente mensal. Assim, os indivíduos participantes necessitam de tempo para se dedicar à atividade. Segundo, os temas tratados exigem compreensão e estudo por parte dos sujeitos, já que, no geral, delineiam diretrizes e/ou normas para a área temática sobre a qual versam, lidando com agentes do governo e especialistas no assunto. Assim, os receios de engajamento em atividades “externas”, que estejam radicalmente fora dos padrões e/ou expectativas dos sujeitos, são, na verdade, maximizados. E não há uma identificação concreta das atividades desenvolvidas na instituição, isto é, não necessariamente as discussões empreendidas são consideradas e/ou mesmo executadas pelos órgãos decisórios. Portanto, os indivíduos podem, na verdade, sequer se sentir como parte efetiva dos processos políticos decisórios locais.

Além das perspectivas da centralidade e institucional, vale a pena analisar os dados também à luz do associativismo e do envolvimento em questões de caráter político pelos indivíduos. Nesse caso, é também possível estabelecer uma tipologia de correlação entre as variáveis de acordo com a instituição tratada. Considerando o Orçamento Participativo, por exemplo, existe, por um lado, grande potencialidade de validação da tese do associativismo e, por outro, potencial de diminuição do impacto da variável de envolvimento com questões estritamente do mundo político, especialmente em função da capacidade de organização territorial dos grupos sociais. Essa organização tende a ser característica dos movimentos populares, como movimentos sociais, dentre outros, transmitindo às gerações os valores e preferências aí imbuídos. O OP exige, para participação, uma perspectiva grupal que permite aos indivíduos escolher e votar nas opções mais importantes para seus respectivos territórios. Pode-se dizer não necessitar, nessa linha, de conhecimentos e/ou mesmo estratégias de negociação aprofundadas estruturadas por meio de capacidades geralmente adquiridas no contato com atividades de cunho eminentemente político.

Já no caso das Conferências, podemos dizer haver dado equilíbrio entre propensões de associativismo e propensões de capacidades políticas. O associativismo é relativamente menos importante que no OP, como dados mostraram, em função, principalmente, do caráter já demonstrado do espaço, de discussões que exigem níveis relativamente maiores de conhecimento técnico e maior amplitude dos efeitos advindos da participação, para além do grupo social de base. Como as Conferências lidam com aspectos e diretrizes normativas de políticas específicas, é importante que os indivíduos tenham conhecimentos técnicos não só da temática mas também de estratégias que lhes permitam efetivamente influenciar o espaço decisório, atividades e capacidades próprias das atividades políticas. Portanto, o envolvimento prévio nestas últimas torna-se tão importante quanto o associativismo em sua forma geral.

Quando consideramos os Conselhos Gestores, temos um contexto de menor grau de impacto da variável associativa e de maior grau de impacto da variável política. Como a instituição trata de políticas e temáticas setoriais, os participantes são, geralmente, indivíduos que representam instituições não apenas ligadas à área tratada, mas que efetivamente trabalham de alguma maneira nela. Assim, podemos dizer que o associativismo propiciado pela instituição está ligado muito mais a uma perspectiva corporativista, de reunião de interesses e preferências similares, do que a uma perspectiva de grupos sociais identitários. Além disso, a dinâmica deliberativa empreendida no interior dessas instâncias pressupõe que os indivíduos tenham não apenas conhecimento e *expertise* no tema tratado mas significativa habilidade de formular críticas, questões e, principalmente, de convencer e persuadir os demais integrantes, também *experts* no assunto, do caráter de validade de suas respectivas propostas – habilidades essas próprias, vale dizer, muito mais do “mundo” da política do que do “mundo” do associativismo geral.

O último aspecto importante com que se deve lidar na análise das instituições objeto de trabalho concerne à dimensão da racionalidade. Nesse caso, parece haver variações entre as instituições no grau de predominância da lógica do *free-rider*. Considerando primeiramente o OP, é possível afirmar que, por um lado, as regiões da cidade acabam instituindo uma lógica de disputa estratégica pelas obras passíveis de realização no âmbito do programa. Assim, os indivíduos teriam incentivo à participação em

função, basicamente, dos incentivos seletivos promovidos pela concretização de suas demandas. Entretanto, vale dizer, alguns estudos, como em González (1998) e Fedozzi (2002), têm demonstrado outra faceta da participação no OP relativa ao aprendizado a que os grupos sociais são submetidos quando discutem questões técnicas e orçamentárias com os agentes governamentais. Esse aprendizado resvalaria na consciência de cada grupo em não apenas demandar benefícios para suas respectivas comunidades mas aceitar a transferência eventual desses benefícios também para outras comunidades. Portanto, seria relativamente baixa a predominância da lógica *free-rider* à medida que as discussões e debates fossem empreendidos.

No caso das Conferências, é possível afirmar que, embora abertas à participação de qualquer cidadão, tende a existir uma força maior da lógica *free-rider*, já que, no geral, lidam com poucos incentivos seletivos por tratarem de diretrizes e normativas amplas de áreas temáticas específicas. Assim, os maiores participantes tendem a ser aqueles indivíduos já participantes da temática, com relativa compreensão de suas dinâmicas e problemas e capazes de formular ideias e questões acerca de suas bases normativas. O mesmo tipo de lógica pode ser atribuído aos Conselhos Gestores, ainda que com maior grau de predominância da dinâmica *free-rider*. Pois, além de tratarem de temas amplos e de base normativa para determinada temática, a entrada é, como já dito, cerceada por processos não muito claros (eleição ou indicação) e as reuniões são periódicas, exigindo tempo e conhecimentos significativos por parte dos participantes. Assim, são muito restritos os benefícios seletivos potencializadores do engajamento na instituição.

Conclusão

O que determina a participação? Este artigo buscou mensurar quais fatores seriam determinantes para que os indivíduos adotassem práticas participativas, especificamente no que tange ao envolvimento em instituições participativas ligadas diretamente a processos decisórios em políticas públicas, sendo Conselhos Gestores, Orçamento Participativo e Conferências Temáticas. Com base numa amostra de 2200 indivíduos selecionados aleatoriamente da população, estimou-se uma função de regressão que contou com quatro dimensões de variáveis independentes: o

perfil socioeconômico dos indivíduos; o envolvimento prévio em práticas associativas; o envolvimento prévio em práticas políticas; e, por fim, a região de origem dos sujeitos.

Tomaram-se por base analítica quatro dimensões teóricas que têm buscado responder à questão acima de maneiras diferentes: o modelo da centralidade, o modelo associativo, o modelo da racionalidade e, por fim, o modelo institucional ou das estruturas de oportunidade. Como forma de resumir as principais conclusões a que os dados nos levaram, elaborou-se um quadro (Quadro 1) com as principais variáveis de cada dimensão e sua relação com as três instituições aqui tratadas.

Quadro 1. Dimensões e variáveis teóricas tratadas, por instituição participativa considerada

	modelo da centralidade		estruturas de oportunidade	capacidades		racionali- dade
	objetiva	subjetiva		associativismo	prática política	
Conselhos Gestores	reforçada: foco nos recursos dos indivíduos para envolvimento e para a própria dinâmica: tempo, escolaridade, etc.	superada: indivíduos sem recursos não têm capacidade para se envolver - autoimagem negativa	baixa: fechada, geralmente sem critérios claros de entrada; não opera sob lógica regional; e reuniões são frequentes	baixo: laços de grupos sociais não operam nesse espaço, mas, sim, de instituições diversas	alta: opera sob lógica corporativista, de instituições que negociam termos e diretrizes das políticas	baixos benefícios seletivos; alta lógica free-rider
Conferências Temáticas	equilibrada: recursos são importantes, mas sua inexistência não impede a participação	equilibrada: indivíduos sentem que podem decidir, desde que conheçam o assunto	média: aberta a qualquer cidadão; periodicidade não é frequente, facilitando participação; não opera sob lógica regional, o que já dificulta esta última	médio: pode operar tanto sob laços de grupos sociais identitários quanto em função de instituições diversas	médio: pode operar tanto sob laços de grupos sociais identitários quanto em função de instituições diversas	médios benefícios seletivos; média lógica free-rider
Orçamento Participativo	superada: recursos não são preponderantes como condição	reforçada: indivíduos enxergam as obras e se sentem parte do processo decisório	alta: aberta a qualquer cidadão; opera sob lógica regional; periodicidade não é frequente	alta: opera basicamente sob lógico de grupos sociais, territorial, de indivíduos que comungam de problemas e dificuldades comuns	baixa: estratégias políticas não são usuais, pois há solidariedade entre os grupos sociais diversos, entendimento das dificuldades vivenciadas	altos benefícios seletivos; baixa lógica free-rider

Fonte: Elaboração própria.

Parece que as principais hipóteses levantadas ao longo do trabalho foram corroboradas por meio dos testes. Primeiro, o aumento tanto da renda

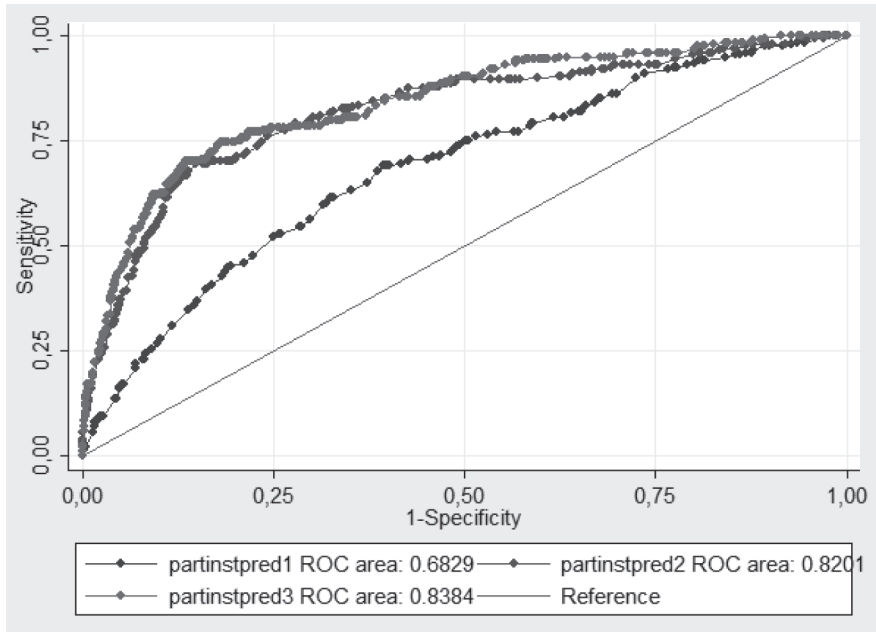
quanto da escolaridade é um fator que impacta positivamente a propensão ao envolvimento em Conselhos e Conferências, mas não em OP. Segundo, a existência de práticas tanto associativas quanto políticas anteriores também se revelou fator de aumento de propensão à adoção de práticas participativas. No caso do associativismo, parece que há maior fator de impacto no OP, seguido por Conferências e, por fim, Conselhos. No caso da prática política, essa lógica é invertida. Por fim, parece não haver relação aparente entre região de origem dos indivíduos com seu grau de propensão de envolvimento em instituições participativas.

ANEXO A. Teste de ajuste do modelo com a curva ROC

Ao analisarmos a consistência do modelo, temos resultados interessantes do ponto de vista analítico. Para esta etapa, utilizamos a metodologia da curva ROC, que mostra o quanto as estimativas acertam, isto é, para o caso deste trabalho, o quão corretamente identificam os tipos de indivíduos passíveis de inserção em Instituições Participativas, em relação ao quanto elas erram, isto é, o quão identificam de maneira errônea indivíduos como passíveis de inserção em Instituições Participativas, mas cujos respectivos perfis indicam tendência exatamente oposta, ou seja, de não participação. A curva é útil para demonstrar o quanto a identificação pelo modelo de perfis de propensão à inserção em Instituições Participativas é melhor do que uma classificação aleatória destes perfis.

Se é construído um plano cartesiano cujo eixo Y é a proporção de acertos e cujo eixo X é a proporção de erros, tem-se que, como a classificação aleatória indica que proporção de erros é igual à proporção de acertos, ela forma uma reta na diagonal do quadrado. Assim, 50% da área do quadrado se encontra abaixo dessa curva. Se, a seu turno, as estimativas do modelo construído são melhores do que a classificação aleatória, a curva ROC formada pela proporção de erros e acertos estará mais próxima do eixo Y. Isso implica que a área abaixo da curva ROC estimada correspondente será necessariamente maior que 50%, podendo chegar ao valor máximo de até 100%. A curva ROC contendo as estimativas do modelo construído neste trabalho segue no Gráfico 2.

Gráfico 2. Curva ROC para práticas participativas - propensão à inserção em Instituições Participativas



Fonte: Pesquisa UFMG/Vox Populi "A participação social no Brasil democrático"

Foi estimada uma curva ROC para os três primeiros modelos gerados na regressão – desconsiderando o último modelo, que incluiu a variável região, por falta de significância a qualquer nível e/ou categoria considerada. No caso do primeiro modelo, a curva gerada por meio das estimativas de perfil correspondeu a 68,2% da área abaixo da curva. Ao acrescentarmos a variável de participação em associações, referente ao segundo modelo da regressão, a área abaixo da curva passa para aproximadamente 82%. Por fim, considerando o terceiro modelo, construído com adição da variável de participação em atividades políticas, a área abaixo da curva sobe para 83,8%. Com base nesses dados, é possível dizer que as estimativas geradas pelo modelo estruturado no trabalho são melhores do que uma estimativa aleatória dos dados considerados.

Referências

- AVELAR, Lúcia (2004). “Participação política” em AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora da UNESP.
- AVRITZER, Leonardo (1996). *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva.
- _____ (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- _____ (2006). “Reforma política e participação no Brasil”, em AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- _____ (2007). “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. Dados, n. 50, p. 443-464.
- AXFORD, Barry *et al.* (1997). *Politics: an introduction*. London: Routledge.
- BOBBIO, Norberto (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus.
- BUENO, Natália S. (2010). “Raça e comportamento político em perspectiva comparada: evidências de Belo Horizonte e da Cidade do Cabo”. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- COELHO, Vera Schattan R. P (2004). “Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?”, em COELHO, Vera Schattan R. P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34.
- COELHO, Vera Schattan R. P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34.
- COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew (1992). *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.
- CUNHA, Eleonora S. M. (2004). “Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos”. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- _____ (2010). “Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social”, em AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação social no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- DAGNINO, Evelina (2002). “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil”, em DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

- DAHL, Robert (2000). *Democracia*. Lisboa: Temas e Debates.
- DELLA PORTA, Donatella (2003). *Introdução à ciência política*. Lisboa: Estampa.
- DOIMO, Ana Maria (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- DUNN, John (1999). "Situating democratic political accountability", em MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan (orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.
- FARIA, Claudia Feres (2005). "O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul". Tese (doutorado) em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- FEDOZZI, Luciano (2002). *O eu e os outros: a construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese (doutorado) em Sociologia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FUNG, Archon (2004). "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências", em COELHO, Vera Schattan R. P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação*. São Paulo: Editora 34.
- GOHN, Maria da G. (2001). *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo: Cortez.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. (1998). "Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do Orçamento Participativo de Porto Alegre", em GONZALEZ, Rodrigo; BAQUERO, Marcello & CASTRO, Henrique de. *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processo eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- GRAZIA, Grazia de & RIBEIRO, Ana Clara T. (2003). *Experiências do orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes.
- HELD, David (1987). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HIRSCHMAN, Elizabeth C. (1983) "Aesthetics, ideologies and the limits of the marketing concept". *Journal of Marketing*, n. 47, p. 45-55.
- INGLEHART, Ronald & CATTERBERG, Gabriela (2002). "Trends in political action: the developmental trend and the post-honeymoon decline". *International Journal of Comparative Sociology*, n. 43, p. 300-316.
- KELLY, George A. (1979). "Who needs a theory of citizenship?". *Daedalus*, v. 108, n 4, p. 21-36.

- KOWARICK, Lúcio (1975). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KOWARICK, Lúcio & BONDUKI, Nabil (1988). “Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização”, em KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter & CASTELLO, Graziela (2006). “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua Nova*, n. 67, p. 49-103.
- LÜCHMANN, Ligia Helena. (2002). “Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional”. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, n. 161, p. 43-79.
- LÜCHMANN, Ligia Helena & BORBA, Julian (2007). “Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes”. Trabalho apresentado no 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 22 a 26 de outubro.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan (1999), “Elections and representation”, em MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan (orgs.). *Democracy, accountability, and representation*. New York: Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard (1997). *Principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de & PIRES, Roberto (orgs.) (2008). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- MARQUETTI, Adalmir (2003). “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”, em AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- MATOS, Marlise (2010). “Ideias modernas e comportamentos tradicionais: a persistência das desigualdades de gênero no Brasil”, em *Desigualdades de gênero no Brasil: novas ideias e práticas antigas*. Belo Horizonte: Argumentum.
- MILBRATH, Lester & GOEL, M. L. (1965). *Political participation*. Boston: University Press of America.
- MIGUEL, Luis Felipe (2005). “Impasses da accountability: dilemas e alter-

- nativas da representação política”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p.165-78.
- MUTZ, Diana (2006). *Hearing the other side*. New York: CUP.
- NORRIS, Pippa (2007). “Political activism: new challenges, new opportunities”, em BOIX, Carles & STOKES, Susan C.. *Oxford handbook of comparative politics*. New York: Oxford University Press.
- O’DONNELL, Guillermo (1994). “Delegative democracy”. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69.
- OLSON, Mancur (1993), “Dictatorship, democracy and development”. *American Political Science Review*, v. 87, n. 3, p. 567-76.
- OXHORN, Philip (2004). “Unraveling the puzzle of decentralization”, em OXHORN, Philip; TULCHIN, Joseph & SELEE, Andrew (eds.). *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- PIRES, Roberto & VAZ, Alexander C. N (2010). “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros”, em AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- POGREBINSCHI, Thamy (2010). “Participação como representação: conferências nacionais e políticas públicas para grupos sociais minoritários no Brasil”. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 25 a 29 de outubro.
- REIS, Fábio W. (2001). “Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16. n. 45, p. 25-46.
- RENNÓ, Lucio R. (2003). “Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 71-82.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1997). *El contrato social o principios de derecho político*. Ciudad de México: Porrúa.
- SANTOS, Boaventura de S. & AVRITZER, Leonardo (2003). “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, em SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.

- SAMUELS, David (2004). "From socialism to social democracy? Party organization and the transformation of the Workers' Party in Brazil". *Comparative Political Studies*, v.37, n. 9, p. 999-1024.
- SCHWARTZMAN, Simone & REIS, Elisa M. P. (2004). "Pobreza e exclusão: aspectos sócio-políticos", em SCHWARTZMAN, Simon (org.). *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SCOTT, Joan (1995). "Gênero: uma categoria útil de análise histórica". *Educação & Realidade*, v. 20, n. 2, p. 71-100.
- SELEE, Andrew & TULCHIN, Joseph (2004). "Decentralization and democratic governance: lessons and challenges", em OXHORN, Philip; TULCHIN, Joseph & SELEE, Andrew (eds.). *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- SINTOMER, Yves. & Allegretti, Giovanni (2012). *Os orçamentos participativos na Europa: entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos*. Coimbra: Almedina.
- TATAGIBA, Luciana (2002). "Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil", em DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (2004). "A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo", em AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP.
- TILLY, Charles (1995), "Democracy is a lake", em ANDREWS, George & Herrick. CHAPMAN (eds.). *Social construction of democracy*. New York: New York University Press.
- TOURAINÉ, Alain (1994): *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires: FCE.
- VAZ, Alexander C. N. (2009). "Repensando a participação política: uma análise do estado-da-arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores". *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, n. 2, p. 103-122.
- _____ (2011). "Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas". *Opinião Pública*, n. 17, p. 163-205.
- WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo (2004). "Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil". *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312.

- _____ (2005). "The spread of participatory budgeting in Brazil: from radical democracy to participatory good government". *Journal of Latin American Urban Studies*, n. 7, p. 37-52.
- WEBER, Max (1978). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge: MIT Press.

Resumo

O artigo faz uma avaliação da probabilidade média dos indivíduos de tomarem parte de processos participativos em Instituições Participativas (IPs), a partir de um conjunto de características socioeconômicas e políticas. Com base em um universo de 2200 indivíduos de todos os Estados do Brasil, que responderam a questionário aplicado pelo Instituto Vox Populi, focado na temática da participação social (documento elaborado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), avaliaram-se as características de indivíduos que efetivamente participam de IPs e se relacionou tal informação com um conjunto de variáveis de perfis socioeconômico e político. Essas variáveis são: renda nominal familiar; escolaridade; sexo; cor; participação em atividades associativas; participação em atividades políticas; e região do Brasil em que reside. Realizou-se análise de estatísticas descritivas entre as variáveis, assim como se buscou elaborar modelos estatísticos para explicar a variável dependente "Inserção em atividades de Instituições Participativas" (especificamente Conselhos Gestores Municipais, Orçamento Participativo e Conferências temáticas), tendo por base quatro modelos teóricos específicos, a saber: o modelo da centralidade, o modelo do associativismo, o modelo da escolha racional e, por fim, o modelo institucional ou das estruturas de oportunidade. Os resultados indicam que cor, renda, sexo, escolaridade e envolvimento prévio com atividades associativas e políticas têm papel significativo no aumento dessa propensão, mas que seus respectivos graus de impacto variam de acordo com a instituição participativa considerada.

Palavras-chave: Instituições Participativas; participação social; desigualdade política.

Abstract

The article assesses the average probability of individuals to take part in participatory processes in Participatory Institutions (PIs), based on a set of socio-economic and political characteristics. From an universe of 2,200 individuals from all Brazilian states, who have answered the questionnaire applied by Vox Populi Institute, focused on the subject of social participation (a document written in collaboration with the Minas Gerais Federal University – UFMG), characteristics were assessed from individuals that effectively take part

in PIs. That information was related to a set of socioeconomic and political profile variables. Those variables are: nominal family income; schooling; sex; skin color; participation in associative activities; and region of Brazil where they live. An analysis of descriptive statistics was conducted among the variables, trying to build statistical models to explain the dependent variable "Insertion in Participatory Institutions' activities" (specifically, Municipal management Councils, Participatory Budget, Theme Conferences), using as a basis four specific theoretical models, namely: the model of centrality, the model of associativism, the model of rational choice, and finally, the institutional model or model of opportunity structures. Results indicate that skin color, sex, schooling and previous involvement with associative and political activities play a crucial role in increasing that propensity, but their respective degrees of impact vary according to the participatory institution under consideration.

Key words: Participatory Institutions; social participation; political inequality.

Recebido em 22 de maio de 2012.

Aprovado em 5 de outubro de 2012.