

VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política da ALACIP  
Pontifícia Universidade Católica do Peru

# PROTESTOS DE JUNHO DE 2013 NO BRASIL E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UM BREVE MAPEAMENTO

**Prof. Ms. Gisele Heloise Barbosa**  
[gh\\_barbosa@yahoo.com.br](mailto:gh_barbosa@yahoo.com.br)

Universidade Federal de São Carlos  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Área temática: Participación, representación y  
actores sociales

Trabalho preparado para apresentação no VIII  
Congresso Latinoamericano de Ciência Política,  
organizado pela Associação Latinoamericana de  
Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade  
Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Lima - Peru, 22 a 24 de julho de 2015.

## Resumo

Nas últimas décadas, é notável falta de reconhecimento da população nos seus representantes políticos. Nesse contexto, os orçamentos participativos, conselhos, dentre outros espaços, deveriam oferecer respostas mais democráticas à sociedade. No entanto, os protestos de junho de 2013 demonstraram que o descontentamento social com questões políticas ainda é muito grande. A partir de tabelas elaboradas pelo CNT/MDA pesquisa sobre os protestos, notou-se que os grandes motivos das manifestações foram: fim da corrupção, melhor gestão dos gastos públicos e mudanças na saúde e na educação. A partir disso, o presente trabalho tem como objetivo central verificar se há uma relação dos protestos de junho de 2013 com uma possível ausência ou ineficácia de instituições participativas no Brasil. Como locais de coleta de dados e análise foram escolhidos os cinco municípios que reuniram o maior número de pessoas no dia em que houve mais manifestações (20 de junho): Rio de Janeiro, Manaus, São Paulo, Vitória e Brasília. Como metodologia, propõe-se métodos qualitativos e quantitativos: delimitação do conceito de instituição participativa, com base na literatura institucionalista e sobre democracia participativa no Brasil, com vistas a filtrar o tipo de órgão a ser analisado; mapeamento e estudo das instituições participativas a partir de fontes primárias e secundárias nos municípios, nos últimos dois anos de atuação. É importante ressaltar que a opção por uma análise concentrada em municípios se justifica pelo fato de os serviços públicos e políticas públicas que afetam mais diretamente a população, como saúde, transporte e educação, serem sentidos em nível local.

**Palavras-chave:** democracia, participação popular, espaços participativos.

## A construção da democracia participativa via Instituições Participativas

A democracia representativa constitui-se enquanto uma realidade consolidada no contexto atual da sociedade de massas capitalista, em que as pessoas não tem tempo para debaterem sobre todas as questões públicas; por isso, há a seleção de uma “elite” que possa tomar as decisões políticas (SCHUMPETER, 1961; WEBER, 1993). No entanto, nas últimas décadas, desde a efervescência dos movimentos sociais dos anos 60 e 70 em diversas partes do mundo, surgiu uma busca pela inserção da população no meio político por meio de espaços públicos, que visam a consolidação de um processo educativo de participação e uma gestão mais conjunta da *res publica*, ultrapassando esse conceito de democracia limitada ao voto. A criação desses espaços também foi motivada pela falta de respostas às demandas sociais, de modo que a população passou a não se sentir mais representada naqueles governantes que outrora elegera. Por isso, tornou-se necessária a inserção social na política para que sua legitimidade se baseie num processo de deliberação coletiva com participação racional de todos os interessados ou afetados por decisões políticas (AVRITZER, 2000; FARIA, 2000)<sup>1</sup>.

As instituições políticas brasileiras foram marcadas pela forte presença do Estado como “guia” da modernização, bem como de relações personalistas e patrimoniais, favorecendo um pequeno grupo em detrimento das necessidades e das reivindicações da maioria. Isso fica evidente ao olharmos para a história do país, principalmente para as revoltas tanto locais quanto de maior amplitude violentamente sufocadas pelo Estado, fosse ele imperial, coronelista, populista ou militar. Vários autores<sup>2</sup> retrataram essa força do Estado sobre uma sociedade civil “fraca”, “desorganizada” e fragmentada em diversos interesses. Portanto, o conceito de instituição no contexto político brasileiro sempre esteve fortemente vinculado à lógica estatal, o seja, do Estado para a sociedade, e não emanando da sociedade e resultando na criação de instituições estatais.

No cenário político democrático atual do Brasil, é colocada a questão do reconhecimento (HONNETH, 2003) em dois ângulos: primeiro, na relação entre as demandas da população e o planejamento de políticas públicas, e segundo, intimamente relacionado ao primeiro, na identificação da própria população para com aqueles que a representam. Nas últimas décadas, essa falta de reconhecimento estava mais relacionada aos representantes eleitos, o que, para Lahuerta (2003), se explicaria pela lentidão natural do processo político e pela recusa da sociedade civil ao Estado, identificado como autoritário e desconectado das necessidades sociais. Desse modo, os orçamentos participativos, conselhos, dentre outros espaços, surgiram para oferecer uma resposta mais democrática, com mais *accountability* e mais vinculada às necessidades sociais (WAMPLER, 2011).

A Constituição Brasileira de 1988 já havia preconizado na forma institucional diversos veículos de participação, num esforço democrático por prover todas as oportunidades possíveis de diálogo entre Estado e sociedade civil, tendo em vista o recém-encerrado governo militar que limitou principalmente os direitos políticos e as liberdades de imprensa, de expressão e de reunião. De acordo com Gurza Lavalle (2011), essa institucionalização é vista como uma “anomalia” para a literatura dos movimentos sociais, embora a participação constitua uma feição institucional do

---

<sup>1</sup>Lima (2014, p.124), ao comentar Luciano Canfora, afirma que “[...] é inadequado definir como 'democracia' a um sistema político no qual o voto é mercadoria no mercado político”.

<sup>2</sup> Alguns deles: Oliveira Viana (1974), Raymundo Faoro (1998), José Murilo de Carvalho (2012).

governo brasileiro. No entanto, para ele, “sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida –, os movimentos engajados nesses espaços não definham até a desapareção nem se burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional” (GURZA LAVALLE, 2011, p.17). Essa institucionalização reconfigurou novas “questões cruciais”, redefinindo as prioridades dos atores envolvidos (GURZA LAVALLE, 2011).

A partir do momento em que a participação se insere na esfera estatal, sendo reconhecida e aceita por ela como legítima, permitindo a partilha do exercício do poder político, temos efetivamente uma mudança no comportamento dos atores, visto que eles passam a ter que lidar com uma rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades. Conforme aponta Carlos (2011b, p.315), “a inserção institucional de movimentos e organizações sociais [...] por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado”. Além disso, a presença do governo é essencial para que as propostas sejam encaminhadas e possam se efetivar; no governo Lula, os representantes governamentais estiveram mais presentes nesses espaços participativos, segundo Faria (2010). Esse é um fator que a sociedade civil teve que aprender a lidar, estabelecendo um diálogo claro e conciliador, indo muito além da pura negação da esfera estatal, característica de vários movimentos sociais.

Trabalhos mais recentes, como de Avritzer (2008) e de Pires (2011, org.), se preocuparam em discutir o conceito de instituição participativa, trazendo definições que poderiam nortear os trabalhos do campo de pesquisa. Avritzer (2008, p.45) entende o conceito de instituições participativas como “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”<sup>3</sup>. No entanto, a definição de Avritzer (2008) e de Pires e Vaz (2010) são bastante abrangentes, não se remetendo diretamente a aspectos como a estabilidade dessas instituições. Já Cortes (2011b) postula que as experiências participativas são instituições porque não são pontuais, mas tornou-se característica da gestão pública brasileira. As instituições impõem constrangimentos, e no caso da participação, a sociedade civil se obriga a delimitar claramente suas demandas e a serem propositivas. Borba (2011) afirma, partindo da literatura neoinstitucionalista, que se as instituições participativas constroem e delimitam comportamentos, por outro lado elas também definem oportunidades de participação em decisões públicas que antes não existiam.

Esse trabalho considera que tornar-se uma instituição indica ter mais solidez e certo grau de independência; portanto, o conceito de instituição participativa segue nessa linha de raciocínio. Goodin (1996) coloca a importância da dimensão valorativa e de previsibilidade nas instituições, e Panebianco (2005) fala em estabilidade e burocratização como pré-requisito para a institucionalização, saindo da participação tipo movimento social para uma participação mais profissional. Entretanto, um espaço participativo que é vulnerável às vontades político-partidárias, ou seja, que deixa de existir ou tem suas regras burladas pelos representantes eleitos, poderia ser chamado de instituição participativa? Para que haja legitimidade, as regras do jogo devem ser dadas pelas próprias instituições participativas, e não impostas externamente. É claro que não pode haver o total descolamento das instituições de representação, mas uma IP não pode sobreviver enquanto tal se for totalmente dependente de partidos ou de esferas do poder

---

<sup>3</sup> Pires e Vaz (2010) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente, para abarcar processos institucionais diversos.

– Executivo ou Legislativo. Caso essa independência de atuação não se consolide, o próprio objetivo de uma instituição participativa, que é levar a população a ter um lugar de debate e ação garantido dentro do sistema político, não se concretiza.

Assim, ser uma instituição participativa significa estipular regras para que a participação ocorra, ter estabilidade, incorporar uma rotina ordenada de trabalho e burocracia, lidar com demandas diversas, ter legitimação estatal e popular e principalmente, permitir que os atores participem nas discussões e decisões. Uma instituição que se pressupõe participativa não pode ser considerada como tal só pelo fato de regular seu funcionamento, se não houver meios garantidos para que a população tenha voz. É preciso que não hajam “leis informais” que bloqueiem a participação. A existência de constrangimentos fica por conta do próprio processo político, ou seja, um grupo não pode querer decidir somente em seu favor; há vários interesses em jogo. O que não pode ocorrer são os constrangimentos partirem de políticos eleitos, pois isso derruba o processo de institucionalização da participação.

No entanto, os protestos de junho de 2013<sup>4</sup> apontaram que ainda há um grande descontentamento geral da população brasileira. A população saiu às ruas em passeatas organizadas, embora sem uma liderança única, com cartazes e faixas que pediam mudanças em diversas áreas sociais, levando entre vinte e quatro mil e um milhão de brasileiros às ruas em municípios de todo o país, dentre capitais e cidades do interior, entre 17 e 27 de junho, de acordo com infográfico do Portal G1. Gohn (2014a, p.435) efetua uma discussão conceitual e define as manifestações como “[...] movimentos que construíram significados novos para as lutas sociais [...] porque novos sujeitos entraram em cena, com práticas diferenciadas, valores, formas de ação e procedimentos discursivos (bastante modernos, quando *on line*, antigos e rudimentares, quando em cartazes)”.

De acordo com Gohn (2014b, p.79-80):

Políticos e autoridades governamentais mostraram-se surpresos com as manifestações em junho no Brasil, especialmente no plano do governo federal que, desde 2003, desenvolve uma intensa política de institucionalização da participação social via conselhos, conferências nacionais, observatórios, defensorias, ouvidorias públicas, etc. Ou seja, formas de participação previstas na democracia participativa construída após a Constituição de 1988 era o modelo de mediação conhecido e utilizado pelos poderes públicos, especialmente no plano federal, até as manifestações de junho de 2013. O próprio Ministro Gilberto Carvalho, em janeiro de 2014, em palestra no Fórum Social Temático realizado em Porto Alegre disse: 'Ficamos perplexos. [Houve] uma certa dor, uma incompreensão, e quase um sentimento de ingratidão. [Foi como] dizer: fizemos tanto por essa gente e agora eles se levantam contra nós”’.

<sup>4</sup> É pertinente colocar que os protestos não se caracterizaram como um ato revolucionário, pois, conforme o Dicionário de Política (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 1998, p.1121), revolução pode ser entendida como uma “[...] tentativa, acompanhada do uso da violência, de derrubar as autoridades políticas existentes e de as substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento político-institucional e na esfera sócio-econômica”. Embora os protestos tenham manifestado um grande descontentamento com a política, eles não visaram atingir de maneira profunda e definitiva a estrutura política do país, mas se reduziram em intensidade e número de participantes quando obtiveram algumas respostas do poder público, mesmo que estas ainda não sejam as ideais. Gohn (2014a) também coloca que os manifestantes não negavam o Estado, mas reivindicavam que ele estivesse mais vinculado às necessidades sociais.

A participação popular, portanto, em sua feição institucional, parece não ter dado conta de responder, de fato, às demandas da população. Os problemas urbanos, principalmente relacionados ao transporte, à educação e à saúde, não demonstram grandes mudanças que correspondam às expectativas da sociedade, e contribuem para que se coloque em xeque a legitimidade desses espaços e canais de participação. Lima (2014) afirma que é preciso construir um real espaço público popular, pois as ruas do Brasil (e também do mundo) mostraram que o sistema vigente não responde às necessidades da maioria, o que incluiria também as instituições participativas, que fazem parte da realidade política recente e que se inseriram nessa lógica de burocratização e hierarquização, verticalizando-se e tornando-se meio de ascensão política.

Será que não foi justamente a institucionalização da participação, com todas as suas características apresentadas acima, que levou a população para as ruas nos protestos de junho de 2013? A lentidão de todo o processo institucional, que soa como ineficácia, além da deficiência de serviços públicos indispensáveis (educação, saúde, infraestrutura urbana) não teria feito as pessoas rejeitarem o Estado e tudo o que nele está contido, retornando não mais agora ao estágio da participação organizada, mas para outro anterior a este, com a rejeição de partidos, sindicatos e quaisquer grupos burocratizados e com lideranças evidentes? A seguir, faremos uma revisão da literatura sobre os protestos, apontando suas principais causas e sujeitos, com vistas a chegarmos no objeto de estudo.

### **As causas e vozes dos Protestos<sup>5</sup> de Junho de 2013**

O estopim das manifestações foi dado pelas passeatas do Movimento Passe Livre (MPL), em São Paulo, e os atos de violência cometidos pela polícia contra eles, criminalizando as reivindicações e caracterizando seus integrantes como vândalos. O MPL não quis argumentos da política dos técnicos, que afirmavam que o não-reajuste da passagem de ônibus pesaria no orçamento; somente alegou que o aumento pesaria no bolso dos trabalhadores, que já pagam por serviços de má qualidade. No entanto, os protestos ultrapassaram muito a dimensão do preço da passagem de ônibus (SOARES, 2013). Segundo Paulino (2014), eles surgiram a partir de três situações, ligadas a uma crise urbana e estrutural de investimentos: mobilidade e transporte público, especulação financeira na habitação e falta de infraestrutura de programas sociais, má qualidade de serviços de educação e saúde. Houve uma quebra na confiança entre povo, governo e canais de comunicação, sendo que o aumento da passagem foi a gota d'água que fez o povo atentar para isso. Os gastos excessivos com as obras da Copa do Mundo, em comparação com a oferta de serviços em áreas sociais também foram relevantes para a eclosão das manifestações.

De acordo com Fernandes e Roseno (2013) e Gohn (2014b), entre os dias 06 e 13 de junho, os protestos se concentraram na causa da redução das tarifas, liderados pelo MPL e recebendo apoio de alguns partidos de esquerda. A mídia, nesse momento, caracterizava os manifestantes como vândalos. No dia 06/06, cerca de 150 pessoas foram à Prefeitura de São Paulo. A polícia utilizou bombas de gás lacrimogêneo e de efeito moral. No dia seguinte, cinco mil pessoas se reuniram no Largo da Batata, em

---

<sup>5</sup> Dado o espaço limitado deste artigo, não temos a preocupação em diferenciar conceitualmente os termos “protestos”, “manifestações” e “jornadas”, tratando-os como sinônimos.

São Paulo e, mais uma vez, a polícia reagiu de forma violenta, seguindo uma onda global de criminalização e encarceramento de manifestantes. No dia 10/06, cerca de 300 manifestantes se reuniram no Rio de Janeiro, para protestar contra o aumento na tarifa de ônibus, entrando em confronto com policiais. No dia seguinte, 12 mil protestaram em São Paulo, já incluindo pautas que iam além da tarifa do transporte público; a tropa de choque revidou com balas de borracha, bombas de gás lacrimogêneo e de efeito moral. No dia 13/06, houve protestos em Natal, Porto Alegre, Santarém, Maceió, Rio de Janeiro, Sorocaba, São Paulo, além de outras cidades menores. Dos cinco mil que participavam em São Paulo, 300 foram presos e 100 detidos para averiguação, fato que demonstra o autoritarismo da polícia para lidar com o direito popular de manifestação. A partir dessa data, a violenta repressão policial levou mais pessoas às ruas, tanto em defesa do direito constitucional de manifestação como contra a atuação da polícia em geral, agregando também múltiplas pautas (NOBRE, 2013a). A visão da mídia e dos governantes sobre os protestos começa a mudar, diante da violência policial: com o aumento do número de manifestantes, evidenciando um apoio social à causa, as passeatas passam a ser vistas como um direito democrático, um ato de cidadania (SCHERER-WARREN, 2014; GOHN, 2014a; GONÇALVES, 2014). Segundo Rodrigues (2014) e Gonçalves (2014), a grande imprensa tentou esvaziar o conteúdo reivindicado ou moldá-lo aos seus interesses, resumindo-o à crítica aos políticos e governantes, de forma genérica; ao perceber o grande apoio do povo às manifestações, começou a distinguir os “bons” dos “maus” manifestantes, retirando qualquer conteúdo radical e criminalizando grupos de ação direta, como os black blocs. De acordo com Barros (2014), os atos de vandalismo foram colocados pela mídia, no início, como atos descolados das manifestações, mas depois viu-se que faziam parte delas.

Em 17/06, houve um crescimento dos protestos em várias regiões do país, com vários cartazes pedindo paz. A mídia adotou cobertura nacional e mais ampla, saindo da dimensão puramente criminalizante e investigando comportamentos, reivindicações, ações policiais e de grupos radicais. As pautas começam a ampliar-se: contra a PEC 37, a “cura gay”, os gastos com estádios para a Copa do Mundo em contraposição aos problemas da saúde e da educação, enfim. Em Brasília, houve a ocupação da Esplanada dos Ministérios e do teto do Congresso Nacional, numa demonstração de força e poder da população. No dia seguinte (18/06), ocorreram protestos em mais de 15 estados, e as reivindicações incluíam agora a reforma política. Em 19/06, houve redução da tarifa do transporte de ônibus em São Paulo e no Rio de Janeiro, o que representou o fim da segunda etapa de protestos.

A partir do dia 20/06, data reconhecida por vários autores como um marco nos protestos (FERNANDES E ROSENO, 2013; GOHN, 2014b; MONDINI, 2014; BARROS, 2014; LIMA, 2014), com a vitória da primeira demanda, a redução das tarifas, outras causas ganharam os cartazes e vozes dos protestos (CAMPOS JR., 2014). Iniciou-se uma nova fase, com ampliação do foco das manifestações, expressando múltiplas demandas. Em mais de 120 cidades brasileiras, cerca de 1,5 milhão de pessoas foram às ruas. Houve confrontos isolados e vandalismo, mas também muitos atos de paz. O momento mais expressivo, segundo Fernandes e Roseno (2013), foi a clara rejeição das mídias e partidos existentes, incluindo a queima de bandeiras partidárias, o canto do Hino Nacional e uma nova postura frente às lideranças tradicionais da grande imprensa, reagindo com revolta diante de certas visões e comentários sobre os protestos. Desse dia em diante, as manifestações foram diminuindo gradativamente, em número de encontros e em quantidade de pessoas.

Segundo Fernandes e Roseno (2013), enquanto a política se tornou “sedentária”, fixa num espaço, os “nômades digitais” organizaram as manifestações, embora muitas mensagens fossem apenas compartilhadas, sem agregação de algo da parte do sujeito. As redes sociais, dessa forma, se constituem enquanto territórios de incerteza e insegurança, visto que não há como prever o resultado que o fluxo de informações gerará. Os manifestantes, de acordo com Paulino (2014) e Adoue (2014), eram compostos por uma juventude órfã de organização popular, não se reconhecendo nos tradicionais partidos, movimentos sociais, entidades e sindicatos, visto que estas se burocratizaram e se converteram em espaços de ascensão social. Silva (2014) os classifica como movimentos nem de direita, nem de esquerda; nem liberais, nem socialistas; nem comunistas, nem anarquistas, mas um pouco de cada coisa, podendo ainda incluir ideologias religiosas; o que une é o descontentamento e o desejo de mudar o presente. Nobre (2013a) também confirma essa rejeição à divisão entre direita e esquerda, visto que essa juventude, nascida a partir dos anos 90, nunca viu uma polarização efetiva. Também não são manifestações apenas de classe média; Nobre (2013a) ressalta o número elevado de protestos que surgiram nas periferias. Ainda há também jovens que, em Florianópolis, produziam-se para os protestos, tiravam fotos e as reproduziam nas redes sociais, registrando sua participação em “praça pública” (SCHERER-WARREN, 2014).

As organizações tradicionais ficaram aquém dos desafios das lutas, distantes do povo; mudaram e perderam a capacidade de encabeçar os movimentos (ADOUE, 2014). Por isso, os protestos tenderam ao horizontalismo, para romper com o verticalismo das organizações sociais existentes (movimentos sociais tradicionais), como sindicatos ou partidos, ou até os identitários (mulheres, negros, indígenas, de gênero, etc) (FERNANDES E ROSENO, 2013; GOHN, 2014b; NOBRE, 2013a). Esses fatos, unidos ao desencantamento com os outros partidos, dada a evidente corrupção, criou no brasileiro uma aversão à política. As bandeiras partidárias foram fortemente rejeitadas, demonstrando que a população não se sente representada, por conta da falta de apego ideológico dos candidatos e políticos em suas práticas. Isso afetou até a visão da sociedade em relação aos partidos de esquerda, incluindo-os no rol de partidos oportunistas e impedindo seus militantes de se manifestarem nos protestos (CAMPOS, 2014; RODRIGUES, 2014). Autores de esquerda, que pensam na globalização e no neoliberalismo como chaves para compreensão dos protestos, não só no Brasil, mas em outros lugares do mundo, também concordam que os partidos e movimentos de esquerda se distanciaram do povo, projetando mais regras para o futuro do que tomando medidas concretas no presente; também (SILVA, 2014; LIMA, 2014; GONÇALVES, 2014). Para Barros (2014), a esquerda organizada perdeu o monopólio das ruas; seus partidos se viram com programas atrasados e discursos obsoletos. Oliveira (2014, p. 71) afirma que os protestos “nasceram da clareza do vazio da direita e do sentimento de ineficiência e abandono da esquerda, que parece mais querer discutir processos 'corretos' de socialismo do que construir processos reais para viver o mesmo”. Silva (2014) afirma que a esquerda, por um momento, ficou imobilizada, e que esta precisa aprender a olhar para o presente. Haviam, ainda, os manifestantes apartidários, que optavam por não seguir posicionamentos de nenhum partido, quanto os antipartidários, que era contrário à participação de partidos em atos, demonizando-os e agindo com hostilidade.

Para alguns autores, os protestos se caracterizaram por sua espontaneidade e improvisação. Fernandes e Roseno (2013, p.53) afirmam que “a manifestação se

construía à medida que avançava”. Não se sabia qual trajeto seria seguido, pois as decisões eram tomadas na hora e já compartilhadas em redes sociais de forma instantânea (GOHN, 2014a). Já para Barros (2014) e Moraes (2014), a ideia de espontaneidade das manifestações é ingênua; vários movimentos populares e grupos estudantis tem feito manifestações há vários anos. A novidade foi o envolvimento de pessoas comuns e de várias classes sociais, expressando um aumento em número e em diversidade de manifestantes, visto que, normalmente, apenas as pessoas afetadas por uma causa específica participam de manifestações. Silva (2014), Gonçalves (2014) e Scherer-Warren (2014) também questionam a ideia de que “o povo acordou”, afirmando que a população nas ruas, em sua maioria jovens, não era desprovida de bandeiras ou de identidade política<sup>6</sup>, e que mostrou não classificar como uma fatalidade sua realidade econômico-social, reivindicando mais cidadania, transparência e participação. O diferencial foi a convocação via redes sociais virtuais, levando a população para rua quase em tempo real e ampliando o número de manifestantes e os locais de protestos. Para Campos (2014), a horizontalidade na divulgação dos fatos via redes sociais pode ser um problema: tanta informação confunde as pessoas e dificulta o aprofundamento em um grupo ou movimento e, por conseguinte, a proposição de alternativas à conjuntura vigente, dado também o caráter difuso das manifestações, sem apego a grupos organizados de direita ou esquerda (BARROS, 2014; GONÇALVES, 2014). Contudo, mesmo com essa falta de continuidade, as ruas se tornaram um lugar indesejado e temido pelo Executivo e pelo Legislativo, que precisou oferecer algumas respostas rápidas, como a recusa à PEC 37 e os pronunciamentos de Dilma em rede nacional, propondo os “cinco pactos”.

Conforme mostram as tabelas abaixo, elaboradas pelo CNT/MDA Pesquisa (2013), a maioria das pessoas entrevistadas afirmou apoiar as manifestações de junho e estar descontente com os representantes eleitos:

#### APROVAÇÃO DOS PROTESTOS NAS RUAS

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Aprova	84,3
Desaprova	13,9
Não sabe / Não respondeu	1,8
Total	100,0

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

<sup>6</sup> Silva (2014, p.79) cita vários grupos: Movimento pelo Passe Livre (MPL), LGBTTTTI, Marcha das Vadias, Movimento dos Indignados, Movimento Estudantil, Comitê Popular dos Atingidos pela Copa, Brigadas Populares, etc.

## A QUEM PRINCIPALMENTE SE DIRIGEM OS PROTESTOS REALIZADOS

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Políticos em geral	49,7
Sistema político no Brasil	21,0
Presidente da República	15,9
Governadores e Prefeitos	5,9
Deputados e Senadores	2,1
Sistema judiciário no Brasil	1,6
Outro	0,4
Não sabe / Não respondeu	3,4
Total	100,0

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

Embora a sociedade brasileira seja heterogênea em suas demandas, como já apontava Abranches (1988) e como tem afirmado os comentaristas dos protestos (SOARES, 2013; VIANNA, 2013), o descontentamento com a política se mostra comum: o brasileiro não se sente representado na figura do corpo político, embora ele mesmo o tenha eleito de forma democrática direta. De acordo com Emmanuel Castells, essa insatisfação é geral: “os cidadãos do mundo não se sentem representados pelas instituições democráticas” (FRONTEIRAS, 2013). Por isso, segundo Gohn (2014a), o tema da reforma política não atraiu grupos como o MPL, pois ela seria feita pelos políticos e partidos existentes, eles querem uma renovação nos quadros institucionais e partidários; não negam o Estado nem os partidos, apenas desejam que eles estejam vinculados de forma orgânica à sociedade.

Há uma indistinção entre os três poderes no campo “políticos em geral”, que engloba tudo que venha do Estado. Portanto, a maioria das proposições vindas do governo é vista como insatisfatória, deslocada da realidade e permeada de corrupção. Isso se comprova com a tabela a seguir: dentre as reivindicações mais importantes, é interessante notar que a corrupção, a saúde, a reforma política e a educação são as mais colocadas pelos entrevistados:

## REIVINDICAÇÃO MAIS IMPORTANTE DAS MANIFESTAÇÕES

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Fim da corrupção	40,3
Melhorias na saúde	24,6
Reforma política	16,5
Melhorias na educação	7,8
Melhorias no transporte público	4,6
Melhorias na segurança	3,7
Outra	0,4
Não sabe / Não respondeu	2,1
Total	100,0

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

Scherer-Warren (2014) menciona pesquisa do IBOPE sobre as razões das manifestações, evidenciando que elas giraram em torno das demandas por direitos sociais – saúde, educação e mobilidade urbana, em oposição aos gastos com a Copa do Mundo - e por mudanças no sistema político, evidenciando a necessidade de mais

participação e reconhecimento das demandas da população, em oposição à classe política distante de suas necessidades. Também Gohn (2014a) resalta o sentimento de descontentamento, desencantamento e indignação com a política e os representantes eleitos.

A questão da corrupção deveria ser minimizada com a proposta de transparência e *accountability* dos espaços participativos, principalmente pelos orçamentos participativos, mas quase metade dos entrevistados considera esse problema como um dos mais relevantes no cenário político atual. Abaixo desse campo, com expressiva importância, está a necessidade de melhorias na saúde, área em que existem diversos conselhos, principalmente municipais, em atuação. Em seguida, encontra-se a reforma política como o terceiro motivo mais importante das reivindicações, embora a pesquisa não deixe claro se os entrevistados efetivamente entendem quais pontos devem ser reformados ou se isso é mais uma expressão do descontentamento generalizado com a política, culpando também o sistema, além de responsabilizar aqueles que atuam nele, pelo baixo atendimento às demandas sociais. Os campos educação, transporte e segurança também aparecem na pesquisa, contudo em menor escala. No entanto, quando perguntados sobre qual o principal motivo das manifestações, alguns desses campos aparecem com maior relevância:

#### MOTIVO DAS MANIFESTAÇÕES

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Insatisfação com a corrupção	55,0
Insatisfação com a qualidade dos serviços de saúde	47,2
Insatisfação com os gastos da Copa do Mundo	43,7
Insatisfação com os preços e a qualidade do transporte urbano	30,8
Insatisfação com a educação	30,5
Insatisfação com a segurança	20,5
Outra	0,7
Não sabe / Não respondeu	1,5

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

É possível notar que a qualidade e as tarifas do transporte urbano não apareceram como o grande motivo das manifestações, embora os protestos de rua tenham se iniciado por esse motivo. Os entrevistados colocaram outras prioridades sociais, como o fim da corrupção e uma melhor gestão dos gastos públicos, além de requererem melhorias na saúde e na educação. Quando foi colocada a questão sobre a qualidade do serviço público de educação e de saúde em seu município, a maioria dos entrevistados mostrou uma grande insatisfação, considerando regular, ruim ou péssimo o atendimento:

### AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA NA CIDADE

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Ótimo	1,3
Bom	14,2
Regular	25,1
Ruim	21,1
Péssimo	37,6
Não sabe / Não respondeu	0,7
Total	100,0

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

### AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DE EDUCAÇÃO PÚBLICA NA CIDADE

RESPOSTA	JUL/2013 (%)
Ótimo	2,3
Bom	23,4
Regular	33,2
Ruim	16,3
Péssimo	23,8
Não sabe / Não respondeu	1,0
Total	100,0

Fonte: CNT/MDA pesquisa – 07 a 10 de julho de 2013.

Para Gonçalves (2014), Campos Jr. (2014) e Lima (2014), os protestos são a expressão aparente do modelo neodesenvolvimentista do governo Lula, que entra em exaustão no mandato de Dilma: o “lulo-petismo” (GONÇALVES, 2014) permitiu que houvesse mobilidade social, gerando uma “nova classe média”, porém, sem tocar em direitos básicos, como educação, saúde e mobilidade urbana. Já Nobre (2013a) associa questões políticas às causas dos protestos, afirmando que as manifestações de junho de 2013 rejeitaram incondicionalmente a blindagem do pemedebismo<sup>7</sup>, buscando o aprofundamento da democracia e não mais a transição para ela, como em 1984 e 1992. Para o autor, os protestos terem ocorrido numa circunstância de pleno emprego derruba um dos pilares do pemedebismo, que acreditava na prosperidade econômica como determinante para o controle político da população. Nogueira (2013) conceitua os protestos a partir de uma crise de múltiplos aspectos: econômicos, socioculturais, políticos, éticos, institucionais e governamentais. No entanto, o sistema político em sentido estrito foi o lado mais visível dessa crise, diante do cansaço da população brasileira com o modo como a política tem sido conduzida, reivindicando por mais participação.

A questão que se coloca é a relação desse fato com as instituições participativas existentes há cerca de duas décadas. Ora, se o objetivo delas é consolidar a democracia através de um canal de diálogo mais direto e eficaz entre o governo e a sociedade civil,

<sup>7</sup> Conceito criado e utilizado pelo autor para caracterizar a construção de amplas alianças de apoio para sustentação do Executivo federal, semelhante ao presidencialismo de coalizão de Abranches (1988), mas com base na atuação do PMDB, que sempre se conserva no governo, abafando escândalos e promovendo os interesses de seus partidários. Ver NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

por que a população expressou com seus cartazes e sua voz querer melhorias urgentes em algumas áreas em que os espaços participativos institucionalizados atuam, tanto no nível nacional quanto no estadual e municipal? A elevada aprovação da população aos protestos de junho de 2013, bem como o alto grau de conhecimento dos entrevistados sobre as movimentações nas ruas, reforça a hipótese de que a sociedade busca por novas formas de cobrar melhorias do poder público, encontrando na mobilização em massa, organizada via redes sociais, uma saída para expressar abertamente suas demandas e reclamações. Moraes (2014, p.156) ressalta a importância de se “[...] abrir um amplo diálogo nacional em direção ao fortalecimento da democracia participativa e direta, através de novos mecanismos e tecnologia social, assim como no aprofundamento do accountability (controle social) da gestão de políticas públicas”. Várias demandas, ideologias e utopias foram colocadas, segundo Gohn (2014b), mas o que unia os manifestantes é o sentimento de não se sentirem representados pela política vigente; reivindicavam contra “tudo que está aí” (NOBRE, 2013a). A “[...] percepção de que alguns são mais 'cidadãos' do que outros” (CAMPOS, 2014, p.44) é reflexo da falta de serviços públicos de qualidade, que deveriam ser o retorno dos impostos pagos, combinada a notícias relacionadas à corrupção. O cidadão sente-se portador de direitos apenas no papel, mas não na prática (GOHN, 2014a).

Fernandes e Roseno (2013, p.72) afirmam que “a revolta foi o modo encontrado pelo jovem, que a partir dos protestos nas redes sociais levaria às ruas as manifestações populares, abrindo um canal de comunicação com os governos; pois, não havia um canal que pudesse ser utilizado entre cidadão e governo. Esse canal tinha sido fechado há muito tempo”. Nesse contexto, a partir do trecho, que demonstra uma visão pessimista da política antes dos protestos, e a partir das prioridades sociais mostradas acima com as tabelas – transparência política (que inclui o fim da corrupção e melhorias na gestão orçamentária) e mudanças na saúde e na educação, coloca-se como perguntas de trabalho: por que os protestos de junho de 2013, que se iniciaram com reivindicações de melhorias para o transporte público, assumiram dimensões mais amplas, abrangidas pelos orçamentos participativos e por conselhos municipais, estaduais e nacionais? Essas instituições participativas realmente têm dado conta de absorver a participação popular, ouvindo suas reivindicações e discutindo soluções para os problemas colocados, ou essas instituições foram cooptadas pelo poder público, tornando-se mais um espaço esvaziado de capacidade decisória do que um espaço de discussão e deliberação da sociedade civil?

Desse modo, é necessário verificar se há uma relação dos protestos de junho de 2013 com uma possível ausência ou ineficácia de instituições participativas no Brasil. Para tanto, pretende-se mapear e analisar a estrutura e o funcionamento, nos últimos dois anos (2012-2013), das instituições participativas em municípios em que houve protestos, que estão relacionadas aos três principais temas das manifestações, a saber, saúde, educação e transparência política (que inclui prestação de contas e fim da corrupção). O curto período delimitado justifica-se pelo fato da análise visar a atuação destas instituições no cenário local mais recente, para estabelecer uma possível relação com o número de pessoas que foram aos protestos nas ruas. É importante ressaltar que a opção por uma análise concentrada em municípios, cuja escolha será detalhada a seguir, se justifica pelo fato de os serviços públicos e políticas públicas que afetam mais diretamente a população, como saúde, transporte e educação, serem sentidos em nível local. Como menciona Ames (2003), compete aos prefeitos e a deputados federais barganharem por recursos para os municípios junto ao governo federal, de modo que o

contentamento ou descontentamento da população se expressa com base em suas experiências cotidianas locais com os serviços públicos. Da mesma forma, a maior parte dos espaços de participação popular se consolida na instância municipal e se remete aos problemas daquele local. A insatisfação dos manifestantes foi em relação à situação social e política do Brasil e com a vida nas cidades (BARROS, 2014), pois nelas é que os serviços públicos impactam. O número de conselhos nacionais, por exemplo, é reduzido, e sua capacidade de consolidar a participação popular é baixa, como averiguou Barbosa (2014) ao estudar a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, dada a grande amplitude de sua dimensão – representar um país com grande território e população, com demandas muito diversas e dividido em unidades federativas – e também a intervenção presidencial na escolha dos conselheiros. Além disso, várias concentrações dos protestos ocorreram em frente a Câmaras e Prefeituras e até mesmo em frente à residência do prefeito.

A seguir, procederemos uma exposição sobre a quantidade de manifestantes nos dias de protestos, de acordo com informações disponibilizadas pelo Portal G1 (2013), com vistas a filtrar os municípios a serem estudados. É importante ressaltar que, nesta pesquisa, são levados em conta os dados numéricos; os municípios em que não há número estimado de manifestantes, mas somente a menção da ocorrência de uma manifestação, foram descartados. Dada a dificuldade de sistematizar informações sobre municípios menores, esta pesquisa priorizou comentar os dados das capitais dos estados. O Portal G1 utilizou como principal fonte dados disponibilizados pela Polícia Militar; neste trabalho também não há a pretensão de criticar a contabilização de manifestantes feita pela Polícia. Por fim, comentaremos brevemente a existência de experiências de participação/ instituições participativas nestes municípios, a partir de revisão da literatura mais recente sobre o tema.

### **Democracia participativa, a cidade e os protestos: breve mapeamento**

De acordo com dados disponibilizados pelo Portal G1 (2013) e sistematizados para esta pesquisa, é notável a amplitude atingida pelas manifestações no dia 20/06. Na região Norte, houve manifestações neste dia em todas as capitais, com exceção de Rio Branco, destacando Manaus, com 100.000 pessoas. Antes desta data, ocorreram poucas concentrações; destaque para Macapá, que reuniu 20.000 pessoas em 19/06. Após o dia 20 de junho, ainda houve alguns protestos esparsos e com poucos integrantes. A região Nordeste segue o mesmo padrão do Norte: antes de 20/06, manifestações mais centradas nas capitais, destacando Fortaleza e São Luís, com 25.000 e 15.000 pessoas em 19/06, respectivamente. No dia 20, todas as capitais, exceto São Luís, tiveram concentrações, destacando municípios do interior do Pernambuco, bem com Fortaleza e Recife, em que havia 40.000 e 52.000 pessoas, respectivamente. A partir de 21/06, os protestos se tornam escassos novamente.

Na região Sudeste, nota-se a mesma situação: entre 17 e 19 de junho, as manifestações se concentraram nas capitais e em alguns municípios do interior paulista e fluminense. Em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo ocorreram protestos regulares de 17 a 26 de junho. No dia 20/06, Vitória surpreende, contabilizando 100.000 manifestantes nas ruas, mesma quantidade de São Paulo, enquanto no Rio de Janeiro houve cerca de 300.000 pessoas; em vários municípios do interior dos quatro estados ocorreram protestos. Após essa data, observa-se o mesmo padrão já mencionado antes:

as manifestações se tornam menores e mais esparsas; destaque para Belo Horizonte, com 70.000 pessoas em 22/06 e 50.000 em 26/06.

Na região Sul também temos o padrão já comentado antes e depois de 20/06. Em comparação com outros municípios de outras regiões, as capitais tiveram quantidade reduzida de pessoas, em números reais, no dia 20: Curitiba com 3.000, Porto Alegre com 18.000 e Florianópolis com 30.000 manifestantes; elas tiveram concentrações entre 17 e 29/06, cujo número de pessoas oscilou entre 30<sup>8</sup> e 10.000. Contudo, vários municípios dos três estados tiveram manifestações, principalmente entre os dias 20 e 22. Por fim, no Centro-Oeste, no dia 20/06 houve protestos em todas as capitais, com destaque para Brasília, em que havia 60.000 pessoas, e Cuiabá, com 45.000. Tanto em Cuiabá quanto em Campo Grande a frequência de protestos foi menor, em comparação com Brasília e Goiânia, em que eles foram quase que diários, embora o número de manifestantes tenha variado de algumas dezenas para milhares de pessoas.

Os dados evidenciam que a redução dos preços das passagens de ônibus, em 19/06, repercutiram de forma ampla pelo Brasil, modificando a causa central dos protestos e evidenciando que a população ainda não se contentara com essa medida. Conforme a literatura revisada apontou (GOHN, 2014b; FERNANDES E ROSENO, 2013; MONDAINI, 2014; BARROS, 2014), outras questões sociais ganharam mais relevância em 20/06, principalmente a educação e a saúde, por meio de uma comparação com a construção dos estádios para a Copa do Mundo, de modo que o dia tornou-se um marco na cronologia protestos. Sintetizando os cinco municípios que reuniram o maior número de pessoas, o que demonstra maior descontentamento por parte da população, no dia 20 de junho, temos:

#### NÚMERO DE MANIFESTANTES POR MUNICÍPIO EM 20/06/2013

Município	Manifestantes em 20/06/2013
Rio de Janeiro	300 mil
Manaus	100 mil
São Paulo	100 mil
Vitória	100 mil
Brasília	60 mil

De acordo com o Estatuto da Cidade (2001), é prevista a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art.2º). Todos os municípios mencionados na tabela possuem experiências de participação que tem ocorrido há vários anos, entre conselhos e orçamentos participativos. A questão levantada é se essas experiências se institucionalizaram, conceituação já discutida neste artigo, ou se ainda são dependentes do poder local, o que desanima a população em participar.

Em Manaus, que nos últimos anos tornou-se uma metrópole regional<sup>9</sup>, Hagino (2012) afirma que o plano diretor prevê como formas de participação, além do debate

<sup>8</sup> Segundo notícia do Portal G1, em 23/06 ocorreu, em Florianópolis, o “Protestinho”, com crianças e seus pais pedindo melhorias na e na saúde. Houve “ações lúdicas conscientizadoras, por meio de música, dança, histórias infantis e brincadeiras durante o deslocamento. In: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2013/06/protestinho-em-florianopolis-reune-pais-e-filhos-em-apoio-aos-atos-no-pais.html> Acessado em 14/07/2015.

orçamentário, somente os conselhos<sup>10</sup> e as audiências públicas, sendo que outras formas de consultas públicas, como plebiscitos, referendos populares e conferências não estão previstas no plano diretor de Manaus.

O plano [diretor] de Manaus prevê a implantação do orçamento participativo como elemento da descentralização orçamentária, mas não indica as instâncias de participação social. O orçamento participativo, previsto no plano diretor, foi implementado sob o nome de Orçamento Democrático (OD). [...] Em 2008, por exemplo, segundo a prefeitura de Manaus, foram destinados 30% dos recursos a serem utilizados em investimentos na cidade ao OD, o equivalente a 32 milhões de reais (HAGINO, 2012,p.91).

Hagino (2012) também descreve o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, afirmando tem a função de formular estratégias e políticas urbanas e ampliar e diversificar as formas de participação na gestão da cidade; se reúne semanalmente e à tarde e que possui representatividade de diversas entidades, em sua maioria governamentais e empresariais; as universidades, os movimentos sociais e as ONGs, assim como as populações ribeirinhas e das periferias não o integram. Os conselheiros são nomeados pelo prefeito, não havendo eleições nem rotatividade de mandatos (conselheiros são substituídos só em caso de morte, mudança de domicílio e renúncia!), e suas atividades limitam-se meramente a procedimentos burocráticos. Também falta divulgação das reuniões, para que a população pudesse participar, e não há transparência na divulgação das atas das reuniões. Para Hagino (2012), o plano diretor de Manaus deixou a desejar quanto à participação popular, que não existiu em instâncias deliberativas importantes.

No Rio de Janeiro, Lara (2014) comenta o projeto “Morar Carioca”, afirmando que este incorporou melhorias importantes, como obrigar as empresas de construção a contratar 40% da força de trabalho no local, com vistas a injetar dinheiro na economia local e facilitar o diálogo entre as equipes de construção e os moradores. Porém, a implantação de processos institucionais de participação nunca ocorreu, segundo o autor, visto que a decisão de trabalhar com maior ou menor participação da comunidade ficou a critério dos arquitetos contratados. Como agravante, a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, criado em 2003 no governo Lula, marca o abandono dos processos participativos, bandeira do PT e do ministro. A partir disso, o Ministério das Cidades passou a ser conduzido por líderes do Partido Republicano e do Partido Progressista, tradicionalmente ligados à indústria da construção (LARA, 2014).

Em Vitória, no Espírito Santo, os estudos mais recentes encontrados sobre experiências de participação são os de Carlos (2011a) e de Lazarini et al (2014). Carlos (2011a) analisa a experiência de Orçamento Participativo, e demonstra a existência de

<sup>9</sup> “Nos últimos dez anos, Manaus deixou de ser uma cidade de médio porte e transformou-se em uma metrópole regional e, assim como a maior parte da população brasileira concentra-se na área urbana dos municípios, o Estado do Amazonas apresenta cerca de 70% dos habitantes vivendo na capital. [...] O espaço urbano da cidade de Manaus assiste a um confronto entre diversos agentes econômicos e sociais. De um lado os condomínios fechados ou “enclaves fortificados” que pretendem se proteger da parcela mais pobre da população e de uma possível violência. Do outro, a maioria da população vivendo na ilegalidade do espaço urbano: periferia, palafitas e ocupações nas beiras de rios e igarapés” (HAGINO, 2012,p.86).

<sup>10</sup> Conselhos em funcionamento em Manaus, segundo Hagino (2012): Desenvolvimento e Meio Ambiente, Saúde, Educação, Cultura, Direitos da Criança e do Adolescente, Idoso, Assistência Social, Desenvolvimento Rural Sustentável, Segurança Alimentar, Direitos da Mulher, Esporte, Contribuintes, Desenvolvimento Urbano.

um elevado associativismo entre os integrantes. Dentre os delegados, a maioria considerou que participa das principais decisões do OP, fato que Carlos (2011a) atribui não só à tradição associativa, mas principalmente pelo desenho institucional do órgão. Lazarini et al (2014), que estudaram o Conselho de Saúde de Vitória, afirmam que a política municipal optou pela construção de uma gestão participativa e democrática, no entanto,

Perde-se a dimensão que a participação popular é algo que dá a diretriz na gestão social da política pública e sugere uma proposta política de controle ou unicamente “monitoramento” do cumprimento ou não da prática em si. Isso esvazia o caráter de qualificar a política pública que o Conselho de Saúde tem, transferindo até mesmo as práticas mais fundamentadas nas relações humanas para números a serem quantificados, cabendo ao conselho conferir se a meta foi alcançada dentro de indicadores preestabelecidos, o que caracteriza um conselho de saúde como “externo”, “exógeno” à criação e a gestão das políticas públicas de saúde (LAZARINI ET AL, 2014, p. 1237).

Em São Paulo, que possui experiência de conselhos gestores e de orçamento participativo (AVRITZER, 2004) o estudo mais recente encontrado sobre uma experiência de participação foi o de Coelho et al (2010), que analisou a atuação dos Conselhos de Saúde locais, em regiões pobres do município. Sua pesquisa demonstra que eles “[...] combinaram possibilidades de ativismo (posicionamentos veementes, litígios, monitoramento) e coordenação (planejamento, reformulação organizacional, ampliação de conhecimentos técnicos). Isso sem dúvida representa uma inovação em face do modo tecnocrático de discutir políticas de saúde” (COELHO ET AL, 2010, p.139). Contudo, faz-se o questionamento sobre o impacto desse movimento de participação; se tem resultado em melhores serviços de saúde para a população pobre. Apontaram também que havia forte vínculo partidário, predominando os simpatizantes e os filiados ao PT, e com associações relacionadas aos poderes Executivo e Legislativo, evidenciando uma maior experiência de mobilização e ampla rede de conexões (COELHO ET AL, 2010). Os autores afirmaram que todos “saíram ganhando”, visto que a mobilização e a participação impulsionam a democratização das políticas públicas de saúde por meio do acesso dos menos favorecidos à esfera política.

Por fim, foi encontrada apenas uma experiência de participação popular em Brasília, por meio do Orçamento Participativo. Nesta busca preliminar, não foram localizados artigos acadêmicos que o descrevam, apenas informações do site governamental, que inclui um convite do governador do estado à população para participar da plenária, e um blog de uma ex-conselheira do OP, mas que possui informações de 2012 sobre as atividades desenvolvidas; esse blog demonstra que a população participa ativamente e expõe suas demandas no órgão. Todavia, é necessária uma pesquisa científica que analise o desenho institucional e o perfil dos atores do OP de Brasília, para obtermos dados mais consistentes sobre esta experiência.

### **Algumas considerações**

Esta pesquisa ainda está em seu início, de modo que uma análise bem mais aprofundada sobre a ocorrência dos protestos e a trajetória da democracia participativa nos referidos municípios ainda será efetuada, por meio de trabalho de campo, filtrando os órgãos a serem estudados e classificando-os de acordo com seu grau de institucionalidade. No reduzido espaço deste artigo foram apresentadas apenas algumas

considerações parciais, por meio de revisão de literatura, sobre o objeto estudado, levantando mais questionamentos do que apresentando conclusões.

Foi possível notar que, nas experiências de democracia participativa mencionadas, sendo algumas delas institucionalizadas, ou o governo local criava bloqueios à participação, fator prejudicial à democracia, ou havia uma forte presença de movimentos sociais tradicionais, algo que, inicialmente, é visto como benéfico. Porém, conforme discutido neste artigo, a trajetória dos protestos de junho de 2013 apresentou uma forte rejeição a esses grupos organizados, de modo que sua burocratização e verticalização distanciaram-se das demandas da população. É possível que isso tenha algum impacto sobre as experiências de participação: o cidadão comum talvez não se sinta interessado em frequentar reuniões de orçamento participativo ou conselhos por conta da forte influência exercida por membros de movimentos sociais, que pode ser entendida como oportunismo e carreirismo. Carlos (2011a) afirma que:

As características da sociedade civil no que se refere à sua formação associativa igualmente desafiam a participação cidadã, a exemplo da insuficiência de habilidades e preparo técnico dos atores para o enfrentamento dos debates em condições de assimetria de recursos de poder com agentes do governo. Do mesmo modo, a precariedade da articulação dos delegados com outros atores sociais, assim como de uma conexão com as bases representadas que se mantenha ao longo do tempo, por meio de antecipações e retomadas que visem a renovar a autorização, geram constrangimentos à capacidade de autoridade e influência sobre o poder público (CARLOS, 2011a, p.128).

A associação entre a ocorrência dos protestos e a existência e efetividade de instituições participativas é relevante para mensurarmos o impacto dessas experiências e o seu potencial de projeção das demandas da população. O objetivo deste trabalho não é concluir que a sociedade deva ficar “amarrada” aos espaços participativos institucionalizados, impedida de ir às ruas manifestar suas demandas, mas compreender se a população conhece os órgãos e se os considera como capazes de receber e atender suas demandas, bem como saber se eles tem cumprido seu papel de promover uma democracia mais participativa ou se estão restritos apenas a finalidades burocráticas, esvaziados de conteúdo social. É necessário que as reivindicações dos protestos resultem em propostas concretas de mudança, de modo a superarem o caráter meramente combativo e avancarem para um debate mais propositivo. Evelina Dagnino já havia feito essa colocação na década passada ao analisar o surgimento de espaços participativos, que sequer eram chamados de instituição ainda (DAGNINO, 2004). Naquele contexto, na virada do milênio, as práticas participativas estavam se expandindo pelos municípios brasileiros, enfrentando justamente o desafio de levar a população a expor, de forma objetiva, suas demandas e proposições, deixando de lado as reclamações genéricas. O que significa, retomarmos esse argumento, afirmando que é necessário mais proposição e menos combate, tal como a literatura sobre os protestos de junho de 2013 colocou, duas décadas depois das primeiras experiências de participação popular democrática e de inúmeras análises sobre seus impactos?

Espera-se, com esta pesquisa, contribuir no sentido de mensurar a importância, para a população, desses canais de participação, construídos desde a Constituição de 1988, quando esta deseja manifestar ao poder público suas demandas, averiguando se temos uma democracia participativa efetivamente “real” ou unicamente “legal” no

Brasil. Se a participação institucionalizada realmente não dá conta de responder às demandas sociais, embora tenha sua relevância na construção da cidadania, é necessário criar novos mecanismos e formas para a sociedade, organizada ou não, sentir-se contemplada pelas ações do Estado, reinventando assim a própria democracia participativa.

## Referências

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

ADOUE, S.B. Vai encarar? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.139-146.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, p.25-46, 2000.

BARBOSA, G. H. **Democracia participativa no Brasil**. A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007). Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BARROS, M. Os idiomas misturados vindos da rua. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.60-66.

BLOG DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL.  
<http://orcamentoparticipativodf.blogspot.com.br/search/label/2012-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o> Acessado em 14/07/2015, às 16:34.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 1.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p.1121.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acessado em 14/07/2015, 16:45.

CAMPOS, A. de. A natureza dos protestos atualmente existentes no Brasil. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.43-54.

CAMPOS JR, J. Não se pode pensar estar fazendo algo diferente quando se aposta no mesmo caminho. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados**

**do retorno das manifestações de massa no Brasil.** Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.178-185.

CARLOS, E. Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, n.2, v.47, p.116-128, 2011a.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova**, São Paulo, vol.84, p.353-364, 2011b.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CNT/MDA PESQUISA. **Relatório síntese.** Rodada 114 - 07 a 10 de julho de 2013. In: <http://www.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/Relatorio%20SINTESE%20-%20CNT%20JULHO2013%20-%20R114%20-%20FINAL.pdf> Acessado em: 18/09/2013 às 17:42.

COELHO, V.S.P.; FERRAZ, A.; FANTI, F.; RIBEIRO, M. Mobilização e participação: um jogo de soma zero? **Novos Estudos**, São Paulo, n.86, p.121-139, 2010.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2004.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 1998.

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

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, 2010.

FERNANDES, E.; ROSENO, R.F. **Protesta Brasil: das redes sociais às manifestações de rua.** 1.ed. São Paulo: Prata Editora, 2013.

FRONTEIRAS. **Manuel Castells analisa as manifestações em São Paulo. 2013.** In: <http://www.fronteiras.com/canalfronteiras/entrevistas/?16%2C68> Acessado em: 19/06/2013 às 16:29.

GOHN, M. G. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n.71, v.27, p.431-441, 2014a.

GOHN, M. G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo.** Petrópolis: Vozes, 2014b, p.7-88.

GONÇALVES, M. As jornadas de junho e os limites do neodesenvolvimentismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.158-177.

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

HAGINO, C.H. O direito à cidade e à participação: um estudo de caso do Plano Diretor de Manaus, Amazonas. **Confluências**, Niterói, n.2, v.13, p.75-98, 2012.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**. São Paulo; Editora 34, 2003.

INFOGRÁFICO G1. **Manifestações Pelo Brasil**. In: <http://g1.globo.com/brasil/protestos-2013/infografico/platb/> Acessado em: 06/10/2013 às 17:39.

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

LARA, F. Cidades na era Lula: o lento abandono dos processos participativos. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n.58, p.245-262, 2014.

LAZARINI, W.S.; SODRÉ, F.; DALBELLO ARAÚJO, M. O debate sobre educação em saúde no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Vitória, ES, Brasil. **Interface**, n.18, supl.12, p.1227-1240, 2014.

LIMA, M.C. O som e a fúria das ruas. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.117-128.

MONDAINI, M. O especialista e os Protestos de Junho: a edição da cacofonia das ruas. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.32-40.

MORAES, M. A dialética das ruas: novos atores e sujeitos coletivos nas redes sociais. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.151-157.

NOBRE, M. **Choque de democracia. Razões da revolta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013a.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

NOGUEIRA, M.A. **As ruas e a democracia**. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira (FAP); Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

OLIVEIRA, J.L. de. Protestos, 2013. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.71-74.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL.

<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/> Acessado em 14/07/2015, às 16:43.

PAULINO, N. Protestos no Brasil: o que fazer? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.41-42.

RODRIGUES, D. As lutas sem classe de 2013? In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.129-138.

SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, Salvador, n.71, v.27, p.417-429, 2014.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, D.E. da. O súbito acordar do povo e suas ruas. In: GONÇALVES, M. (org.) **As jornadas de junho: os significados do retorno das manifestações de massa no Brasil**. Recife: Ed. do Organizador, 2014, p.75-81.

SOARES, L.E. **O que eu sei e o que não sei sobre as manifestações pelo passe livre. 2013**. In: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=1098> Acessado em: 19/06/2013 às 16:37.

VIANNA, L.W. **O movimento da hora presente. 2013**. In: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-movimento-da--hora-presente,1043763,0.htm> Acessado em: 19/06/2013 às 16:42.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WAMPLER, B. As instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância dos contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p.151-159. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Petrópolis: Vozes, 1993.