



Revista Organizações & Sociedade  
2023, 30(104), 078-112

© Autor(es) 2023

DOI 10.1590/1984-92302023v30n0003PT

eISSN 1984-9230 | ISSN 1413-585X

www.revistaoes.ufba.br

NPGA, Escola de Administração

Universidade Federal da Bahia

Editor Associado:

Wescley Silva Xavier

Recebido: 18/11/2021

Aceito: 18/08/2022

# Participação Cidadã e Porte Municipal: Constatações à Luz das Manifestações do Período de 2015 a 2017

Marjorie Sabioni<sup>a</sup>

Anderson de Oliveira Reis<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Pesquisadora independente, Caitité, Brasil

<sup>b</sup> Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, Brasil

## Resumo

A democratização da internet e a natural difusão de notícias e informações pelas mídias sociais tem alterado o envolvimento do cidadão com a esfera pública. A complexidade do cenário atual leva a refletir sobre como a prática da participação tem ocorrido nos municípios. Assim, este estudo tem como objetivo verificar o que os protestos indicam sobre o porte municipal e a participação cidadã no contexto brasileiro. Para isso, desenvolveu-se um percurso de pesquisa quanti-quali. Na parte quantitativa, investigou-se as distinções na distribuição dos promotores da participação entre os municípios, visando compreender a conexão entre porte municipal e participação. Na parte qualitativa, buscou-se confrontar as informações obtidas com a efetivação da participação em protestos nos municípios. Os resultados permitiram constatar que as disparidades estruturais entre os municípios traduzem as diferenças também existentes na participação cidadã. Considerando qual seria o melhor tamanho dos municípios para o exercício democrático, os aspectos contextuais analisados neste estudo apontam a coexistência de ambientes férteis à participação tanto em municípios de porte menor como em municípios de maior porte, havendo tendência de concretização da participação em municípios maiores.

**Palavras-chave:** participação cidadã; porte municipal; protestos; manifestações.

## Introdução

As oportunidades que encorajam a participação promovem o controle da sociedade sobre a administração pública, o que por sua vez colabora para diminuir a corrupção e a má gestão dos recursos públicos. A participação, conforme afirma Welch (2012), refere-se à quantidade, à qualidade e à diversidade da contribuição de atores externos na tomada de decisão governamental.

Escorel e Arouca (2016) destacam que no contexto brasileiro, apesar do fortalecimento de mecanismos institucionais de participação após a Constituição Federal de 1988, como os conselhos municipais e o orçamento participativo, ainda há déficits democráticos persistentes na democracia representativa. Tal fato tem dado origem a novas formas de fazer política e de participação, como as manifestações, protestos e abaixo-assinados on-line. Essas novas formas de participação são marcadas pela presença de novos atores políticos e pela facilidade de organização por meio da internet e de mídias sociais. Em contraponto, têm curta duração e ainda não encontraram um mecanismo de institucionalização que efetive a resolução de suas demandas.

Na percepção de Avritzer (2019), as manifestações de junho de 2013 surgem em um contexto de crise política, marcado por crises de representatividade e de participação. A crise de representatividade está atrelada ao fato de a sociedade não se reconhecer nos representantes da Câmara e do Senado Federal. Destaca-se que, no período de 2003 a 2014, houve redução do número de representantes de movimentos sociais eleitos para o Congresso Nacional, fato que deriva principalmente do encarecimento das campanhas políticas, comumente financiadas por agentes privados.

Já a crise de participação está atrelada à redução dos mecanismos de participação. A presença de instituições participativas nos chamados fóruns nacionais mobilizou milhões de pessoas no período de 2003 a 2013 e teve importantes efeitos nas políticas sociais, como de saúde e assistência social. Os resultados dos fóruns eram, inclusive, legitimados por representantes do Congresso Nacional no formato de projetos de leis, como o que criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, com o advento da crise política, esses fóruns foram esvaziados, e já no decorrer das manifestações de 2013, os representantes do Congresso Nacional brasileiro questionaram a sobreposição informal entre participação e representação (Avritzer, 2017).

Esse contexto reforça que a participação autêntica é raramente encontrada, já que muitos gestores públicos são relutantes em incluir atores externos na tomada de decisão, ou, se o fazem, é depois que as questões já foram formuladas e as decisões foram tomadas. A sociedade é frequentemente frustrada pelos rasos esforços de participação, que geram mais raiva em relação ao governo e desconfiança na capacidade e competência de seus gestores. Por outro lado, os governos criticam os cidadãos pela falta de competência, perícia, habilidade, tempo e interesse em exercer participação significativa (Yang & Callahan, 2007).

Nesse cenário de dicotomia entre gestores públicos e participação cidadã efetiva, a consideração do porte municipal pode apresentar elementos que contribuam para o entendimento de fatores que promovem a participação política. Para McDonnell (2020), o governo local é um espaço de treinamento para a democracia, já que cidadãos sem experiência política podem contribuir de forma efetiva e significativa para a política local.

A literatura ainda é inconclusiva sobre implicações democráticas do tamanho do município. Os defensores de municípios de pequeno porte argumentam que os cidadãos de municípios

pequenos percebem maior nível de eficácia política e, conseqüentemente, participarão mais da política local. Em contraponto, aqueles que defendem municípios de maior porte argumentam que a participação deve aumentar de acordo com o tamanho da população, com base no fato de que maiores importância e alcance das questões políticas incitarão o aumento da mobilização político-partidária (McDonnell, 2020). Autores como Denters, Goldsmith, Ladner, Mouritzen e Rose (2014) e Saglie e Vabo (2009) acreditam ainda que o tamanho do município não tem efeito sobre atitudes e comportamentos participativos, e que qualquer efeito percebido é resultado de fatores indiretos, como *status* socioeconômico e difusão de tecnologias de comunicação on-line.

Considerando que o tamanho do governo local tem implicações na participação, a quantidade de organizações intermediárias existentes no âmbito municipal pode promover o envolvimento da sociedade (Oliver, 2000), concedendo oportunidades de aquisição de habilidades cívicas, o que em si já é um importante fator de estímulo, pois a obtenção dessas capacidades encoraja a participação efetiva (Brady, Verba, & Schlozman, 1995).

Assim, diferentes características do município influenciam nas chances de participação política dos indivíduos (Rubenson, 2005). Estudos devem considerar as diferenças dos contextos municipais ao analisar a participação devido ao seu considerável efeito preditor sobre o comportamento participativo. As configurações municipais influenciam a participação em formas sistemáticas e previsíveis, porém, a maioria dos estudos sobre participação não considera as características do ambiente municipal, priorizando somente os aspectos individuais (Oliver, 2000).

No Brasil, a participação ativa dos cidadãos nos municípios passou a ter mais destaque a partir de junho de 2013, quando teve início uma onda de protestos. Os protestos são considerados uma nova forma de participação cidadã e intervenção política voltada, no primeiro momento, à necessidade individual do cidadão de ser visto e escutado em suas demandas em um momento de crise de representatividade e de participação (Avritzer, 2019; Tatagiba & Galvão, 2019). Tatagiba e Galvão (2019) destacam que protestos e manifestações vinham ocorrendo no Brasil nos anos de 2011 e 2012 e tiveram seu ápice em 2013. As manifestações de 2013 também apresentam mudanças em importantes elementos dos protestos, como nos grupos sociais que participavam, além do surgimento de novos atores políticos e a ascensão de grupos de direita conservadores. Também houve mudança nas queixas e reivindicações, que deixaram de ser centradas nas condições de vida urbana e passaram a ter como eixo central o governo e o sistema político.

As manifestações de 2013 repercutiram internacionalmente, atraindo a atenção de acadêmicos para investigar quais fatores impulsionaram essa mobilização social que visava responsabilizar os políticos e cobrar melhores resultados na gestão pública. Entretanto, ao analisar o Brasil, é necessário ter ciência que, em um país de grande extensão territorial, diferentes características colaboram para o surgimento de disparidades regionais, como a existência ao mesmo tempo de bolsões de pobreza e de municípios considerados excelentes (Costa, Ferreira, Braga, & Abrantes, 2012).

Isso revela a importância de conhecer as características municipais que promovem a participação cidadã em países em desenvolvimento, como o Brasil, pois a participação ativa da sociedade pode se tornar um dos componentes essenciais para garantir que o governo alcance os objetivos estabelecidos para órgãos e programas públicos de longo prazo com eficiência, efetividade e dentro dos princípios legais da ordem democrática (Silva, 2002).

Diante disso, o questionamento que conduziu esta pesquisa foi: o que os protestos do período de 2015 a 2017 indicam sobre o porte municipal e a participação cidadã? Para isso, realizou-se um estudo quanti-quali. Na parte quantitativa, foram investigadas as distinções na distribuição dos promotores da participação entre os municípios, visando compreender a conexão entre porte municipal e participação. Na parte qualitativa, após identificar os municípios em que houve manifestações, buscou-se detalhar o panorama dos protestos e efetuar uma análise comparativa para verificar a congruência dos resultados obtidos.

Distinguir o padrão de distribuição dos principais promotores existentes no âmbito municipal é fundamental para compreender o motivo de esses espaços apresentarem maior ou menor inclinação para a participação. Por outro lado, entende-se que a participação ativa dos cidadãos por meio dos protestos é uma forma de controlar e pressionar a gestão pública. Por isso, uma análise que aponte a realidade dos municípios pode auxiliar na elaboração de ações que visem fortalecer a mobilização social, já que assim poderiam conceder vigor à sociedade civil local e, por consequência, ampliar o exercício democrático.

## **Promotores da participação cidadã**

A democracia no Brasil vem passando por constantes transformações desde o processo de redemocratização iniciado em 1984. Para Avritzer (2018), a democracia brasileira é constituída a partir de movimentos pendulares, resultantes do fato de as instituições nacionais componentes das estruturas democráticas possuírem diferentes formas não eleitorais ou contraeleitorais de acesso ao poder que são utilizadas de tempos em tempos.

O fortalecimento das estruturas democráticas representativas está intimamente atrelado à participação cidadã efetiva. Avritzer (2018) aponta que o Brasil já foi referência na participação social após o sucesso do orçamento participativo no início dos anos 1990. Escorel e Arouca (2016) acrescentam que a participação institucionalizada, estabelecida na Constituição Federal de 1988, como os conselhos municipais, exemplificam a modificação de espaços políticos, deliberativos, pensados para dar voz à população na discussão de políticas públicas.

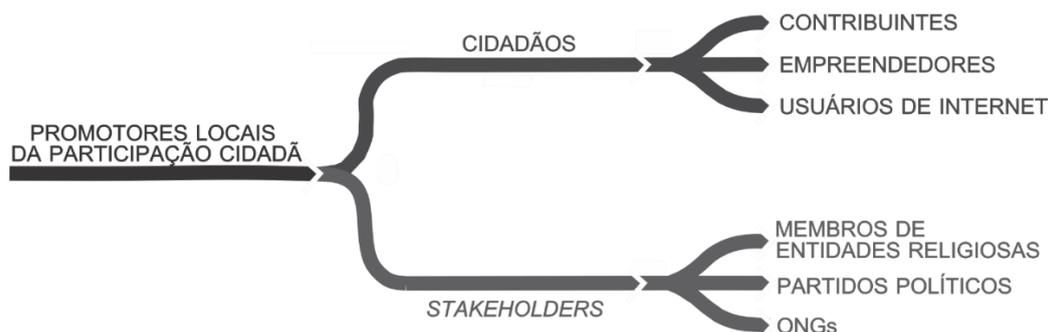
No entanto, conforme destaca Avritzer (2018), no Brasil ocorrem transformações importantes tanto de participação como de representação desde 2013. Em relação à representação, observa-se o fortalecimento das forças conservadoras no Congresso, resultante do aumento do financiamento privado de campanhas eleitorais – permitido até 2016. Constata-se também que a participação por si só não pode mudar a composição do sistema de representação.

Escorel e Arouca (2016) esclarecem que os meios tradicionais de participação, como o orçamento participativo e os conselhos municipais, não foram capazes de abranger os anseios sociais. Os conselhos municipais, previstos para viabilizar a participação popular, se tornaram órgãos de gestão com discussões técnicas, pautadas pelos gestores, sobre as quais representantes dos usuários pouco conseguem intervir. As crises de representação e participação acabaram por dar espaço para novas formas de fazer política e novos sujeitos políticos, tornando as práticas de participação cidadã socialmente dinâmicas. Nesse contexto de transformação da democracia representativa e de mudanças nas formas de participação, o entendimento dos fatores promotores da participação é importante para o fortalecimento das estruturas democráticas.

Nessa ótica, a participação é o fundamento de um controle atuante, pois já que a participação eleva a transparência, isso denota que ela é um meio para se pressionar a gestão pública. Yang e Callahan (2007) alegam que as decisões de envolvimento da sociedade em processos participativos são uma resposta à pressão de diferentes atores externos. Além disso, ainda que os gestores públicos tenham controle significativo sobre os resultados e os processos administrativos, suas atitudes e ações podem ser influenciadas pelas expectativas e pressões dos atores externos mais proeminentes.

Desse modo, a participação conjunta de cidadãos e *stakeholders* proporciona uma forma mais direta e transparente para influenciar a tomada de decisão na gestão pública (Kahane, Loftson, Herriman, & Hardy, 2013). Entretanto, apesar da relevância da atuação da sociedade orientada para o controle da gestão pública, há necessidade de se compreender o perfil e o interesse dos diferentes atores que buscam agir de modo participativo (Platt Neto, Cruz, Ensslin, & Ensslin, 2007).

Há uma distinção-chave entre os tipos de atores externos que atuam em nível municipal: os cidadãos são os participantes individuais, sem filiação a nenhuma organização, e os *stakeholders* são representantes de um grupo ou organização formalmente constituído. Essa classificação dos atores externos – isto é, não governamentais – se deve às diferenças na forma como eles desempenham seus papéis em processos participativos deliberativos (Kahane et al., 2013). Nesse sentido, é possível identificar na literatura diferentes atores que promovem a participação cidadã, seja de forma individual ou coletiva, conforme é possível visualizar na Figura 1. De acordo com Brady et al. (1995), a presença ou ausência de habilidades cívicas contribui substancialmente para as diferenças individuais na participação, e as habilidades cívicas são as comunicações e as competências organizacionais que facilitam a participação efetiva. A aquisição de habilidades cívicas ocorre ao longo da vida de um indivíduo, e na fase adulta essas habilidades, relevantes para a atividade política, podem ser adquiridas e aprimoradas em organizações não políticas – no local de trabalho, em associações de voluntários e em igrejas, por exemplo.



**Figura 1.** Promotores da participação nos municípios

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essas organizações não políticas – empresas, organizações não governamentais (ONG) e entidades religiosas –, conforme salientado por Brady et al. (1995), além de possibilitarem para os seus membros a obtenção de habilidades cívicas, são elas próprias potenciais atuantes no controle da gestão pública. Dessa maneira, os membros de organizações empresariais e seus líderes formam

grupos distintos de indivíduos com interesses próprios no que se refere à participação. Os funcionários de organizações empresariais têm interesses como contribuintes que almejam ter conhecimento para participar, exigindo melhor desempenho do emprego dos recursos públicos.

Já os empreendedores buscam informações úteis como indicadores para a decisão de continuidade dos seus negócios, considerando as alterações na carga tributária, além de procurarem oportunidades de influência para elevar os incentivos à atividade econômica (Platt Neto et al., 2007). Yang e Callahan (2007) salientam que as comunidades em que os representantes empresariais são mais participativos pressionam o governo vigente, tornando esses espaços suscetíveis a haver maior esforço do poder público para envolver diferentes atores externos no processo de tomada de decisões estratégicas.

Os meios eletrônicos são um dos principais canais de divulgação das contas públicas e das informações de desempenho dos governos, além de permitirem acesso a notícias e matérias investigativas publicadas pela mídia (Platt Neto et al., 2007). Portanto, os usuários de internet definem um grupo de indivíduos que buscam acessar os portais governamentais para acompanhar as ações públicas que lhes são de interesse. Além disso, a internet é um canal comumente utilizado para realizar mobilizações, especialmente em casos de protestos.

Por outro lado, há de se destacar também o papel das entidades religiosas e de seus membros como relevantes *stakeholders* em nível municipal. Avritzer (2012, p. 394) afirma que “a sociedade civil brasileira tem um forte grupo de associações religiosas que participam de atividades de autoajuda e na organização dos pobres urbanos para reivindicar bens públicos”. Ademais, as igrejas, conforme mencionado por Brady et al. (1995), podem servir de ambientes de treinamento para a atividade política por permitirem a obtenção de habilidades cívicas.

Já os partidos políticos visam exercer controle ativo sobre o setor público para levantar subsídios que embasem suas críticas à administração vigente e possibilitem elaborar propostas futuras, como planos de governo (Platt Neto et al., 2007). Já as ONG, consideradas grupos de defesa de interesse coletivo, são identificadas na literatura como as principais promotoras do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões estratégicas governamentais (Yang & Callahan, 2007). Pinto (2004) reforça a relevância das ONG no contexto brasileiro ao afirmar que, “nos cenários de participação na política dos distintos parlamentos, tais como conselhos, conferências e orçamentos participativos, as ONGs têm tido voz ativa como representantes de parcelas da sociedade civil ou como assessoras de movimentos sociais” (p. 655). A partir do exposto, pode-se observar a diversidade de atores externos e a amplitude de seus interesses em exercer a participação política.

Escorel e Arouca (2016) esclarecem que, no contexto brasileiro, as manifestações de junho de 2013 ocorreram de formas diversas e heterogêneas, que nem sempre seguiram um processo organizativo conforme os padrões tradicionalmente conhecidos. Os atores envolvidos nem sempre almejavam disputar uma posição na lógica institucional; procuravam mudanças, mas também foram permeados de ares de festa, de carnaval. Na heterogeneidade de atores, era possível observar a participação de coletivos, mas também de indivíduos sem qualquer vinculação político-partidária, que não integram sindicatos nem uma organização que planeje as ações futuras, trace uma estratégia ou o objetivo final.

Escorel e Arouca (2016) ainda destacam que, nas demonstrações públicas realizadas nas manifestações, surgiram sujeitos que, além de reivindicarem os seus direitos individuais e coletivos,

chamavam a atenção para si, enquanto sujeitos políticos. Esses atores individuais queriam ser vistos e ouvidos – pelo Estado, pela mídia, por seus amigos, pelas redes sociais. Esse seria um dos primeiros elementos da transformação da participação individual, dando origem a uma nova relação entre reconhecimento e visibilidade.

Corroborando essa percepção, Tatagiba e Galvão (2019), ao analisarem os protestos ocorridos no Brasil no período de 2011 a 2016, evidenciam a heterogeneização de atores e reivindicações. Segundo as autoras, enquanto alguns segmentos de classe média – como assalariados nos setores de educação e funcionários públicos – somaram esforços a trabalhadores precários e movimentos populares em defesa dos direitos e da democracia, outros segmentos, formados principalmente por profissionais liberais e assalariados de classe média em postos de gestão, somaram forças aos setores dominantes para denunciar, de modo seletivo, a política dos governos petistas e sua corrupção. Assim, a conciliação de classes abriu espaço para a polarização política em torno do eixo PT *versus* anti-PT.

## Participação e porte municipal

Desde tempos primordiais, uma difícil questão tem intrigado os acadêmicos: qual é o tamanho ideal dos municípios para o exercício democrático? Essa discussão se deve ao fato de que o tamanho dos municípios molda indiretamente a participação por alterar as oportunidades para o envolvimento da sociedade (Oliver, 2000), indicando que as oportunidades de participação não são iguais para todos. Entre os vários argumentos que enfatizam a importância da participação, tem-se que, em processos de tomada de decisão, ela oferece oportunidade para influenciar a gestão municipal em benefício da sociedade (Nguyen, Le, Tran, & Bryant, 2015).

Entretanto, nem todos os cidadãos se envolvem, seja participando em processos de tomadas de decisão ou por meio de mecanismos que visem controlar as ações públicas. Aqueles que participam não são representativos de uma população maior. Sabe-se que os participantes diferem dos não participantes em aspectos fundamentais – educação, renda, raça, gênero e uma série de outras características em nível individual – que distinguem os cidadãos ativos dos inativos. No entanto, não é que a participação seja igual entre todos os indivíduos ricos e bem educados, por exemplo. Não é apenas uma questão de quem é o indivíduo, ou a quem ele está conectado, mas de onde esse indivíduo está inserido, sendo importante considerar o contexto em que ocorre a ação política, ou seja, os municípios (Rubenson, 2005).

A literatura internacional é conflitante quanto à definição de qual seria o melhor tamanho para o exercício democrático. Dahl (1967) em seu artigo seminal, já salientava que esse é um dos assuntos que “possui uma rica variedade de respostas conflitantes” (p. 953). De fato, cerca de cinquenta anos depois, o questionamento sobre qual seria o melhor tamanho dos municípios para o governo democrático ainda continua dividindo opiniões no campo da administração pública e, especialmente, da ciência política. Há os que defendem que municípios menores permitem maior participação a partir da interação social, enquanto outros afirmam que localidades maiores favorecem a formação de uma sociedade civil forte.

Segundo Kelleher e Lowery (2009), grande parte desse conflito surge da falta de definição precisa sobre quais aspectos do contexto municipal importam e como. Esses autores ressaltam que o tamanho é normalmente medido pela população municipal, e que ele influencia as oportunidades

de participação nas questões inseridas nas agendas políticas, na diversidade de interesses encontrados e na forma de mobilização dos cidadãos.

McDonnell (2020) destaca que o argumento central dos defensores de que pequenos municípios potencializam a participação democrática é a eficácia política. Isso porque cidadãos de municípios menores têm a percepção de que sua interferência é mais eficaz e, conseqüentemente, participam em taxas mais elevadas do que aqueles que vivem em municípios maiores. Lassen e Serritzlew (2011) explicam que as questões políticas em municípios menores são mais próximas à realidade do cidadão, de preocupação mais imediata, menos abstratas em escopo, portanto, mais acessíveis às pessoas sem experiência política.

Outro fator que pode favorecer a participação em pequenos municípios é a menor complexidade do processo político, o que tende a tornar a participação menos intimidante e fornecer a percepção de que os resultados são mais alcançáveis. Por exemplo, em uma comunidade com sinergia entre seus membros, os cidadãos são mais propensos a saber com quem entrar em contato, reduzindo os custos de transação de informações da participação e permitindo que grupos políticos se formem – e ganhem destaque – mais facilmente (Heinisch, Lehner, Mühlböck, & Schimpf, 2018).

Existe também a expectativa de que a governança e a administração em municípios menores sejam mais ágeis e responsivas. Esse argumento está embasado no fato de que, ao se aumentar a escala do governo, tem-se como consequência o aumento da necessidade operacional e de estruturas organizacionais hierárquicas e burocráticas. Na medida em que essas estruturas são consideradas não responsivas, os cidadãos podem sentir a eficácia de sua participação reduzida. Ainda destaca-se o fato de haver menor número e maior facilidade de acesso a representantes eleitos, de forma que os cidadãos sentem que suas questões estão sendo ouvidas e abordadas (Denters et al., 2014; McDonnell, 2020).

Em contraponto, os defensores de que a participação será mais acentuada em municípios maiores sustentam seus argumentos em dois pressupostos. Primeiro, considera-se que o escopo mais abrangente de responsabilidades e as questões políticas mais significativas, comumente discutidas em municípios maiores, têm mais congruência com as preocupações e interesses políticos da maioria dos cidadãos. O segundo pressuposto é de que, à medida que o tamanho aumenta e os cidadãos se tornam mais heterogêneos, as questões sociais e políticas se aprofundam, ampliando a inclusão política. Dessa forma, combinadas a crescente importância das questões políticas e a maior diversidade de preferências políticas, surgem níveis mais altos de interesse e competição na política local (Denters et al., 2014; Heinisch et al. 2018; McDonnell, 2020). Considerando o modelo de recursos de Brady et al. (1995), a obtenção das habilidades cívicas pode ser facilitada em municípios maiores, onde há maior concentração de organizações não políticas. A democracia local pode ser amparada, sobretudo em localidades maiores, por empresas, ONG e acesso a mídias, o que fortalece os habitantes na influência da vida pública local e os auxiliam no controle das ações de seus representantes eleitos (Gendźwiłł & Swianiewicz, 2016).

Sob essa ótica, recursos individuais que podem promover a participação política deverão ser mais eficientemente traduzidos em comportamento político real em municípios maiores, o que sugere que, nessas localidades, haverá número maior de atores interessados em cobrar melhores resultados da gestão municipal. Em municípios de maior porte, haveria também maior propensão a

esforços de mobilização por parte dos agentes políticos que subsidiam os recursos individuais e o interesse na política, de modo a promover a participação (Kelleher & Lowery, 2009).

De acordo com Dahl (1967), os municípios devem ser grandes o suficiente para ter autonomia para gerenciar seus próprios problemas, e pequenos o suficiente para que seus cidadãos possam participar amplamente das decisões públicas, uma vez que, quanto maior for a população de um município, menor será a proporção de cidadãos que poderão participar de forma ativa. Assim, Dahl indica que o município ideal deveria ter entre 50 mil e 200 mil habitantes para o contexto dos Estados Unidos.

Por outro lado, Oliver (2000) salienta que o município democrático ideal não pode ser determinado apenas pelo tamanho, mas também pela diversidade social, econômica e demográfica. Nessa lógica, Kahane et al. (2013) salientam a necessidade de envolvimento de participantes que elevem a diversidade para que diferentes identidades e interesses sejam representados, pois quanto maior a diversidade de atores externos, maior é a efetividade da participação.

Cabe destacar que, no contexto brasileiro, observa-se que a maioria dos 5.570 municípios são considerados de pequeno porte. Dados da estimativa populacional do IBGE de 2016 apontam que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes. Veiga (2002) destaca uma dialética no desenvolvimento das sociedades urbanas brasileiras marcada pela produção da realidade de forma profundamente desigual. Há uma dominação de poder pelas grandes cidades, denominadas metrópoles, que determinam novos padrões impostos de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo, que tem como base modelos de comportamento e valores que se pretendem universais, apoiados preponderantemente pela mídia e pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares em um espaço-tempo diferenciado. Esse contexto de desigualdade na construção das sociedades brasileiras implica a existência de desigualdades nas formas de participação entre os municípios.

## **Percurso metodológico**

### *Procedimentos quantitativos*

Com o intuito de verificar se há distinções entre a quantidade de atores que promovem a participação, utilizou-se o estado de Minas Gerais como recorte analítico para o estudo, considerando dados de seus 853 municípios no ano de 2010. Optou-se por analisar os municípios desse estado porque, de acordo com Costa et al. (2012), as disparidades existentes entre os municípios brasileiros são perceptíveis em grande parte das unidades da federação, dentre as quais Minas Gerais se destaca por seu grande número de municípios e por suas diferenças regionais. Dessa forma, conhecer a realidade desse estado possibilita compreender uma parte considerável da situação brasileira.

Para compreender o fenômeno estudado, a análise de cluster foi empregada a fim de agrupar os municípios mineiros com base na quantidade dos principais promotores locais para distinguir como esses espaços podem apresentar maior ou menor inclinação para a participação. A medida de dissimilaridade adotada foi a distância euclidiana quadrática, pois essa é a recomendação quando se utiliza o método hierárquico aglomerativo de Ward para construir os grupos.

Já para validar os agrupamentos formados, é preciso confirmar que os grupos sejam realmente diferentes, podendo ser aplicados testes estatísticos univariados para verificar se há diferença estatística entre as médias dos grupos. No caso desta pesquisa, foi aplicado o teste não paramétrico de Mann-Whitney (teste U) para avaliar a existência de duas amostras independentes, uma vez que os dados utilizados não seguem a distribuição normal. O teste U foi aplicado para investigar também algumas hipóteses.

Assim, a partir da revisão bibliográfica, foram elaborados dois testes de hipóteses. O primeiro visa compreender como os promotores da participação estão distribuídos pelos municípios de Minas Gerais, a fim de verificar se há divergências nas estruturas de oportunidades que favorecem a participação. Ao examinar como esses promotores estão dispersos, será possível constatar se existe distinção entre os tipos de porte municipal. Logo, espera-se que a análise da primeira hipótese aponte se há diferenças na inclinação para atuar ativamente nos municípios devido ao tamanho:

**H<sub>0</sub> = Municípios de portes diferentes apresentam concentrações similares de promotores da participação.**

**H<sub>1</sub> = Municípios de portes diferentes apresentam concentrações diferentes de promotores da participação.**

Tendo em vista que a atuação cidadã é um processo que demanda interação entre os diferentes promotores, buscou-se compreender os resultados dessas possíveis interações a partir da análise de variáveis que refletem como a atuação cidadã pode estar se desenvolvendo no nível municipal. Sendo assim, apresenta-se a segunda hipótese:

**H<sub>0</sub> = A atuação cidadã não se distingue entre os grupos caracterizados pelos promotores da participação.**

**H<sub>1</sub> = A atuação cidadã se distingue entre os grupos caracterizados pelos promotores da participação.**

Por outro lado, para operacionalizar a análise de cluster, é necessária uma seleção cautelosa, embasada o máximo possível na teoria, dos critérios de classificação (variáveis) em relação à finalidade da investigação (Pfeiffer, 1980). Nessa parte, o foco foi classificar os municípios mineiros quanto a indicadores da quantidade de promotores da participação. Assim, considerou-se a literatura apresentada no primeiro tópico de revisão bibliográfica para selecionar as seguintes variáveis: X1 = Proporção de pessoas ocupadas (*proxy* de Contribuintes); X2 = Proporção de empresas; X3 = Proporção do número de usuários de internet fixa; X4 = Proporção de fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL e ONG); X5 = Proporção de membros de entidades religiosas; e X6 = Número total de partidos políticos.

As variáveis que foram utilizadas no primeiro teste de hipóteses sobre o porte municipal são: X7 = População total; X8 = Densidade populacional; e X9 = Taxa de urbanização. Para analisar a questão da atuação cidadã nos municípios, fez-se uso de duas variáveis de caráter político-institucional: X10 = Número total de conselhos gestores atuantes; e X11 = Proporção de eleitores filiados a partidos políticos. Apesar da utilização dessas variáveis como *proxies* de atuação cidadã, sabe-se que não se pode reduzir a participação somente a essas características, haja vista que o conceito de participação é multidimensional. Entretanto, considerando a pouca disponibilidade de

informações sobre os processos participativos nas bases de dados oficiais do Brasil, julgou-se importante a análise desses aspectos. As fontes dos dados secundários que serviram de base para a coleta do conjunto de variáveis que possibilitaram a realização dessas análises são: (a) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (b) Tribunal Superior Eleitoral (TSE); (c) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e (d) Ministério das Comunicações.

### *Procedimentos qualitativos*

Com o intuito de verificar o quanto os resultados obtidos na parte quantitativa de fato representam a realidade da participação nos municípios, buscou-se examinar a realização de protestos nos municípios de Minas Gerais, por compreender que tais manifestações são atos de participação cidadã na política. Sendo assim, o universo de investigação foi estabelecido com base nas listas de municípios que confirmaram adesão aos protestos convocados pelo movimento Vem Pra Rua e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), além de, complementarmente, as informações disponibilizadas pelo portal G1 no Mapa das Manifestações no Brasil:

1. **Vem pra Rua**<sup>1</sup> – Movimento suprapartidário que tem como pilar principal a luta contra a corrupção. Teve início em 16 de outubro de 2014 levantando a bandeira da “Democracia, Ética na Política; Estado Eficiente e Desinchado”, tendo se caracterizado como o principal organizador de protestos contra o governo federal. Duas de suas manifestações, em março de 2015 e março de 2016, entraram para a história como as maiores da sociedade civil no Brasil.

2. **Central Única dos Trabalhadores (CUT Brasil)**<sup>2</sup> – Fundada em 28 de agosto de 1983, é a maior central sindical do Brasil, da América Latina e a quinta maior do mundo. A CUT tem como missão representar os trabalhadores do país e articular seus sindicatos, federações e confederações. Caracterizou-se como a principal organização que convocava manifestos de apoio ao governo da presidente afastada Dilma Rousseff, mas após o impeachment e a posse do presidente Michel Temer, se tornou oposição.

3. **G1**<sup>3</sup> – Líder em audiência na categoria de notícias, o portal integra o Grupo Globo, maior conglomerado de mídia e comunicação do Brasil e da América Latina.

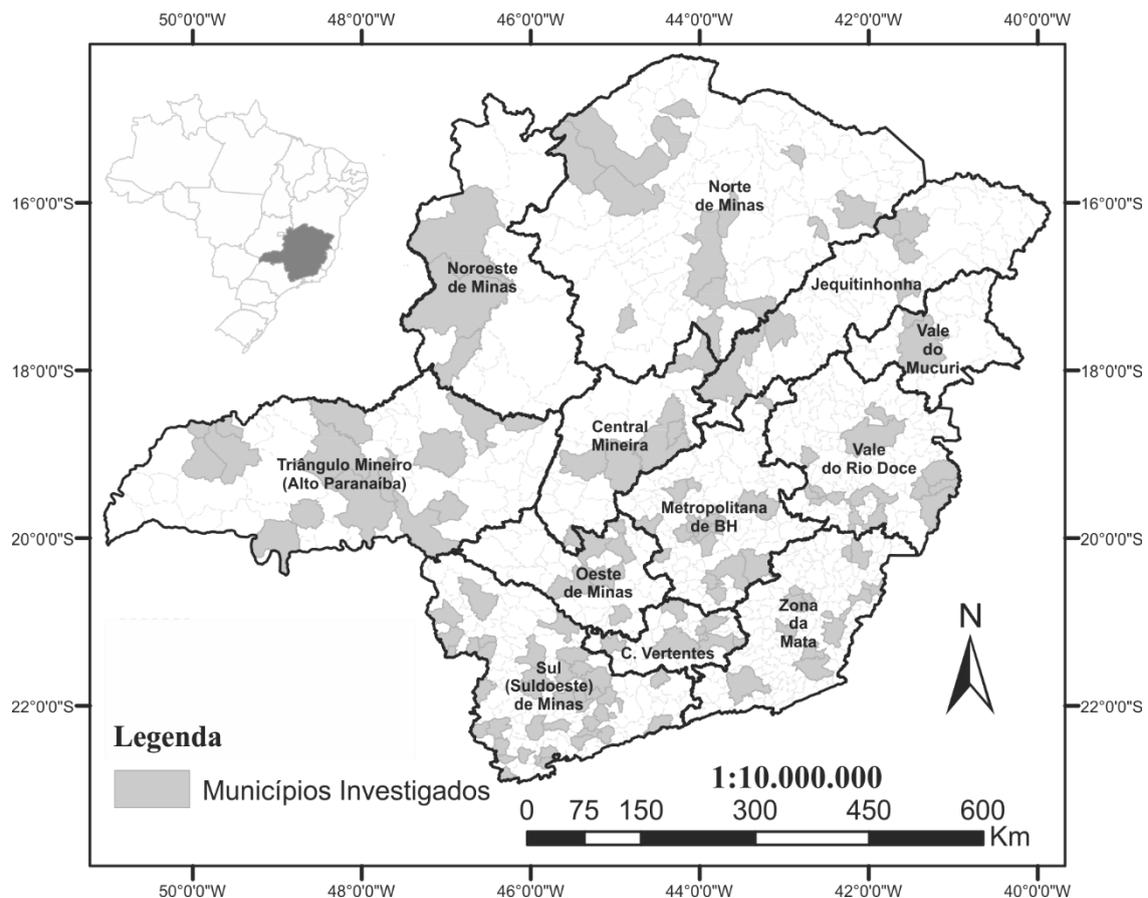
Ao todo, investigou-se a realização de protestos em 142 municípios distribuídos por todas as 12 mesorregiões, isto é, foram examinados 16,65% dos municípios de Minas Gerais, conforme pode ser observado na Figura 2. O período determinado para a investigação foi de março de 2015 a junho de 2017, um total de 27 meses. Conforme destacam Tatagiba e Galvão (2019), as manifestações tiveram seu ápice em 2013 e voltaram a ter picos nos anos de 2014 e 2015, sendo o período de 2015 a 2017 marcado por forte crise política e de representação no Brasil.

Com o intuito de sistematizar o processo de prospecção, coleta, organização e análise dos dados, buscou-se seguir uma sequência de etapas. Os procedimentos adotados, conforme exposto a seguir, visaram de forma metódica procurar informações pertinentes que, normalmente, não estão acessíveis ou que dificilmente são encontradas nas bases de dados oficiais:

- **Definição dos critérios para a prospecção dos dados** – Para se investigar os casos de protestos contra ou a favor do governo federal ocorridos nos municípios mineiros, foram realizadas buscas pontuais sobre a ocorrência desses eventos, sendo necessário alternar entre os termos “protesto” e “manifestação” para aumentar o escopo das investigações.

Os termos de buscas delimitados foram: “protesto/manifestação + nome do município + data do ato”; “protesto/manifestação contra Dilma + nome do município”; “protesto/manifestação a favor Dilma + nome do município”; “protesto/manifestação contra Temer + nome do município”; e “protesto/manifestação a favor Temer + nome do município”. O operador booleano + de inclusão de informação foi utilizado. Antes de definir esses termos de busca, realizaram-se testes para conferir a qualidade das expressões selecionadas, visando elevar a assertividade da pesquisa por meio da exclusão das expressões incorretas, acrescentando novas e avaliando o que deveria ser integrado aos critérios de busca. Os termos selecionados remeteram adequadamente às manifestações ocorridas nos municípios mineiros dentro do período analisado.

- **Sistematização e coleta dos dados** – A planilha elaborada constituiu-se de um formulário padronizado para o registro dos dados coletados. Concomitantemente à avaliação dos termos selecionados para a busca das informações, realizou-se o pré-teste do formulário, pelo qual foi possível efetuar os ajustes necessários. Nenhum programa computacional foi utilizado na coleta dos dados. O mecanismo de busca empregado foi o Google Search devido ao seu desempenho em recuperar informações e por possuir um sistema de pesquisa avançada que possibilita a aplicação de filtros. A forma de busca utilizada nos textos foi a de localização das passagens e posterior extração da informação. Como as buscas tinham objetivo definido a partir dos critérios adotados, foi possível implementar essa prática para auxiliar na coleta das informações específicas sobre os protestos que ocorreram em Minas Gerais. As buscas foram conduzidas entre outubro e novembro de 2017, gerando um dado a cada informação válida localizada. Todas as fontes – isto é, *links* das informações – também foram devidamente armazenados na planilha de dados.
- **Processamento dos dados** – Com tudo coletado, iniciou-se o processamento dos dados. Nessa fase efetuou-se um exame preliminar visando encontrar irregularidades ou informações incomuns que poderiam afetar a qualidade do conjunto de dados. Na sequência, procedeu-se a atividade de transformação, na qual os dados obtidos foram agregados para gerar as variáveis de estudo. Portanto, reduziu-se o número de informações sob consideração para a construção das variáveis: (a) número total de protestos que aconteceram nos municípios durante o período analisado; (b) número de municípios que aderiram a cada um dos atos convocados; (c) população estimada em cada ato; (d) média da população estimada em cada ato.
- **Análise dos resultados** – Para facilitar o entendimento dos fenômenos em estudo, foram elaborados tabelas, gráficos e mapas a fim de apresentar as informações obtidas. Durante todo o procedimento de análise dos dados, buscou-se confrontar os resultados quantitativos com os obtidos na parte qualitativa do estudo.



**Figura 2.** Distribuição dos municípios investigados na parte qualitativa do estudo

Fonte: Elaborada pelos autores.

## Apresentação e discussão dos resultados

Conforme definido, os resultados aqui apresentados são baseados nas análises dos municípios de Minas Gerais. Trata-se do estado com maior número de municípios do país, 853 no total. Desses, aproximadamente 78% possuem população inferior a 20 mil habitantes conforme as estimativas de população do IBGE para o ano de 2016. O estado é caracterizado por acentuadas diferenças regionais, semelhantes à configuração regional brasileira. Segundo Peles, Santos e Rodrigues (2014), é possível observar clara diferença entre o desenvolvimento das macrorregiões Norte e Vale do Jequitinhonha e Mucuri, onde se encontram os maiores percentuais de pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil, dentre outros indicadores socioeconômicos, e as macrorregiões Triângulo e Central, que em contrapartida têm os menores percentuais nesses indicadores. Assim como no Brasil há divisões claras entre Norte-Nordeste e Sul-Sudeste, em Minas temos a divisão do Norte do estado e Jequitinhonha/Mucuri como menos dinâmicas economicamente, e as áreas Central e do Triângulo como as mais dinâmicas do estado.

Conforme dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) da fundação João Pinheiro, a região norte de Minas e os Vale do Jequitinhonha e Mucuri possuíam, em 2010, as menores rendas *per capita* do estado, respectivamente, R\$ 455,33 e R\$ 431,75. Em contraponto, na

macrorregião Central, a média era de R\$ 961,82, e no Triângulo, de R\$ 908,04. Outros indicadores socioeconômicos possuem comportamento semelhante na comparação entre as regiões de Minas.

### *Composição dos grupos de municípios*

Para investigar as hipóteses propostas na parte quantitativa, primeiramente foi efetuada a análise de agrupamento com as seis variáveis que indicam a quantidade de promotores da participação nos municípios. Todas as variáveis foram padronizadas por meio do escore z, de forma a evitar possíveis erros de escala. Em relação ao padrão de correlação entre as variáveis usadas neste estudo, a matriz de correlações exibiu a maior parte dos coeficientes com valor abaixo de 0,30, com poucas exceções, como pode ser verificado na Tabela 1. Tal fato indica que os dados não se correlacionam altamente entre si, portanto, não acarretam distorções nos resultados do agrupamento.

Tabela 1

#### **Correlações bivariadas de pearson das variáveis padronizadas**

Variáveis	Prop. empresas	Prop. pes. ocupadas	Prop. us. internet	Prop. M. E. religiosas	Prop. ONG	N° part. políticos
Prop. empresas	1					
Prop. pes. ocupadas	0,539*	1				
Prop. us. internet	0,444*	0,511*	1			
Prop. M. E. religiosas	-0,022	-0,119*	-0,101*	1		
Prop. ONG	0,213*	-0,031	-0,024	0,098*	1	
N° part. políticos	0,248*	0,439*	0,363*	-0,241*	0,014	1

\*Indica que a correlação é significativa no nível 0,01.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como não há “nenhuma imposição ou restrição ao número de grupos considerados, dependendo do julgamento do pesquisador no que diz respeito ao foco do trabalho” (Ferreira, Abrantes, & Perez, 2008, p. 162), a seleção do número de grupos foi feita com base em um dos critérios propostos por Mingoti (2007), chamado “Análise do Comportamento do Nível de Fusão (Distância)”. Esse critério sugere que grandes saltos na distância de um estágio para outro no dendrograma apontam um presumível ponto de corte e definição do número final dos grupos.

Portanto, considerando esse critério, o ponto de corte para a seleção dos grupos ficou no ponto 1000 do dendrograma resultante da aplicação do método de Ward, no qual foram identificados dois agrupamentos. Os outros agrupamentos foram testados, mas não houve variabilidade que justificasse a extração de mais do que dois grupos.

Contudo, visando confirmar se esses dois clusters eram a partição ideal encontrada para os municípios mineiros, foi efetuado o cálculo da estatística pseudo-F de Calinski e Harabasz. Essencialmente, esse critério consiste em um teste de diferença dos grupos em cada passo do agrupamento, sendo que deve-se buscar o maior valor do pseudo-F, pois é esse valor que indica a partição com maior heterogeneidade entre os grupos, correspondendo à partição ideal dos dados (Mingoti, 2007). O maior valor do pseudo-F neste estudo foi de 263,34, indicando a escolha de 2

grupos por serem mais distintos, o que confirmou os grupos previamente selecionados. Na Tabela 2 podem ser visualizadas as diferenças entre cada um dos agrupamentos gerados.

Tabela 2

**Estatística descritiva dos agrupamentos gerados**

Variáveis	Grupo 1 (n = 681)				Grupo 2 (n = 172)			
	Média	Desvio	Mínimo	Máximo	Média	Desvio	Mínimo	Máximo
Prop. empresas	207,62	84,25	42,26	680,94	335,65	132,10	140,90	1661,17
Prop. pes. ocupadas	649,41	489,70	14,78	3017,53	2068,41	847,94	237,23	6851,41
Prop. us. internet	208,17	173,22	2,73	1011,94	832,88	540,31	57,33	4170,70
Prop. M. ent. religiosas	9554,38	425,54	3164,86	9993,32	9458,55	278,20	8167,88	9946,31
Prop. ONG	19,82	11,55	0,00	81,61	20,43	7,08	3,44	41,60
Nº part. políticos	13,98	3,99	2	27	19,97	4,29	9	27

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por intermédio dos valores médios de cada um dos agrupamentos, verifica-se que os 681 municípios que compõem o grupo 1 possuem reduzido número de promotores quando comparados aos do grupo 2, formado por 172 municípios que apresentam elevada concentração de atores externos que favorecem a participação.

No intuito de validar os agrupamentos formados, efetuou-se o teste U para averiguar se as médias das características analisadas são estatisticamente diferentes entre os dois grupos constituídos (Tabela 3). Os resultados do teste U indicaram que há diferenças entre as médias de todas as variáveis analisadas, o que valida a análise de cluster efetuada. Assim, é possível admitir que a distribuição dos promotores da participação cidadã entre os municípios mineiros é desigual.

Tabela 3

**Resultados do Teste U de amostras independentes**

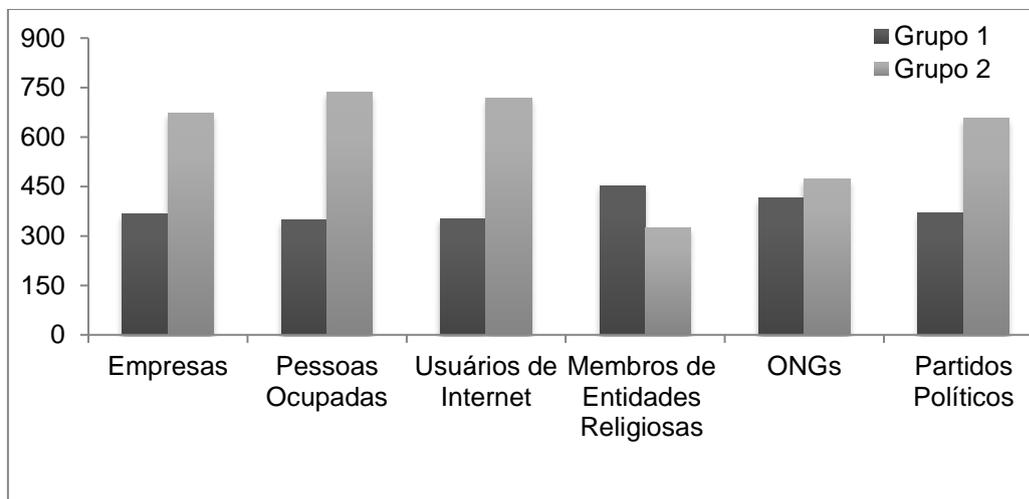
	Prop. empresas	Prop. pes. ocupadas	Prop. us. internet	Prop. M. ent. religiosas	Prop. ONG	Nº part. políticos
Mann-Whitney U	16595,000	5598,000	8312,000	41052,000	50940,500	18831,000
Significância	0,000	0,000	0,000	0,000	0,008	0,000

Fonte: Elaborada pelos autores.

Para abranger mais apropriadamente as características dos grupos formados pela análise de cluster, elaborou-se um gráfico (Figura 3) com a média dos postos de cada variável, a partir dos dados em escala ordinal. Assim, foi possível identificar mais claramente o perfil de cada um dos agrupamentos formados. Observa-se por intermédio da Figura 3 que o grupo 2 apresenta maiores indicadores da presença de promotores da participação em quase todas as variáveis medidas, com exceção da variável “proporção de membros de entidades religiosas”. Para isso, há duas possíveis explicações. A primeira é que esse grupo se caracteriza por municípios de maior porte (como será

exposto na sequência), e nessas cidades sabe-se que o tempo disponível para se dedicar a atividades pessoais é menor, uma vez que há maior gasto de tempo no trânsito, em filas aguardando atendimento, entre outros, o que pode acarretar na redução do número de indivíduos que frequentam alguma organização religiosa.

A segunda explicação pode ser o fato de que a maior parcela dos membros de entidades religiosas se declara católica, e, segundo Brady et al. (1995), a Igreja Católica possui estrutura hierárquica fixa que pouco favorece o desenvolvimento das habilidades cívicas. Entretanto, quando se analisam somente os que se afirmam membros de outras entidades religiosas, excluindo os católicos, observa-se que o grupo 2 demonstra ter maior concentração desses atores. Em todo caso, a Igreja Católica é uma organização religiosa que possui considerável poder de mobilização no contexto brasileiro, conforme ressalta Avritzer (2012).



**Figura 3.** Perfil dos agrupamentos

Fonte: Elaborada pelos autores.

Por outro lado, a diferença entre a quantidade de ONG presentes nesses dois grupos é pequena, porém, quando se consideram as associações especializadas no controle da gestão municipal, focadas diretamente no combate à corrupção, observa-se que praticamente não há, nos municípios de menor porte (grupo 1), organizações atuando nessa área. Uma das possíveis explicações para isso é o fato de que, em municípios pequenos, há maior interação social entre os residentes, o que gera desconforto em criar e atuar em organizações com essa finalidade, já que os próprios cidadãos podem exercer meios de coerção contra os membros desse tipo de organização.

Com o propósito de conhecer melhor as características desses dois grupos de municípios, conduziu-se o teste U novamente, considerando um conjunto de variáveis demográficas e político-institucionais para analisar as diferenças no porte municipal e na configuração da atuação cidadã, conforme sugerido no desenvolvimento das hipóteses. A Tabela 4 demonstra os resultados obtidos nesse teste.

Tabela 4

**Resultado Teste U de amostras independentes variáveis demográficas e político-institucionais**

	Pop. total	Densidade pop.	Taxa urban.	Nº conselhos atuantes	Prop. eleit. fil. part. pol.
Mann-Whitney U	2027,000	31743,000	18067,000	25798,000	36167,000
Significância	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaborada pelos autores.

Assim, é possível rejeitar parcialmente H0 das duas hipóteses deste estudo e admitir que, em média, municípios de portes diferentes apresentam concentrações diferentes de promotores locais, assim como há diferenças significativas nos promotores da participação cidadã. Os resultados da Tabela 5 evidenciam as diferenças encontradas. Pelos resultados apresentados, constata-se que o grupo 2, de maior quantidade de atores que promovem a participação, também é o que apresenta municípios com maior porte.

Tabela 5

**Estatística descritiva dos agrupamentos gerados**

Variáveis	Grupo 1 (n = 681)				Grupo 2 (n = 172)			
	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Pop. Total	10.870,75	17.934,65	815,00	296.317,00	70.897,37	199.047,77	2.537,00	2.375.151,00
Densidade pop.	42,45	164,35	1,40	2.528,90	157,57	610,06	2,90	7.192,40
Taxa urban.	63,58	17,78	18,56	100,00	85,09	12,91	38,07	100,00
Nº conselhos	7,22	1,95	2,00	15,00	9,91	2,79	5,00	17,00
Eleit. filiados	1.288,55	616,36	131,65	4.798,61	959,52	470,88	292,27	2.977,84

Fonte: Elaborada pelos autores.

Esses resultados também são corroborados pelos estudos de Kelleher e Lowery (2009), que apontam que em municípios maiores há maior número de atores interessados em cobrar melhores resultados da gestão pública, além de haver maior propensão de esforços de mobilização por parte dos agentes políticos que subsidiam os recursos individuais e o interesse na política, de modo a promover a participação. Além disso, conforme destacado por Gendźwił e Swianiewicz (2016) e McDonnell (2020), a concentração de questões políticas mais complexas e a maior diversidade de preferências políticas geram níveis mais altos de interesse e competição na política local em municípios de maior porte, incentivando a participação cidadã.

No entanto, cabe destacar que a complexidade do contexto brasileiro também se reflete nos clusters formados neste estudo. Apesar de o grupo 2 ser formado, em média, por municípios de maior porte populacional, o valor mínimo de 2.537 habitantes evidencia que também há municípios de pequeno porte no grupo caracterizado por possuir maior número de promotores da participação cidadã.

A fim de explorar mais detalhadamente as diferenças relativas ao porte municipal, apresenta-se na Tabela 6 a classificação de tamanho da população dos municípios (habitantes), conforme proposto pelo IBGE, e a porcentagem de municípios de cada porte que ficaram alocados no grupo 1 ou no grupo 2.

Os dados demonstram que 14,74% do total de municípios com até 50 mil habitantes ficaram alocados no grupo 2, de alta concentração de atores externos. O porte 4, que engloba municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, demonstra ser a transição entre os dois grupos, sugerindo que a partir dessa faixa populacional os municípios podem proporcionar mais oportunidades aos seus residentes, melhorando assim os indicadores da quantidade dos promotores da participação.

Esses resultados demonstram que coexistem no contexto brasileiro municípios de pequeno, médio e grande porte que são caracterizados pela presença de promotores da participação cidadã. Assim, se reafirmam as proposições apresentadas nos estudos de Denters et al. (2014), Heinisch et al. (2018) e McDonnell (2020) de que a participação cidadã pode encontrar terreno fértil tanto em municípios pequenos, em que pode haver menor complexidade política, como em municípios maiores, em que a presença de facilitadores individuais, como usuários de internet, e institucionais, como ONG, podem ser encontrados em números mais elevados.

No entanto, apesar da presença de pequenos municípios no grupo 2, a maioria deles se encontra no grupo 1, de baixo número de promotores da participação. Cabe ressaltar aqui a colocação de Veiga (2002) de complexidade de formação das realidades urbanas brasileira, levando à formação desigual de municípios, principalmente quando se trata de municípios pequenos. Nesse contexto, enquanto Dahl (1967) discute como poderia ser controlado o crescimento dos municípios para que eles não ultrapassem o limite máximo estipulado de 200 mil habitantes, na realidade brasileira, especificadamente de Minas Gerais, a preocupação deve estar direcionada à questão de como desenvolver os nano e micro municípios, haja vista que 79,13% dos municípios mineiros são menores do que 20 mil habitantes. Considerando a indicação do autor, de que o município ideal para o exercício democrático deveria ter entre 50 mil e 200 mil habitantes, observa-se que, dos 53 municípios de Minas Gerais que estão contidos nessa faixa, 45 fazem parte do grupo 2 (84,9% do total), de maior concentração de promotores da participação. Destaca-se também que oitocentos municípios do estado, isto é, 94,79% do total, estão fora da faixa sugerida por Dahl.

Tabela 6

### Porcentagem de municípios de cada cluster por porte populacional

Grupos	Classes de tamanho da população (nº habitantes)	Nº de municípios por porte	% de municípios do grupo 1	% de municípios do grupo 2
Porte 1	Até 5.000	240	95	5
Porte 2	De 5.001 até 10.000	251	90,44	9,56
Porte 3	De 10.001 até 20.000	184	84,78	15,21
Porte 4	De 20.001 até 50.000	112	53,57	46,43
Porte 5	De 50.001 até 100.000	37	10,81	89,19
Porte 6	De 100.001 até 500.000	25	24	76
Porte 7	Mais de 500.001	4	0	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ademais, os resultados do estudo de Arbache (2014), que buscou analisar a participação em manifestações, petições e boicotes no Brasil, sugerem que municípios maiores fornecem não somente mais oportunidades para a ação política, mas são também mais suscetíveis a esse tipo de ação devido a outros fatores, tais como variáveis culturais que não são usualmente incluídas nos modelos de participação.

Já Avritzer (2006) apresenta quatro razões pelas quais os pequenos municípios brasileiros não têm a mesma efetividade nos processos de orçamento participativo que os municípios de maior porte, o que nos auxilia a compreender o problema desses municípios quanto ao exercício da participação. Primeiro, os municípios de menor porte possuem muito baixa tradição participativa ou organização comunitária, e por isso as organizações existentes acabam não influenciando os processos participativos. Segundo, as autoridades administrativas tendem a exercer influência direta sobre o processo deliberativo, sendo que, em várias situações, os conselheiros dos orçamentos participativos são membros da administração local. Terceiro, os processos participativos são frequentemente simplificados nas cidades de pequeno e médio porte. E quarto, em alguns desses municípios faltam recursos suficientes para sustentar um processo deliberativo significativo.

Além disso, salienta-se que os municípios do grupo 2, de maior concentração de atores externos, também são aqueles que apresentam maior porte, densidade populacional e taxa de urbanização, direcionando para a tese de que o nível de desenvolvimento gera externalidades positivas para a atuação ativa da sociedade. Nesse sentido, Gendźwiłł e Swianiewicz (2016) destacam que governos locais maiores são capazes de promover o desenvolvimento econômico local. Isso acontece porque possuem tamanho, o que permite a elaboração de um planejamento complexo e coerente, tornando mais fácil também o financiamento de grandes e dispendiosos projetos de investimento de infraestruturas, cruciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

Em relação às características político-institucionais utilizadas para analisar o desenvolvimento da atuação cidadã nos grupos de municípios, têm-se que a variável “número conselhos atuantes” é consideravelmente maior no grupo 2 do que no grupo 1. De acordo com Teixeira (1997), mecanismos institucionais, como os conselhos gestores, podem conceder caráter de permanência e regularidade, assim como podem ocasionar a submissão dos atores externos ao controle do Estado, invertendo a lógica do tipo de controle analisado neste estudo.

Embora haja essa possibilidade de inversão, considerada por alguns autores, há outros como Castro (2003), afirmando que ainda que a constituição dos conselhos seja uma obrigação legal em todos os níveis da federação, não há um padrão de funcionamento, e as distinções podem ser analisadas como indicadores das condições de mobilização e participação da sociedade local. Diegues (2013) considera que os conselhos municipais são, “apesar de suas limitações e desafios, um espaço potencialmente fértil de diálogo entre o poder público e a sociedade” (p. 1).

Por outro lado, o número de eleitores filiados a partidos políticos é proporcionalmente maior nos pequenos municípios. A literatura brasileira apresenta uma possível explicação para esse fato. Speck (2013) evidencia em seu estudo sobre a filiação partidária no Brasil que um dos principais motores da filiação partidária em massa no país – que ocorre constantemente nos anos pré-eleitorais – é o recrutamento de possíveis candidatos, especialmente ao cargo de vereador, que

buscam amplamente novas adesões para elevar o seu poder dentro do partido. Nesse contexto, a filiação assume características diferentes dependendo do contexto mais paroquial ou mais metropolitano do município. Nos municípios de menor porte as filiações parecem ser mais motivadas pela necessidade de posicionamento intrapartidário, na disputa pelas indicações dos candidatos, enquanto em municípios maiores, apesar de a filiação acontecer no mesmo momento, há um ambiente menos personalizado, ocasionando impacto positivo nas disputas eleitorais, demonstrando haver maior ativismo político.

Assim, a partir dos resultados, foi possível identificar dois agrupamentos de municípios: grupo 1, de baixa inclinação para participação ativa, caracterizado por conter municípios de pequeno porte, com menor quantidade de atores externos e restrita atuação cidadã; e grupo 2, de alta inclinação para participação ativa, caracterizado por conter municípios de médio a grande porte, onde há maior presença dos atores externos que podem promover e legitimar a participação da sociedade.

Cabe destacar também que o grupo 1 representa 79,84% do total dos municípios mineiros, indicando que em grande parte do estado de Minas Gerais os promotores da participação são incipientes ou praticamente inexistentes, o que dificulta a mobilização entre os diferentes atores.

No entanto, cabe destacar que as novas formas de participação, como as manifestações e a realização de abaixo-assinados on-line, são caracterizadas pela necessidade individual de atores que querem ser vistos, escutados e reconhecidos, seja por amigos, políticos ou nas redes sociais em suas queixas e reivindicações. Além disso, a mobilização para essas novas formas de participação ocorre principalmente pela internet, por meio das mídias sociais (Escorel & Arouca, 2016). Com o intuito de confrontar esses resultados com a prática da participação, o tópico a seguir investiga qualitativamente a participação por meio dos protestos ocorridos nos municípios de Minas Gerais.

### *Panorama dos protestos: o que aprender sobre porte municipal e atuação cidadã?*

É preciso fazer algumas considerações metodológicas antes de expor os resultados encontrados. Durante a etapa de processamento dos dados, em que se realizou um exame preliminar visando encontrar irregularidades ou informações incomuns, observou-se que cidadãos de dez municípios que confirmaram adesão a algum dos organizadores não realizaram protestos em sua cidade, mas fizeram caravana para municípios maiores do entorno. Quase todas as cidades em que os cidadãos realizaram caravanas em vez de se manifestarem em seu próprio município possuem menos de 25 mil habitantes; somente um deles municípios tem população acima de 80 mil pessoas.

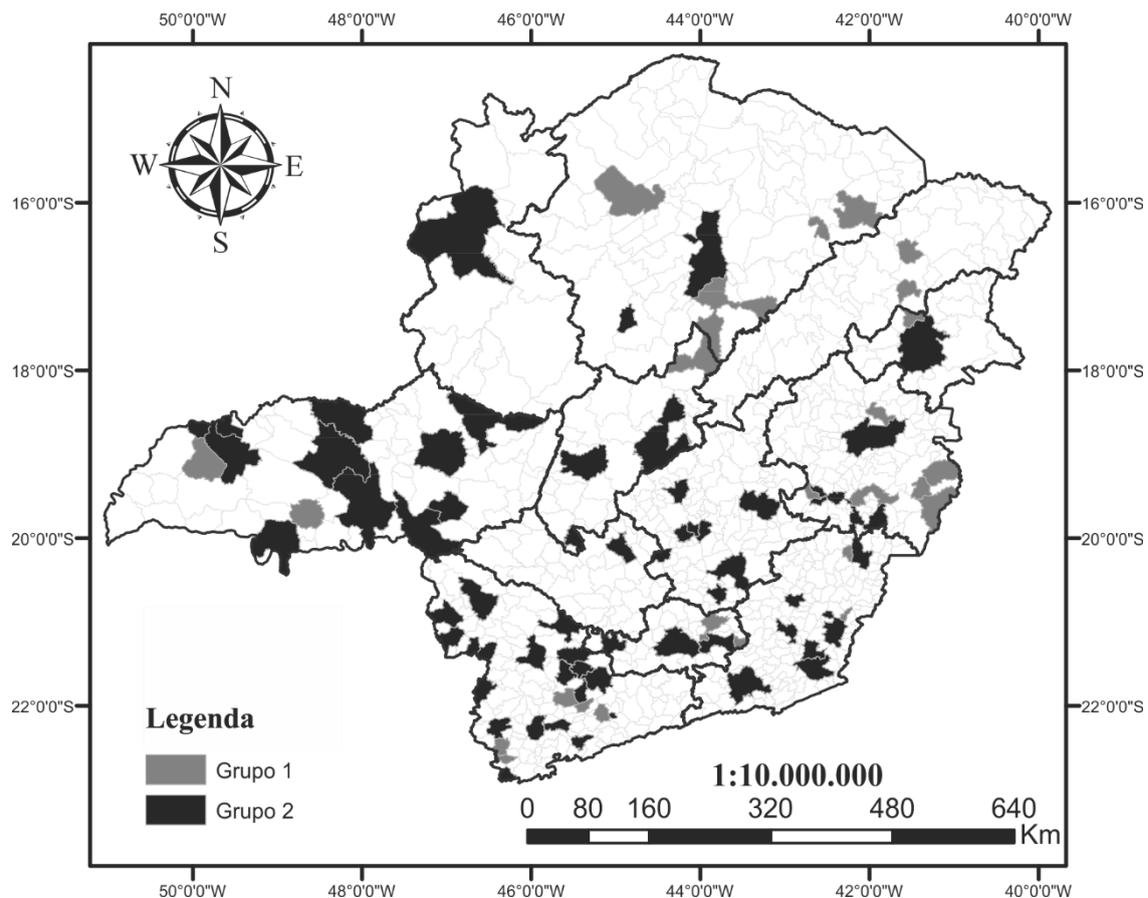
Esses dados revelam que apesar de pequenos municípios talvez não terem quantitativo ou mobilização suficiente para a realização dos protestos, isso não impediu que expressassem sua insatisfação e efetivassem sua participação política, encontrando como caminho para isso a associação com outros municípios por meio da realização de caravanas. Autores como Swianiewicz (2018) e Silvestre, Marques, Dollery e Correia (2020) demonstram que a cooperação entre municípios tem se demonstrado um caminho para melhorar o oferecimento de serviços públicos, tanto no contexto europeu como na realidade brasileira, e pode representar uma forma de facilitar e viabilizar a participação cidadã de moradores de pequenos municípios brasileiros.

Para efeitos metodológicos, as caravanas não foram consideradas, pois não foram realizadas no município de origem dos participantes, e para evitar dupla contagem, uma vez que os cidadãos que participaram de caravanas foram contabilizados na população estimada presente no protesto do município no qual eles foram. Por outro lado, as interdições de rodovias pelos cidadãos foram consideradas, pois foram realizadas nos municípios em que residem.

Diante dessas considerações, os resultados dessa investigação apontam a ocorrência de protesto em 60,56% dos municípios analisados (86 de 142). Cerca de 73,21% dos municípios que confirmaram adesão com algum dos organizadores, mas não realizaram protesto, têm população menor que 30 mil habitantes (41 dos 56). Somente 7,14% (4) dos municípios que aderiram a algum dos manifestos, mas não o realizaram, são de grande porte, isto é, tem acima de 100.001 habitantes. Esses quatro municípios foram alocados corretamente pelo modelo empregado neste trabalho no grupo 1, de baixa inclinação para a participação, o que reforça a tese de que somente o porte não é suficiente para estimular o engajamento cidadão, é necessário também haver quem promova o engajamento dos cidadãos nos municípios. Assim como pequenos municípios também podem ser ambientes férteis para a participação por conterem promotores desse engajamento e o tamanho não ser impeditivo, uma vez que pode ser realizada a associação com outros municípios, como no caso da realização de caravanas que viabilizaram a participação nas mobilizações.

Do total de municípios que não realizaram o protesto apesar da adesão a alguma das convocações, 37 (66,07%) integram o grupo 1, de baixa inclinação para a participação, e 19 (33,93%) fazem parte do grupo 2, de alta inclinação para a participação. Todos os municípios que não realizaram manifestação e que fazem parte do grupo 2 têm menos de 100 mil habitantes, sendo que 13 dos 19 têm menos de 50 mil habitantes.

O universo total de municípios que tiveram protestos representa 10,08% (86 de 853) de Minas Gerais, sendo que 30,23% (26 dos 86) fazem parte do grupo 1, de baixo potencial para a participação, enquanto 69,77% (60 dos 86) fazem parte do grupo 2, de alto potencial, conforme pode ser visualizado na Figura 4. O grupo 1 engloba 79,84% (681 de 853) do total dos municípios mineiros, enquanto que o grupo 2 engloba apenas 20,16% (172). Dos 142 municípios investigados no estudo sobre a realização de protestos, 63 fazem parte do grupo 1 e 79 integram o grupo 2, isto é, do total analisado, 44,37% são do grupo 1 e 55,63% do grupo 2. Se considerado o universo total do grupo 1, os municípios investigados representam apenas 9,25% (63 dos 681), enquanto do grupo 2 é 45,93% (79 dos 172).



**Figura 4.** Distribuição de municípios que tiveram protestos por grupo

Fonte: Elaborada pelos autores.

Sabendo-se que os municípios investigados quanto à realização dos protestos referem-se àqueles que confirmaram adesão a algum dos manifestos convocados por algum dos principais organizadores desses eventos, percebe-se que há maior intenção de participar nos municípios alocados no grupo 2, de maior inclinação para participação ativa, com 60 dos 79 municípios (75,95%) do grupo 2 efetivando algum manifesto.

No entanto, quando se verifica os municípios que efetivamente realizaram protestos, encontra-se que 26 dos 63 municípios (41,27%) do grupo 1 que confirmaram adesão a algum protesto de fato o concretizaram. Dessa forma, é possível constatar que apesar de os promotores da participação de fato serem associados a maior adesão às manifestações, não são seus únicos determinantes. Os municípios do grupo 1, incipientes nesses promotores, ainda têm nível de participação significativa nos protestos, demonstrando que pequenos municípios podem apresentar contexto favorável a participação, conforme aponta McDonnell (2020), seja pela menor complexidade do sistema político ou pela maior sensação de efetividade de sua participação política.

A fim de examinar mais profundamente a consistência dos resultados do modelo empregado na análise de cluster, buscou-se apresentar na Tabela 7 as diferenças relacionadas ao porte, assim como foi exposto nos resultados quantitativos, porém destacando os dados sobre os municípios que

protestaram. Pode-se observar que o percentual total dos municípios que aderiram aos protestos em Minas Gerais cresce à medida que o porte populacional aumenta, mas que não deixa de se verificar protestos também nos municípios de pequeno porte.

Ao se comparar o grupo 1 com o grupo 2 considerando o percentual de municípios que protestaram em cada um desses clusters com relação ao total de municípios alocados nesses grupos, percebe-se que o grupo 2 teve a maior proporção de municípios que manifestaram em todos os portes. Durante os 27 meses investigados, foram realizados ao todo 339 protestos nos 86 municípios. Conforme pode ser visualizado na Tabela 7, o porte 4 de fato demonstra ser uma faixa de transição, na qual os municípios começam a possibilitar mais oportunidades aos seus cidadãos, que conseguem se mobilizar e reivindicar seus direitos perante a administração pública. Já ao se analisar a média das manifestações ocorridas nos municípios por porte populacional também se observa que a média dos protestos aumenta à medida que se eleva o porte populacional, sendo que 92,63% dos protestos se concentram em municípios a partir do porte 4. A média geral de protestos por município foi de 3,94, enquanto a média de manifestações dos municípios do grupo 1 foi de 1,42, e do grupo 2 de 5,03. Já do total dos protestos realizados em Minas Gerais (339) no período analisado, 10,91% aconteceram nos municípios do grupo 1 e 89,09% ocorreram em municípios do grupo 2.

Na Tabela 8 é possível detectar as diferenças regionais em relação aos protestos ocorridos em Minas Gerais. As mesorregiões em que mais municípios protestaram foram Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (19,70%), Campo das Vertentes (16,67%) e Sul/Sudoeste de Minas (15,75%). Já o Jequitinhonha (3,92%) e o Oeste de Minas (4,55%) foram as mesorregiões que proporcionalmente menos tiveram municípios cujos residentes protestaram. O Noroeste de Minas (5,26%) teve apenas um município que se manifestou em todo o período analisado. A maior parte dos municípios que protestaram nas mesorregiões eram do grupo 2, de alto potencial, sendo que apenas Jequitinhonha (100,00%), Norte de Minas (66,67%) e Vale do Rio Doce (60,00%) tiveram maior participação dos municípios do grupo 1 (acima de 50%).

A maior ou menor ocorrência dos protestos nas regiões de Minas Gerais coincide com desigualdades regionais do estado, com maior concentração de manifestações nas regiões consideradas mais desenvolvidas e menor ocorrência nas regiões com menores indicadores socioeconômicos. Retrata-se aqui a realidade brasileira e destaca-se que, apesar do menor número de promotores de participação e maior agravamento social, cidades das regiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri ainda conseguiram organizar manifestações para expressar suas insatisfações.

As mesorregiões que tiveram mais protestos em relação ao número total de manifestações ocorridas são Sul/Sudoeste de Minas (26,84%), Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (17,70%), Metropolitana de Belo Horizonte (13,86%), Zona da Mata (13,27%) e Vale do Rio Doce (11,21%). As mesorregiões com menor número de protestos em relação ao total foram Noroeste de Minas (0,59%), Jequitinhonha (0,88%), Central Mineira (1,47%) e Vale do Mucuri (1,77%).

Tabela 7  
**Número e percentual de municípios que participaram dos protestos e número de manifestações ocorridas por porte populacional**

Porte dos municípios	Classes de tamanho da população (habitantes)	Municípios por cluster			Municípios que protestaram						Nº protestos ocorridos			
		Total	G1	G2	Total	G1	G2	% do total	% do G1	% do G2	Total	G1	G2	Média
Porte 1	Até 5.000	240	228	12	3	2	1	1,25	0,88	8,33	3	2	1	1,00
Porte 2	De 5.001 até 10.000	251	227	24	9	8	1	3,59	3,52	4,17	11	10	1	1,22
Porte 3	De 10.001 até 20.000	184	156	28	9	7	2	4,89	4,49	7,14	11	8	3	1,22
Porte 4	De 20.001 até 50.000	112	60	52	19	7	12	16,96	11,67	23,08	39	10	29	2,05
Porte 5	De 50.001 até 100.000	37	4	33	22	1	21	59,46	25,00	63,64	51	1	50	2,32
Porte 6	De 100.001 até 500.000	25	6	19	20	1	19	80,00	16,67	100,00	144	6	138	7,20
Porte 7	Mais de 500.001	4	0	4	4	0	4	100,00	0,00	100,00	80	0	80	20,00
<b>Total</b>	-	<b>853</b>	<b>681</b>	<b>172</b>	<b>86</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>10,08</b>	<b>3,82</b>	<b>34,88</b>	<b>339</b>	<b>37</b>	<b>302</b>	<b>3,94</b>

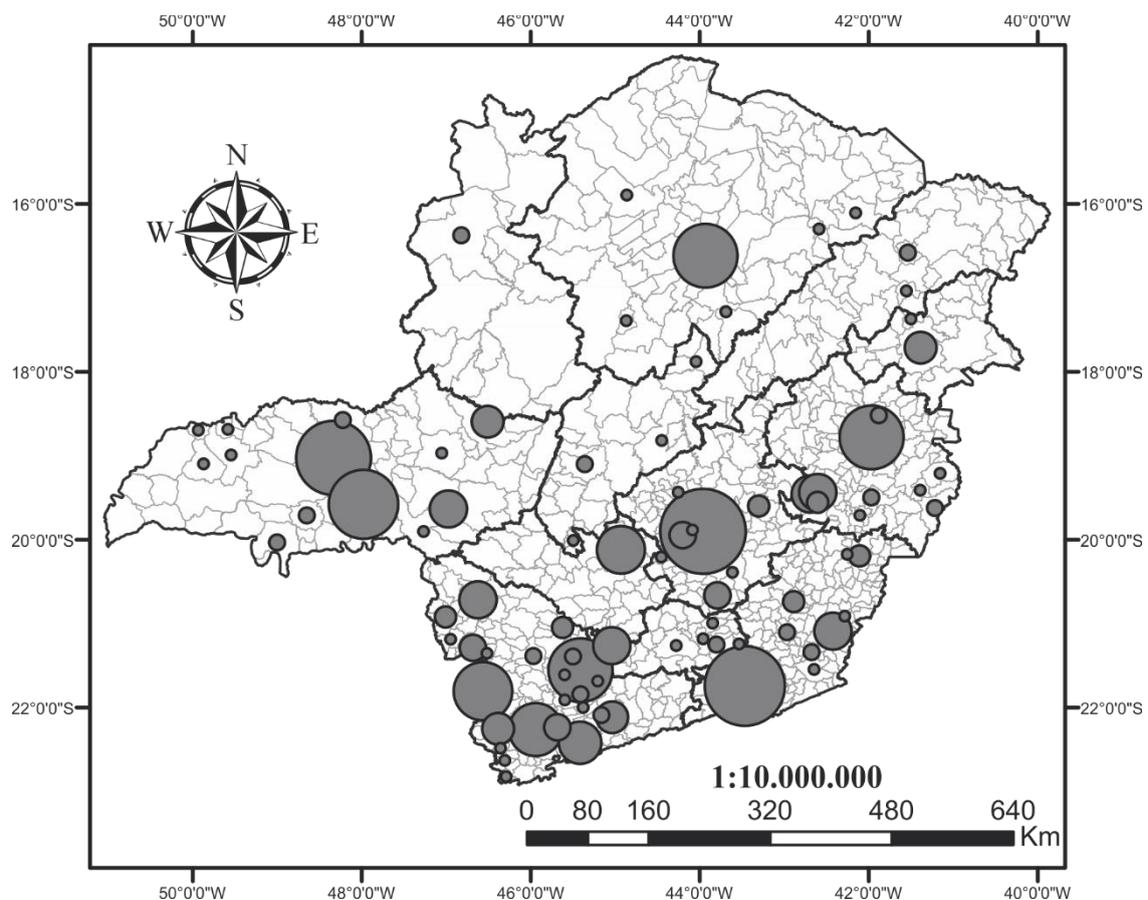
Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 8  
**Número e percentual de municípios que participaram dos protestos e de manifestações ocorridas por mesorregião**

Mesorregião de Minas Gerais	Nº de municípios	Nº de municípios que protestaram			% de municípios que protestaram			Nº de protestos			% de protestos em relação ao total		
		Total	G1	G2	Total	G1	G2	Total	G1	G2	Total	G1	G2
Campo das Vertentes	36	6	3	3	16,67	50,00	50,00	12	3	9	3,54	0,88	2,65
Central Mineira	30	4	1	3	13,33	25,00	75,00	5	1	4	1,47	0,29	1,18
Jequitinhonha	51	2	2	0	3,92	100,00	0,00	3	3	0	0,88	0,88	0,00
Metropolitana de Belo Horizonte	105	8	0	8	7,62	0,00	100,00	47	0	47	13,86	0,00	13,86
Noroeste de Minas	19	1	0	1	5,26	0,00	100,00	2	0	2	0,59	0,00	0,59
Norte de Minas	89	6	4	2	6,74	66,67	33,33	19	4	15	5,60	1,18	4,42
Oeste de Minas	44	2	1	1	4,55	50,00	50,00	11	2	9	3,24	0,59	2,65
Sul/Sudoeste de Minas	146	23	4	19	15,75	17,39	82,61	91	4	87	26,84	1,18	25,66
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	66	13	2	11	19,70	15,38	84,62	60	3	57	17,70	0,88	16,81
Vale do Mucuri	23	2	1	1	8,70	50,00	50,00	6	1	5	1,77	0,29	1,47
Vale do Rio Doce	102	10	6	4	9,80	60,00	40,00	38	14	24	11,21	4,13	7,08
Zona da Mata	142	9	2	7	6,34	22,22	77,78	45	2	43	13,27	0,59	12,68
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>86</b>	<b>26</b>	<b>68</b>	<b>10,08</b>	<b>30,23</b>	<b>79,07</b>	<b>339</b>	<b>37</b>	<b>302</b>	<b>100,00</b>	<b>10,91</b>	<b>89,09</b>

Fonte: Elaborada pelos autores.

Quando se observa os municípios que mais protestaram nas mesorregiões, percebe-se que os mais ativos/engajados fazem parte do grupo 2, de alto potencial. O mapa da Figura 5 permite visualizar a densidade das manifestações por mesorregião de Minas Gerais, isto é, a quantidade de protestos por municípios ao longo do período analisado. É interessante observar que as mesorregiões Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Central Mineira, que possuem a menor densidade de manifestações, são reconhecidas por seu baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, sendo que elevada parcela da população vive em situação de pobreza.



**Figura 5.** Densidade das manifestações por mesorregião de Minas Gerais

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nesse sentido, Kelleher e Lowery (2009) afirmam que a pobreza concentrada é especialmente prejudicial para a participação; moradores de cidades pobres encontram menos incentivos para se envolverem em assuntos locais. Entre as razões para isso ocorrer está o fato de que os residentes desses locais gastam seus esforços na busca diária pela sobrevivência. Nessa ótica, Nguyen et al. (2015) asseguram que os pobres possuem menos informações sobre as oportunidades de participação e, mesmo que busquem participar, suas vozes são menos ativas e ouvidas nos processos de tomada de decisão dos governos. Já Avritzer (2006) afirma que, no caso dos

orçamentos participativos no Brasil, as pessoas pobres podem até frequentar as assembleias, mas serão menos propensas a falar do que pessoas de alta renda.

Deve-se advertir que, segundo o Banco Mundial (World Bank, 2006), as políticas cooperam para a transformação de um ambiente desigual em um círculo virtuoso de igualdade e desenvolvimento. Por isso, torna-se relevante refletir sobre a atuação da administração pública, pois, se as oportunidades apresentadas a alguns indivíduos forem mais limitadas do que as apresentadas a outros, e se isso prejudicar a evolução do desenvolvimento como um todo, então a ação pública tem o papel legítimo de buscar expandir as oportunidades daqueles que se situam em opções mais restritas.

Embora não constitua propósito deste estudo, a fim de contextualizar e enriquecer a discussão, apresentam-se os resultados adicionais advindos da investigação. Em 2017, conforme pode-se observar na Tabela 9, houve menor divulgação e acompanhamento da mídia quanto aos protestos que foram convocados e realizados, assim como houve menor coleta e divulgação do número de manifestantes pelas polícias. Dos protestos nacionais convocados e ocorridos em 2017, a única atualização no Mapa das Manifestações do Portal G1 de notícias foi uma manifestação de 28 de abril de 2017, convocada por organizadores contra a reforma trabalhista e da previdência social.

Durante 2015 e 2016, foram identificados 28 atos de protestos, convocados a nível nacional, e o Mapa das Manifestações do Portal G1 notificou 26 desses atos; já no ano de 2017 foram identificados nove atos convocados em todo o país, e somente um – do dia 28 de abril de 2017 – foi notificado e atualizado no *site*. Da mesma forma, em 2017, o total de municípios que não divulgaram a população estimada no protesto foi muito superior ao do período de 2015 e 2016 juntos, sendo que entre 2015 e 2016 somente 32 dos 229 eventos de protestos não tiveram os números divulgados pelas polícias, representando uma taxa de apenas 13,97%, enquanto em 2017 não foram coletados e anunciados os dados de 71 dos 110 eventos de protestos, o que representa uma taxa de 64,54% do total.

Apesar do pouco empenho demonstrado pela grande mídia jornalística e pelas polícias, é possível perceber que a mobilização para os protestos continuou forte, uma vez que as manifestações realizadas nos seis meses analisados no ano de 2017 (de 1º de janeiro a 30 de junho) representam 32,45% do total dos protestos ocorridos em todo o período analisado. Ainda que os municípios pequenos demonstrem mais facilidade para contabilizar a quantidade de pessoas se manifestando, pelo fato de o número de indivíduos ser consideravelmente menor do que em municípios maiores, a maior parte dos municípios que não tiveram nenhum dos seus dados divulgados pelas polícias eram de pequeno porte. Dos 33 municípios que tiveram algum protesto, mas sem nenhuma divulgação quanto ao número de manifestantes, 22 municípios (ou 66,67%) possuem menos de 50 mil habitantes (porte 4), oito municípios (ou 24,24%) têm de 50.001 até 100 mil (porte 5), dois (ou 6,06%) têm de 100.001 até 500 mil (porte 6), e apenas um (ou 3,03%) tem mais de 500.001 (porte 7).

Tabela 9

**Panorama dos protestos que ocorreram nos municípios de Minas Gerais**

Nº do protesto	Data do protesto	Ato a favor ou contra	Nº de municípios que aderiram ao ato em MG	População total estimada no ato em MG	Média da pop. estimada no ato em MG	Nº de municípios sem divulgação da pop. estimada
1º	13/3/2015	A FAVOR	5	1.950	487,50	1
2º	15/3/2015	CONTRA	30	86.480	3.088,57	2
3º	7/4/2015	A FAVOR	2	700	700	1
4º	12/4/2015	CONTRA	28	22.775	875,96	2
5º	15/4/2015	A FAVOR	3	1.040	346,67	0
6º	16/8/2015	CONTRA	23	26.350	1.197,73	1
7º	20/8/2015	A FAVOR	5	6.770	1.354	0
8º	7/9/2015	A FAVOR	1	150	150	0
9º	13/12/2015	CONTRA	13	5.810	484,17	1
10º	16/12/2015	A FAVOR	5	5.630	1.126	0
11º	13/3/2016	A FAVOR	3	450	225	1
12º	13/3/2016	CONTRA	38	135.880	3.774,44	2
13º	18/3/2016	A FAVOR	6	21.050	3.508,33	0
14º	18/3/2016	CONTRA	5	440	88	0
15º	31/3/2016	A FAVOR	7	5.775	962,50	1
16º	17/4/2016	A FAVOR	5	900	450	3
17º	17/4/2016	CONTRA	11	2.593	370,43	4
18º	10/5/2016	A FAVOR	2	30	30	1
19º	10/6/2016	CONTRA	5	7.760	1.552	0
20º	31/7/2016	CONTRA	9	2.170	310	2
21º	31/7/2016	CONTRA	1	ND	-	1
22º	9/8/2016	CONTRA	2	480	240	0
23º	31/8/2016	CONTRA	4	1.200	600	2
24º	31/8/2016	A FAVOR	1	ND	-	1
25º	7/9/2016	CONTRA	4	250	125	2
26º	22/9/2016	CONTRA	2	ND	-	1
27º	17/10/2016	CONTRA	1	1.500	1.500	0
28º	04/12/2016	CONTRA	8	5.330	1.066	3
29º	15/2/2017	CONTRA	1	ND	-	1
30º	8/3/2017	CONTRA	1	ND	-	1
31º	15/3/2017	CONTRA	29	5.050	721,43	22
32º	21/3/2017	CONTRA	4	200	200	3
33º	26/3/2017	CONTRA	11	1.150	287,50	7
34º	31/3/2017	CONTRA	19	3.380	482,86	12

<b>35º</b>	28/4/2017	CONTRA	26	8.890	808,18	15
<b>36º</b>	21/5/2017	CONTRA	3	3.120	1.560	1
<b>37º</b>	30/6/2017	CONTRA	16	1.120	160	9

Fonte: Elaborada pelos autores.

Além disso, ao longo do período investigado, foram identificadas a nível nacional 37 diferentes convocações de protestos. Em algumas datas, por causa da convocação dos principais organizadores, CUT e Vem Pra Rua, foram registrados protestos com objetivos distintos no mesmo dia, contra e favor. Desses 37 atos de protestos, 12 foram a favor e 25 contra o governo federal vigente. Ao todo, houve 46 eventos de protestos nos 12 atos convocados a favor do governo, o que resulta em torno de 3,83 municípios por ato. Por outro lado, houve 293 eventos de protestos nos 25 atos contra o governo federal, sejam convocados pelo Vem pra Rua ou pela CUT, o que resulta em cerca de 11,72 municípios por ato.

Considerando somente os municípios nos quais foram divulgados o número de manifestantes pelas polícias, compareceram cerca de 321.928 pessoas em todos os atos de protesto contra o governo federal; já nos atos convocados a favor, compareceram cerca de 44.445 pessoas, o que representa somente 13,81% das pessoas que protestaram contra o governo. Mesmo antes do impeachment, na época em que somente o Vem pra Rua organizava e convocava os protestos contra o governo federal, a quantidade de municípios participantes e de pessoas se manifestando era muito maior do que o número de municípios e pessoas protestando a favor.

Esses resultados estão em consonância com os achados de Tatagiba e Galvão (2019) de que as manifestações de 2013 produziram mudanças no contexto político brasileiro, abrindo oportunidades políticas inéditas para que um conjunto heterogêneo de atores, à direita e à esquerda do PT, manifestasse suas divergências em relação ao governo. As manifestações após 2013 seguiram um padrão caracterizado pela combinação de duas dinâmicas distintas: polarização política e heterogeneização de atores e reivindicações, materializadas neste estudo pelas convocações realizadas pela CUT, ator tradicional no cenário de participação política no Brasil, e o Movimento Vem pra Rua, ator que nesse cenário conseguiu sucesso na organização de suas manifestações.

É possível constatar junto ao surgimento desses novos atores a acessão da extrema direita no país, se utilizando da oportunidade política e das novas tecnologias para movimentar sua base de apoio e ocupar um *gap* relevante no cenário político oriundo das crises políticas, de representação e de participação que se fizeram presentes no Brasil principalmente após 2013 (Avritzer, 2018)

Cerca de 280.328 pessoas participaram dos protestos quando apenas o Vem pra Rua organizava as manifestações contra o governo federal. Já após o impeachment, quando os dois organizadores convocaram atos de contraposição, houve a participação de 41.600 pessoas, sendo que, nesse período, houve menor taxa de acompanhamento pelas polícias. Apesar de os dados estarem incompletos e, por isso, não apresentarem a realidade com acurácia, ainda assim é perceptível a intensa participação e mobilização que demonstram a insatisfação dos brasileiros quanto aos governos vigentes no período analisado.

## Considerações finais

Os resultados encontrados neste estudo permitiram verificar que as disparidades estruturais entre os municípios de Minas Gerais traduzem as diferenças também existentes na participação cidadã. Assim, considerando a questão de qual seria o melhor tamanho dos municípios para o exercício democrático, os aspectos analisados neste estudo, confrontados com os dados empíricos sobre a ocorrência de protestos, sugerem que existem contextos municipais favoráveis à participação em municípios de menor porte assim como naqueles de maior porte, sendo que a participação será mais facilmente concretizada por cidadãos e *stakeholders* que residem em municípios de médio a grande porte.

De modo geral, os municípios maiores têm maior nível de desenvolvimento, conseqüentemente, têm cidadãos mais preparados para cobrar e pressionar a administração pública – local, estadual e federal – por mais eficiência e transparência. Em contraponto, pequenos municípios podem apresentar menor complexidade política e maior proximidade com representantes eleitos, o que facilita o contato e gera maior sensação de eficácia da participação política.

Municípios pequenos devem buscar alternativas com o intuito de elevar as oportunidades de obtenção de habilidades cívicas e de participação. Indícios obtidos a partir da organização de caravanas para a participação nas manifestações indicam que a cooperação ou associação de cidadãos de pequenos municípios pode ser um caminho para viabilizar a ampliação de sua participação e efetividade.

Além disso, sugerem-se estudos posteriores que visem verificar outras características municipais que possam favorecer ou limitar a participação cidadã. O nível de pobreza, seja dos cidadãos ou dos municípios, é uma questão especialmente interessante para países em desenvolvimento como o Brasil. São interessantes, também, trabalhos que visem conhecer a efetividade da participação nas ações públicas, seja por meio de *surveys* ou pesquisas qualitativas que analisem a qualidade do engajamento nas instituições participativas comparativamente em municípios de pequeno, médio e grande porte. Dado que foi possível observar que os promotores da participação, bem como a realização de manifestações, também foram encontrados em pequenos municípios, entender quais as características contextuais desses municípios que facilitam a participação pode ser uma interessante agenda de pesquisa.

É importante destacar as limitações desta pesquisa. Embora tenha havido a preocupação com a acurácia da prospecção das manifestações ocorridas em Minas Gerais, o estudo é limitado pela própria divulgação das mídias sobre esses acontecimentos. Possivelmente, há municípios em que houve algum protesto ao longo do período analisado, mas que não teve divulgação pela mídia local ou nem mesmo os organizadores foram informados. Apesar disso, a apresentação do panorama analítico sobre esse intenso período de manifestações do Brasil visou contribuir para a compreensão de futuras pesquisas sobre a participação nos municípios.

Por fim, a falta de consenso na literatura sobre qual é o tamanho ideal dos municípios para o exercício democrático pode indicar que os resultados obtidos serão influenciados pela conjuntura do local analisado, pois é o contexto – social, econômico, político, demográfico, institucional etc. – que poderá demonstrar quais são os portes municipais que favorecem ou restringem a atuação cidadã de determinado município, região ou país. Contudo, é possível concluir que, em um país

continental e complexo como o Brasil, no qual realidades distintas podem ser observadas dentro de uma mesma região, estado ou mesmo município, a participação pode encontrar terrenos férteis tanto em municípios de menor quanto de maior porte, com uma tendência de facilidade de participação em municípios de maior porte. No entanto, dada a predominância de municípios de pequeno porte no país, é importante encontrar mecanismos que promovam e facilitem a participação nesse cenário.

### Questões práticas

- O aperfeiçoamento e a elaboração de mecanismos de coleta e divulgação de dados que informem os diferentes tipos de atuação política dos cidadãos, seja por participação direta (em protestos, audiências públicas, orçamento participativo etc.), seja por participação indireta (nas mídias sociais, em debates de *blogs* especializados e através dos canais governamentais), ampliarão o conhecimento sobre o tema e permitirão estudos mais aprofundados.
- O desenvolvimento de ações que visam estimular a participação ativa dos cidadãos deve considerar o contexto de cada país. Isto é, deve-se conhecer a estrutura de oportunidades ofertada aos residentes de municípios de portes diferentes, visando aumentar os esforços nas cidades e regiões que apresentem menor potencial para o engajamento e mobilização dos cidadãos.
- Organizações da sociedade civil que atuam com ações de fiscalização do uso dos recursos públicos e promovem a capacitação para o engajamento dos cidadãos devem ser incentivadas em nível regional, de forma que possam abranger um determinado número de municípios que possuem histórico de baixa mobilização social e que, devido à conjuntura local, não conseguem agir de forma isolada.

### Referências

- Arbache, G. P. (2014). Determinants of Non-Conventional Participation in Brazil. *Política & Sociedade*, 13(28), 269-304. doi:10.5007/2175-7984.2014v13n28p269
- Avritzer, L. (2006). New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623-637. doi:10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x
- Avritzer, L. (2012). Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, 18(2), 383-398. doi:10.1590/S0104-62762012000200006
- Avritzer, L. (2017). Participation in Democratic Brazil: From Popular Hegemony and Innovation to Middle-Class Protest. *Opinião Pública*, 23(1), 43-59. doi:10.1590/1807-0191201723143
- Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(2), 273-289. doi:10.25091/S01013300201800020006
- Avritzer, L. (2019). The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil. *Representation*, 55(3), 251-263. doi:10.1080/00344893.2019.1572646

- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). A Resource Beyond SES : Model of Political Participation. *The American Political Science Review*, 89(2), 271-294. doi:10.2307/2082425
- Castro, I. E. (2003). Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, 18(36), 7-28.
- Costa, C. C. M., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2012). Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. *Desenvolvimento em Questão*, 10(20), 52-88. doi:10.21527/2237-6453.2012.20.52-88
- Dahl, R. A. (1967). The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review*, 61(4), 953-970. doi:10.2307/1953398
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Diegues, G. C. (2013). O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, 4(6), 82-93. doi:10.9771/ns.v4i6.31241
- Escorel, S., & Arouca, L. E. (2016). Democracia e participação: para além das dicotomias. *Saúde em Debate*, 40, 39-48. doi:10.1590/0103-11042016S04
- Ferreira, M. A. M., Abrantes, L. A., & Perez, R. (2008). Investigação de grupos estratégicos na indústria de laticínios por meio da abordagem multivariada. *Revista de Administração Mackenzie*, 9(2), 152-172. doi:10.1590/S1678-69712008000200008
- Gendźwiłł, A., & Swianiewicz, P. (2016). Does Local Democracy Perform Better in Smaller Jurisdictions? Survey Evidence from Poland. *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, 14(4), 759-782. doi:10.4335/14.4.759-782(2016)
- Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How Do Municipal Amalgamations Affect Turnout in Local Elections? Insights from the 2015 Municipal Reform in the Austrian State of Styria. *Local Government Studies*, 44(4), 465-491. doi:10.1080/03003930.2018.1465935
- Kahane, D., Loptson, K., Herriman, J., & Hardy, M. (2013). Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 9(2), 1-37. doi:10.16997/jdd.164
- Kelleher, C. A., & Lowery, D. (2009). Central City Size, Metropolitan Institutions and Political Participation. *British Journal of Political Science*, 39(1), 59-92. doi:10.1017/S0007123408000392
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258. doi:10.1017/S000305541100013X
- McDonnell, J. (2020). Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review. *Local Government Studies*, 46(3), 331-350. doi:10.1080/03003930.2019.1600510
- Mingoti, S. A. (2007). *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

- Nguyen, T. V., Le, C. Q., Tran, B. T., & Bryant, S. E. (2015). Citizen Participation in City Governance: Experiences from Vietnam. *Public Administration and Development*, 35(1), 34-45. doi:10.1002/pad.1702
- Oliver, J. E. (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *The American Political Science Review*, 94(2), 361-373. doi:10.2307/2586017
- Peles, R. C., Santos, G. R., Rodrigues, S. G. (2014). Minas Gerais, estado síntese do desenvolvimento regional brasileiro. In *Anais do IV Congresso em Desenvolvimento Social*, Montes Claros, MG, Brasil.
- Pfeiffer, D. (1980). Disparidades de desenvolvimento no Brasil – um exemplo da análise de cluster. *Revista Brasileira de Estatística*, 41(164), 559-576. Recuperado de <https://bit.ly/3GRJw9g>
- Pinto, C. R. J. (2004). A sociedade civil “institucionalizada”. *Política e Sociedade*, 3(5), 99-115. Recuperado de <https://bit.ly/3gFZVTE>
- Platt Neto, O. A., Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94. Recuperado de <https://bit.ly/3XBbdsQ>
- Rubenson, D. (2005). Community Heterogeneity and Political Participation in American Cities. Artigo apresentado no Canadian Political Science Association Meeting, Londres.
- Saglie, J., & Vabo, S. I. (2009). Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics. *Scandinavian Political Studies*, 32(4), 382-401. doi:10.1111/j.1467-9477.2009.00235.x
- Silva, F. C. D. C. (2002). Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, 9(24), 115-137. doi: 10.1590/S1984-92302002000200008
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, A. M. (2020). Is cooperation cost reducing? An analysis of Public-Public Partnerships and Inter-Municipal Cooperation in Brazilian Local Government. *Local Government Studies*, 46(1), 68-90. doi:10.1080/03003930.2019.1615462
- Speck, B. W. (2013). Nem ideológica, nem oportunista: a filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil. *Cadernos Adenauer*, 14(2), 37-60. Recuperado de <https://bit.ly/3gIF9Tq>
- Swianiewicz, P. (2018). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? Ten Years Later. *Local Government Studies*, 44(1), 1-10. doi:10.1080/03003930.2017.1403903
- Tatagiba, L., & Galvão, A. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, 25(1), 63-96. doi:10.1590/1807-0191201925163
- Teixeira, E. C. (1997). As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, 10(26), 179-209. doi:10.9771/ccrh.v10i26.18669
- Veiga, J. E. D. (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados.
- Welch, E. W. (2012). The Relationship Between Transparent and Participative Government: A Study of Local Governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115. doi:10.1177/0020852312437982

World Bank. (2006). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – equidade e desenvolvimento*. Washington, DC: World Bank.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practicality. *Public Administration Review*, 67(2), 249-264. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x

## Financiamento

Os autores não receberam apoio financeiro para a pesquisa, autoria ou publicação deste artigo.

## Notas

1. Para mais informações, acesse o site: <https://www.vemprarua.net/> e/ou a página oficial do Facebook: [https://www.facebook.com/vemprarua.net/?\\_rdc=2&\\_rdr](https://www.facebook.com/vemprarua.net/?_rdc=2&_rdr).
2. Para mais informações, acesse o site: <https://cut.org.br/> e a página oficial do Facebook: [https://web.facebook.com/cutbrasil/?\\_rdc=1&\\_rdr](https://web.facebook.com/cutbrasil/?_rdc=1&_rdr).
3. Para mais informações, acesse o site: <http://g1.globo.com/> e o especial sobre as manifestações: <http://especiais.g1.globo.com/politica/mapa-manifestacoes-no-brasil/todos/>.

## Autoria

### Marjorie Sabioni

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

E-mail: [marjorie.sabioni@gmail.com](mailto:marjorie.sabioni@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0527-5110>

### Anderson de Oliveira Reis

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares.

E-mail: [anderson.reis@ufjf.br](mailto:anderson.reis@ufjf.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2861-5472>

## Conflito de interesses

Os autores informam que não há conflito de interesses.

## Linguagem inclusiva

Os autores usam linguagem inclusiva que reconhece a diversidade, demonstra respeito por todas as pessoas, é sensível a diferenças e promove oportunidades iguais.

## Contribuição dos autores

**Primeira autora:** concepção (líder), curadoria de dados (líder), análise formal (líder), investigação (líder), metodologia (líder), administração do projeto (líder), supervisão (líder), redação – rascunho original (líder), redação – revisão e edição (igual).

**Segundo autor:** concepção (apoio), análise formal (apoio), metodologia (apoio), redação – revisão e edição (igual).

## Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

## Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).



Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional