

**Estrutura de Oportunidades Políticas**  
Revisão e Possibilidades para o Estudo da Participação  
Política em Portugal

**Beatriz Russo e Silva**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
**Ciência Política**  
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor Luís Filipe da Silva Madeira

**junho de 2020**

**Folha em branco**

## Agradecimentos

É inegável o paralelismo que estabeleço entre a importância que atribuímos à estrutura de oportunidades políticas para o desenvolvimento político de um indivíduo ou de um movimento, com aquilo que é a nossa estrutura de oportunidades, enquanto membros de uma comunidade.

A minha estrutura de oportunidades tornou possível que dedicasse tempo a esta dissertação, e que o fizesse sem me preocupar com questões materiais – condição que compromete o percurso pessoal e académico de tantos estudantes.

A minha estrutura de oportunidades é composta pelo conjunto de pessoas que me acompanharam, por períodos mais curtos ou mais longos, mais ou menos perto:

Ao meu professor e orientador de dissertação, Prof. Doutor Luís Filipe Madeira, pelas discussões, pelo incentivo constante a olhar para os fenómenos políticos e sociais sob perspetivas alternativas,

Aos professores de licenciatura e do mestrado da Universidade da Beira Interior que, contrariando a norma, não se limitam a transmitir informação aos seus alunos, mas procuram contribuir também para a capacidade de criação e desenvolvimento pessoal dos mesmos,

Aos meus colegas de turma de mestrado pelos momentos de discussão e de convívio; em especial ao Edmilson Gomes, ao João Silva, ao Fábio Lima e ao Lauro Borges, por tornarem este percurso mais leve,

Mas sobretudo aos meus pais, e aos meus três maiores pilares,

Grata!

**Folha em branco**

## **Resumo**

A teoria da estrutura de oportunidades políticas, o nosso objeto de estudo, é frequentemente utilizada no estudo da emergência e do desenvolvimento dos movimentos sociais. No entanto, este modelo teórico revela-se apropriado para o estudo da participação política, nas suas várias modalidades, individuais ou em grupo. A participação política, por sua vez, assume uma importância acrescida numa democracia que procura consolidar-se e elevar-se para lá da existência de eleições periódicas. A teoria da estrutura de oportunidades políticas pode, futuramente, ajudar a perceber de que forma o sistema político português permite que os cidadãos participem, e quais são os incentivos e os constrangimentos à participação política em Portugal.

Relacionamos os conceitos de democracia, qualidade da democracia, participação política, participação não eleitoral e movimentos sociais, fundamentais para uma revisão de literatura da teoria, consolidando os principais autores, definições, dimensões e críticas feitas à estrutura de oportunidades políticas.

Concluimos que a teoria da estrutura de oportunidades políticas é aplicável ao contexto português, deixando duas sugestões – “oportunidade política para a participação não eleitoral” e “descentralização institucional e participação política” – e adiantando algum conteúdo teórico para investigação futura.

## **Palavras-chave**

Estrutura de oportunidades políticas; participação política; participação não eleitoral; qualidade da democracia; sistema político português

## **Folha em branco**

## **Abstract**

Political opportunity structure theory, our study object, is frequently used in the study of the emergence and the development of social movements. However, this theoretical model proves to be appropriate for the study of political participation, in its variety of modalities, individual or in group. Political participation, in its turn, takes an added importance in a democracy that seeks to consolidate itself and rise beyond the existence of periodic elections. Political opportunity structure can, in the future, help to understand how the Portuguese political system allows its citizens to participate, and which are the incentives and constraints to politic participation in Portugal.

We related the concepts of democracy, quality of democracy, political participation, non-electoral participation and social movements, concepts that are fundamental to a literature review of the theory, consolidating the main authors, definitions, dimensions and critics made to political opportunity structure.

We conclude that political opportunity structure theory is applicable to Portuguese context, and we leave two suggestions – “political opportunity for non-electoral participation” and “institutional decentralization and political participation” – advancing with some theoretical content, for further investigations.

## **Keywords**

Political opportunity structure; political participation; non-electoral participation; quality of democracy; Portuguese political system

## **Folha em branco**

# Índice

Introdução .....	1
Capítulo 1. Enquadramento conceitual.....	4
1.1 Operacionalização de conceitos .....	4
1.2 Uma análise sistémica .....	21
Capítulo 2. Estrutura de Oportunidades Políticas.....	25
2.1 A teoria .....	27
2.1.1 Definição conceitual .....	27
2. 1. 2 Dimensões da Estrutura de Oportunidades Políticas.....	31
2.2 Críticas à teoria da estrutura de oportunidades políticas.....	36
Capítulo 3. Motivações e desafios .....	42
Capítulo 4. Possibilidades de investigação no contexto português .....	47
4.1 Oportunidade política para a participação não eleitoral.....	47
4.2 Descentralização institucional e participação política.....	50
Considerações finais .....	54
Referências bibliográficas.....	57

## **Folha em branco**

## Introdução

O objeto de estudo desta dissertação de mestrado é a teoria da estrutura de oportunidades políticas. Procuramos desvendar um conjunto de possibilidades para o estudo da participação política, nas suas várias modalidades, individuais ou de grupo. Utilizamos frequentemente os movimentos sociais para ilustrar como é que o modelo teórico foi e pode ser empregue, já que o conceito se desenvolveu, sobretudo, para analisar a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais.

Os estudos sobre a participação política e sobre a qualidade da democracia feitos em Portugal aqui mencionados são, sobretudo, estudos de avaliação, perceção, e satisfação dos cidadãos em relação a fenómenos da política portuguesa que a Ciência Política estuda, como é o caso da participação política. O estudo da participação política tem um lugar especial no estudo da qualidade da democracia, uma vez que, hoje, os regimes já não estão ocupados com um processo de transição democrática, mas procuram consolidar e potencializar as suas características. Um olhar atento à participação política, para além dos momentos eleitorais aos quais os cidadãos são chamados a frequentar, apoia um conceito de democracia que prevê muito mais do que a existência de eleições.

Em Portugal, a participação política não convencional não acompanha o nível de adesão ao voto, o instrumento de participação política predominante. Mesmo quando a taxa de abstenção aumenta, não há uma relação clara que nos indique que esse fenómeno se traduz numa maior adesão a outras iniciativas políticas. Os cidadãos portugueses têm uma forte perceção de instrumentalização da participação política, essencialmente pelas organizações partidárias, que constroem as dinâmicas de mobilização extra representativas (Lisi, Marchi & Evans, 2013, pp. 68-69), e esse pode ser um dos motivos explicativos dos baixos níveis de participação não eleitoral.

Uma análise que relacione a participação política com as características e dinâmicas do sistema político português poderia fornecer indicadores mais objetivos ou diferenciados sobre de que forma a participação política, sobretudo a não eleitoral, está a ser potencializada em Portugal, o que, futuramente, contribuiria para um estudo mais completo da qualidade da democracia portuguesa.

A teoria da estrutura de oportunidades políticas é uma ferramenta passível de ser utilizada para iniciar essa análise objetiva. De um lado, dos estudos existentes, temos a resposta a questões como: “Através de que modalidades os cidadãos portugueses participam politicamente? Como justificam essa preferência?”, e de um outro lado,

numa perspetiva da teoria que apresentamos, teríamos a resposta a perguntas como “De que forma o sistema político português permite aos cidadãos se comportarem? Quais são as possibilidades existentes, e com que incentivos ou constrangimentos?”. Apesar de não nos termos proposto a responder a estas questões, com este trabalho apresentamos uma possibilidade teórica para tal, além de sugestões de pesquisa para o contexto português.

Propusemo-nos, primeiramente, a fazer uma revisão de literatura de uma teoria que remonta à década de 70, quando Eisinger (1973) faz uma análise comparativa do fenómeno do protesto em cidades americanas e conclui que o comportamento político, no caso, o recurso ao protesto, depende do ambiente de uma cidade, ambiente que o autor caracterizou como estrutura de oportunidades políticas (Eisinger, 1973, p. 33). O segundo objetivo é demonstrar como é que, na prática, a teoria se aplica ao contexto português, ou, melhor: como é que um fenómeno da participação política portuguesa poderia ser estudado através da estrutura de oportunidades políticas. O desejo de fazer um estudo empírico com recurso à nossa ferramenta teórica não foi correspondido, tendo em consideração os entraves temporais e espaciais inerentes ao que uma dissertação de mestrado se propõe, entre outros fatores decisivos que expusemos no capítulo três.

Esta dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos: o primeiro, “Enquadramento”, o segundo, “Estrutura de Oportunidades Políticas”, em terceiro lugar, “Motivações e desafios” e, por último, “Possibilidades de investigação”.

No primeiro capítulo, trouxemos alguns conceitos da Ciência Política que nos conduziram até à teoria da estrutura de oportunidades políticas, e que nos permitiria justificar a pertinência do tema e contextualizá-lo no estudo da participação política. Guiaram-nos os conceitos de democracia, qualidade da democracia, participação política, participação política não eleitoral e movimentos sociais. Assumimos uma abordagem sistémica, que se justifica pela natureza da própria teoria da estrutura de oportunidades políticas, já que esta se baseia na forma como o sistema político se comporta com os *inputs* (exigências e apoios) dos movimentos sociais ou de outros participantes políticos.

No segundo capítulo, entramos na teoria da estrutura de oportunidades políticas fazendo uma revisão da literatura. Tarrow, Meyer, McAdam, Kitschelt, Koopmans, Eisinger, foram alguns dos autores que sobressaíram nas leituras. Ao nível da literatura portuguesa não me deparei com artigos que abordavam diretamente o modelo teórico. Porém, e dada a dimensão do trabalho a que nos propusemos, pareceu-nos plausível

dar prioridade à leitura aos autores que, visivelmente, eram centrais neste tema. Em relação à cronologia dos autores, não nos pareceu relevante respeitar a ordem de lançamento das obras utilizadas, dado que, aparentemente, os autores à medida que iam publicando trabalhos sobre a teoria ou que iam respondendo a críticas de outros autores, não alteravam em nada ou muito pouco do que era a essência que defendiam para a teoria. Neste segundo capítulo optamos por, primeiro, definir teoricamente o conceito de estrutura de oportunidades políticas e, depois, perceber que dimensões é que, consensualmente, são atribuídas ao mesmo. Fechamos o segundo capítulo com algumas considerações críticas, também as mais relevantes, apontadas à teoria.

Enquanto que os dois primeiros capítulos são, sobretudo, uma revisão de literatura, os seguintes procuram demonstrar as possibilidades práticas da teoria da estrutura de oportunidades políticas. No terceiro capítulo expusemos abertamente as dificuldades que enfrentamos na elaboração deste trabalho, sobretudo em relação à gestão da informação no espaço e no tempo.

No quarto e último capítulo, deixamos duas propostas para pesquisa futura, dentro dos seguintes temas: “Oportunidade política para a participação não eleitoral” e “Descentralização institucional e participação política”. Estudos a que nos proporíamos a responder, se não fossem os desafios que enfrentamos e expusemos neste trabalho.

Escolhemos utilizar o estilo bibliográfico APA (*American Psychological Association*) para citar e referenciar os autores e respetivas obras às quais recorreremos. Escolhemos ainda reportar as páginas consultadas em todas as citações, diretas ou indiretas. Isto permite, além da verificação dos argumentos utilizados com as fontes originais, uma consulta posterior muito mais simplificada.

## Capítulo 1. Enquadramento concetual

Este capítulo divide-se em duas secções: “Operacionalização de conceitos” e “Uma análise sistémica”. Tem como função, além de esclarecer alguns conceitos, enquadrar, justificar a abordagem, bem como demonstrar a pertinência da teoria da estrutura de oportunidades políticas. Procuramos, a partir deste capítulo e ao longo deste trabalho, estabelecer um fio condutor entre os conceitos que, precisamente, salientem a relevância que a teoria pode assumir para o estudo da participação política.

Consideramos que os conceitos de democracia, qualidade da democracia, participação política, participação não eleitoral e movimentos sociais, são centrais para conduzir este estudo. A estrutura de oportunidades políticas pode funcionar como uma ferramenta que permite perceber como e porquê certas exigências e certos apoios entram no sistema político, enquanto outros não. Para isso, precisamos de ficar esclarecidos sobre o que é a participação política e através de que modalidades esta se pode exteriorizar.

Votar é considerado um ato essencial de cidadania, e o principal mecanismo de representação e de *accountability* (prestação de contas) de líderes políticos numa democracia (Stoyan & Niedzwiecki, 2018, p. 26), e ainda que a simples existência de eleições, não seja suficiente para determinar se um país é ou não democrático (isto, numa visão não minimalista de democracia), é um recurso garantido à maior parte dos cidadãos de país sob o regime democrático.

Uma análise da qualidade da democracia de um país, verdadeiramente interessada na participação política como um todo, contemplará todas as formas de participar politicamente, atendendo também à via não eleitoral. Assim, torna-se oportuno tecer algumas considerações sobre os conceitos de democracia, de qualidade da democracia e de participação não eleitoral. O conceito de movimentos sociais é central para a teoria já que esta se construiu em volta dos estudos desses movimentos, e que boa parte da participação política se realiza com recurso a movimentos sociais.

### 1.1 Operacionalização de conceitos

Robert Dahl concebe a democracia como a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, que são politicamente iguais (Dahl, 1971, p. 1). Os cidadãos devem ter as oportunidades: de formular as suas preferências, partilhá-las com os

outros cidadãos através de ações individuais ou coletivas, e ver as suas preferências serem consideradas iguais, sem sofrer qualquer tipo de descrédibilização. O autor assume que para que a tríade de oportunidades seja conseguida, há um conjunto de oito garantias que devem ser dadas aos cidadãos. A tabela 1 reúne essas garantias. Diamond & Morlino partilham alguns pressupostos de Dahl sobre aquilo que deve garantir um regime democrático. Os autores assumem que são requisitos mínimos de uma democracia o sufrágio universal para adultos, a existência de eleições justas, competitivas, livres e recorrentes, a existência de mais de um partido político, e a disponibilidade de fontes alternativas de informação (Diamond & Morlino, 2004, p. 21). Um regime democrático deve ter como três principais objetivos, segundo os dois autores, a garantia de liberdades política e civil, a soberania popular (o controlo das políticas públicas e controlo sob quem as faz) e igualdade política (face aos direitos e aos poderes), podendo acrescentar ainda padrões mais abrangentes de boa governança (como a transparência) (Diamond & Morlino, 2004, p. 21).

Tabela 1. “Alguns requisitos para uma Democracia entre um alargado número de pessoas” (tradução nossa; Robert Dahl, 1971, p. 3).

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade para formar e juntar-se a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito ao voto</li> <li>4. Direito de os líderes políticos competirem por apoio</li> <li>5. Fontes alternativas de informação</li> </ol>
II. Significar preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade para formar e juntar-se a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito ao voto</li> <li>4. Elegibilidade para cargos públicos</li> <li>5. Direito de os líderes políticos competirem por apoio</li> <li>6. Fontes alternativas de informação</li> <li>7. Eleições livres e justas</li> </ol>
III. Ter as preferências com igual peso na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade para formar e juntar-se a organizações</li> <li>2. Liberdade de expressão</li> <li>3. Direito ao voto</li> <li>4. Elegibilidade para cargos públicos</li> <li>5. Direito de os líderes políticos competirem por apoio</li> <li>6. Fontes alternativas de informação</li> <li>7. Eleições livres e justas</li> <li>8. Instituições para elaborar políticas governamentais dependem de votos e de outras expressões de preferências</li> </ol>

Os regimes variam quanto à abertura que dão a cada uma destas condições. Estas condições permitem comparar regimes em relação à oposição que admitem. Dahl agrupa as garantias em duas dimensões: a primeira dimensão seria a contestação pública e competição política; mas considerando que um regime pode permitir oposição apenas a uma parte da população, há a necessidade da segunda dimensão, a inclusão. A inclusão é medida através de uma escala que transpareça a dimensão dos

cidadãos que podem contestar publicamente. As duas dimensões, contestação pública e direito de participação (inclusão) apresentam-se como variáveis independentes (Dahl, 1971, pp. 4-7). Um regime “hegemónico”, expressão do autor, pode percorrer um caminho rumo a mais liberalização (dimensão da contestação pública) ou a mais inclusão (dimensão da participação). Um regime pode ter muita contestação, mas ser pouco inclusivo quanto a quem permite contestar; por outro lado, num regime onde todos podem participar, pode não haver margem para contestação – e a democracia estará entre estes dois percursos.

Porém, dado que existem, para além da contestação pública e da inclusão, mais indicadores democráticos e que, segundo o autor, não há nenhum país completamente democratizado, Dahl considera que nenhum regime é uma verdadeira democracia, optando por denominar os regimes dos países que consideramos democracias, de poliarquias – “poliarquias (...) podem ser pensadas como regimes relativamente (mas não completamente) democratizados, ou, posto de outra forma, poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, ou seja, altamente inclusivos e extensivamente abertos a contestação pública” (tradução nossa; Dahl, 1971, p. 8). Quando os regimes hegemónicos e as oligarquias competitivas caminham em direção ao que é uma poliarquia, “aumentam as oportunidades de contestação e participação efetiva e, conseqüentemente, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências tem de ser consideradas na elaboração de políticas” (tradução nossa; Dahl, 1971, p. 14).

Os principais autores contemporâneos no estudo da qualidade da democracia baseiam-se na conceção de democracia de Dahl, ou seja, na visão poliárquica da democracia, para definir o conceito (Teixeira, 2018, p. 49). Segundo Teixeira, não é possível afirmar que existe um só tipo de democracia, mas sim uma “pluralidade de democracias”, próximas ao conceito de poliarquia de Dahl (Teixeira, 2018, p. 23). A autora frisa também que um regime político não tem, necessariamente, de procurar uma consolidação democrática, nem a consolidação em si se traduz numa democracia de qualidade (Teixeira, 2018, p. 22; p. 31).

A poliarquia de Dahl oferece uma conceção processual da democracia, ou seja, assenta num conjunto de “regras e procedimentos básicos a estabelecer por quem tem o direito de tomar decisões colectivas” (Pinto, Magalhães, Sousa & Gorbunova, 2012, p. 10). Também Schumpeter apresenta uma visão da democracia meramente processual: “o método democrático consiste no arranjo institucional necessário para chegar a decisões políticas no qual algumas pessoas alcançam o poder de decidir através de uma

competição destinada a obter o voto popular” (tradução nossa; Schumpeter, 2003, p. 269).

Porém, pode ser redutor definir democracia pela concorrência eleitoral, onde através dos mandatos, um conjunto de pessoas obtém muito poder que só termina aquando novas eleições (Pasquino, 2010, p. 357). Utilizar indicadores de liberdades políticas e liberdades civis pode não ser suficiente para medir uma democracia, já que estes tipos de medidores marginalizam elementos como a participação política e o funcionamento do governo; um olhar atento sob a participação política revela-se importante dado que a apatia e a abstenção não favorecem a democracia, no sentido em que traduzem desinteresse e/ ou insatisfação dos eleitores para com o regime (Kekic, 2006, p. 2).

Entendemos hoje, globalmente, por democracia, o governo exercido pelos representantes do povo, eleitos pelo povo – o nosso entendimento de democracia é, então, de democracia representativa. A razão pela qual associamos quase instintivamente representação com democracia parece justificar-se, segundo Teixeira, pela dimensão espacial que as sociedades vieram a assumir. Ao passo que, por exemplo, na democracia ateniense, a participação direta era privilegiada em relação à representação, encontraríamos, na atualidade, muito maior dificuldade em participar sem recorrer a representantes. No entanto, nas democracias modernas, a representação é complementada com formas de participação direta, como os referendos e as petições (Teixeira, 2018, p. 41).

De modo geral, prevalece uma visão liberal da democracia por parte dos cidadãos, assente nas liberdades e nos direitos humanos básicos, mas também na satisfação de necessidades e garantias de educação, emprego, e outros fatores de bem-estar económico e social (Ceka & Magalhães, 2016, pp. 90-91). As democracias liberais ultrapassam a conceção mínima da democracia no sentido em procuram assegurar “um conjunto de instituições e procedimentos, que vão muito além da mera realização de eleições abertas e concorrenciais” (Teixeira, 2018, p. 20). As democracias puramente eleitorais podem, portanto, não contemplar alguns princípios das democracias liberais (Pasquino, 2010, p. 355).

Não sendo este o único pressuposto para definir uma democracia, mas constituindo um elemento fundamental para a sua caracterização, quer pelos cidadãos, quer pelos especialistas, a “liberdade”, expressa sob várias formas é, no contexto de regimes democráticos, um valor traduzido em regras, protegido por via da institucionalização. Organizações como *Freedom House*, nos Estados Unidos da América, medem, precisamente, as liberdades políticas e civis enquanto instrumento de avaliação da

democracia. Através de índices, disponibilizam informações sobre todos os países, desde a década de 70. Os estudos empíricos da organização concluem que são mais os países caracterizados como democráticos pela existência de eleições (ou seja, democracias eleitorais) do que pela existência de liberdades políticas e civis. Estas medições contribuem para uma avaliação dos regimes que ultrapasse a dicotomia do democrático ou não democrático (Kekic, 2006, p. 1).

No entanto, num estudo sobre como os europeus percebem e avaliam a democracia na Europa, percebeu-se que, para estes cidadãos, já não é suficiente o cumprimento dos requisitos básicos do modelo liberal da democracia (Ferrín & Kriesi, 2016, p. 63). Pedem sim, que se incorporem “elementos críticos tanto de justiça social como de modelos democráticos diretos de democracia” (tradução nossa; Hernández, 2016, p. 63). O Estado de Direito e a existência de eleições livres e justas são as duas condições consideradas principais numa democracia liberal representativa na Europa (Hernández, 2016, p. 63).

A ideia de quais os fatores devem ser contemplados numa democracia prende-se também com o estatuto social que os indivíduos assumem na sociedade: se são, de alguma forma, privilegiados, procuram defender o *status quo* político e institucional. Numa democracia liberal, indivíduos com uma posição não privilegiada na sociedade vão achar que outros fatores estão em falta neste modelo, exigindo-os; os de alto estatuto acabam por se conformar com o *status quo*, enquanto que os não favorecidos pelo menos tentarão desafiá-lo (Ceka & Magalhães, 2016, pp. 92-110).

Também o comprometimento que os indivíduos têm com a política influencia a forma como estes vêem o modelo de regime: aqueles que se interessam mais por assuntos políticos exigem mais de uma democracia, ao nível dos fatores que o modelo deve incorporar, para além do modelo básico liberal, bem como da participação e responsividade à opinião pública; o nível de confiança nas instituições políticas por parte dos indivíduos constitui também uma determinante no seu posicionamento face às mesmas – podem assumir uma posição de conformidade ou de desafio (Ceka & Magalhães, 2016, p. 110).

Desde a chamada terceira vaga de democratização, com início marcado pela Revolução de 25 de Abril de 1974, em Portugal, e fim com a queda do Muro de Berlim, em 1989, bem como o desmoronamento da URSS, no ano de 1991 (Teixeira, 2018, p. 17), que a incidência do estudo da democracia já não é nos processos de transição de regimes não democráticos para regimes democráticos, nem a sua consolidação enquanto democracia, mas sim na avaliação da qualidade da democracia (Pinto, Sousa &

Magalhães, 2013, p. 17). Até porque a democracia viria a espalhar-se pela maioria dos Estados a nível mundial, deixa-se de tentar perceber porque é que as transições acontecem, para perceber como se comportam os novos regimes (Diamond & Morlino, 2004, p. 20). A grande questão deixou de ser, portanto, se um regime é ou não democrático, mas sim se é uma democracia com qualidade. Com as várias formas que os regimes viriam a assumir (democracias liberais, iliberais e regimes híbridos), há quem fale de um “retrocesso democrático”, isto é, quando as democracias começam a assumir traços de regimes não liberais. Segundo Teixeira, esta ideia justifica-se pelo excesso de otimismo sobre a situação política no pós-Guerra Fria, tendo em conta os eventos da terceira vaga de democratização, ou seja, a fase transição de regimes autoritários para democráticos. Porém, esta ideia de recessão democrática, segundo a autora, “baseia-se mais na ausência de avanços democráticos sólidos e robustos do que propriamente num efetivo retrocesso democrático” (Teixeira, 2018, p. 25).

Segundo Diamond & Morlino, as investigações sobre a qualidade da democracia baseiam-se nos pressupostos de que aprofundar a democracia é um bem moral, até mesmo imperativo; que adotar reformas no sentido de melhorar a qualidade da democracia é essencial, esperando que a democracia conquiste legitimidade e se amplie de forma duradoura com o objetivo de se consolidar; e que mesmo as democracias mais antigas devem sofrer reformas com vista a resolver problemas de insatisfação e de desilusão com o regime (Diamond & Morlino, 2004, p. 20).

Cabe-nos então perceber o que é a “qualidade” de uma democracia. Diamond & Morlino contribuem para a definição do conceito através da identificação de três tipos ou fases de medição da qualidade: (i) a qualidade do procedimento, que se mede pelo processo, obedecendo a métodos, (ii) a qualidade do conteúdo, isto é, a qualidade das características estruturais do regime democrático em estudo, e (iii) a qualidade do resultado, ou seja, o grau de satisfação dos afetados, independentemente da qualidade do processo e do conteúdo (Diamond & Morlino, 2004, 21).

Atendendo a esta elaboração, uma democracia de qualidade é, segundo os autores, “aquela que fornece aos seus cidadãos um elevado grau de liberdade, igualdade política e controlo sobre as políticas públicas e decisores políticos, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis” (tradução nossa; Diamond & Morlino, 2004, p. 22). É por isso um regime com legitimação, que procura satisfazer as expectativas que os cidadãos têm da governação (qualidade em termos de resultados), onde há liberdade e igualdade política para todos (qualidade em termos de conteúdo), e é uma democracia onde os cidadãos avaliam se o governo cumpre com o segundo ponto; os cidadãos, organizações e partidos procuram responsabilizar os eleitos pelas suas decisões

políticas e as instituições governamentais responsabilizam-se também perante a lei e a constituição (qualidade em termos de procedimento) (Diamond & Morlino, 2004, p. 22). Diamond & Morlino atribuem à definição de qualidade da democracia uma série de dimensões: liberdade, Estado de Direito, *accountability* vertical, responsividade, igualdade, participação, competição e *accountability* horizontal, acrescentam ainda, de forma secundária, as dimensões da transparência e da eficácia da representação (2004, p. 21). Porém, não nos interessa aqui explorar estas dimensões.

No entanto, são colocados, de forma consensual, três problemas à elaboração de Diamond & Morlino. Primeiro, pela ideia de que as três dimensões – qualidade do procedimento, do conteúdo e do resultado – vão desenvolver-se em paralelo e em concordância. Em segundo lugar, por assumirem que as pessoas têm uma compreensão comum destas dimensões, dentro de uma comunidade ou entre comunidades diferentes, descartando fatores como responsabilidades políticas e influência de fontes de informação – “deve-se ter em mente que as estruturas cognitivas sobre as instituições e os processos da democracia são substancialmente diferentes em grupos sociais distintos, em especial entre os que exercem o poder e aqueles sobre quem a autoridade é exercida”. Por último, a deficiência que esta e a maioria das definições académicas tem, pela incompatibilidade com as expectativas das pessoas, em específico as tentativas de medição de qualidade de uma democracia que não incluam como indicador a opinião pública e, por isso, que resultaram com uma pontuação elevada, mas com cidadãos insatisfeitos (Pinto, Sousa & Magalhães, 2013, p. 20).

Ainda que concebamos a democracia como a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, politicamente iguais (Dahl, 1971, p. 1), avaliar a qualidade de uma democracia pela quantidade e tipo de resposta dos governantes às preferências dos cidadãos pode ser difícil. Definimos responsividade política pela “forma como as instituições políticas implementam decisões que reflectem as preferências dos cidadãos” (Lobo, Jalali & Silva, 2013, p. 211). Porém, revela-se mais exequível, segundo Pasquino, fazer a avaliação com recurso a sondagens ao grau de satisfação dos cidadãos para com o seu regime (Pasquino, 2010, p. 382).

Posto isto, a existência de um eleitorado que formula exigências, e de instituições políticas em competição pelo poder, constitui uma relação de “responsabilização vertical”, isto é, “uma responsabilização entre os eleitos e o eleitorado, perante o qual respondem” (Lobo, Jalali & Silva, 2013, p. 213). Aliás, segundo Teixeira, a responsabilização vertical e a responsividade constituem as principais funções das eleições numa democracia; por um lado, a responsabilização vertical, entre os representantes e os representados, que assegura que os representantes prestem contas

aos que representam; e a responsividade, já que se espera recetividade pelos governantes às “preferências, necessidades e interesses dos cidadãos e que os agreguem nas políticas públicas” (Teixeira, 2018, p. 42).

A participação política constitui um fator fundamental na análise da qualidade da democracia de um país. Os momentos eleitorais são a forma de participação política mais concorrida. Porém, cair na tentação de definir democracia e, por sua vez, avaliar a sua qualidade com base na adesão dos cidadãos a eleições e, sobretudo, na abertura de um país para a realização de eleições, prende-nos a um conceito estrito de democracia, visto que certos regimes podem cumprir com a atribuição do direito ao voto e este, de algum modo, ser desrespeitado, ao mesmo tempo que direitos e liberdades considerados igualmente importantes para uma democracia contemporânea, não se verificam. Importa assim explorarmos o alcance da participação política, para lá de recorrer às urnas.

Uma definição ampla de participação política definir-se-ia pelas “ações de cidadãos privados através das quais procuram influenciar ou apoiar o governo e as políticas” (tradução nossa; Milbrath, 1981, p. 198). Milbrath assume uma abordagem que procura explicar o comportamento individual no que toca ao sistema político, revelando, desde já, a importância do sistema político e da cultura política para o comportamento nessa esfera (Milbrath, 1981, p. 181). Assumimos que qualquer ação política exige duas decisões primárias: a decisão de agir/ de não agir e a direção dessa ação (por exemplo, se vamos votar, a direção seria em quem votar) (Milbrath, 1981, p. 199). Outros atores têm diferentes conceitualizações do que é considerado participação política.

Gianfranco Pasquino oferece uma definição mais específica do que é participação política:

*(...) é o conjunto de ações e de comportamentos que aspiram a influenciar de forma mais ou menos directa e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesses dominante (2010, p. 74).*

A participação que aspira ter influência direta e por isso, que é expressa através de comportamentos, o autor denomina de participação política visível; já a que tem uma influência indireta, partindo de opinião pública politicamente interessada (que acontece, sobretudo, em regimes democráticos), é invisível ou latente (Pasquino, 2010, p. 74).

Para Teorell, Torcal & Montero (2006), a participação política, no contexto de um sistema representativo é, por definição, a influência indireta dos cidadãos sob as decisões tomadas pelas elites políticas (Teorell, Torcal & Montero, 2006, pp. 336-337). A definição defendida pelos autores assenta em quatro componentes/ assunções. Primeiro, participação implica comportamentos visíveis, distanciando-se da divisão entre participação política visível ou latente que Pasquino faz, o que significa que, ao contrário da ideia supra, aqui, a influência é sempre indireta, mas para que seja considerada participação política, expressa-se diretamente, pelo meio de comportamentos. Segundo, estes comportamentos são adotados por indivíduos que não fazem parte de elites, e que são eleitos (*elected officials*). A ação de participação tem como intenção influenciar, e este é o terceiro componente – mas partilhar opiniões políticas não é considerado participação política (ao contrário de Pasquino, que enquadra esta atividade na participação política invisível). Por último lugar, o quarto componente diz-nos que o alvo da ação de participação política não é necessariamente governamental, apenas deve ter a capacidade de trazer resultados políticos, ou seja, de ser capaz de tomar “qualquer decisão sob a alocação autorizada de valores para a sociedade” (tradução nossa; Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 336).

Rokkan & Lipset, levantam um conjunto de limiares institucionais que um movimento social tem de ultrapassar para que possa fazer exigências ao sistema político. Da mesma forma, podemos olhar para a transposição destes limiares como uma forma de aumentar as oportunidades e a eficácia da participação política (Pasquino, 2010, p. 78). O primeiro limiar é o da legitimação, ou seja, o reconhecimento do direito de participação, inclusive das diversas formas de manifestação contra o regime, bem como a defesa dos direitos de reunião e expressão e liberdade de imprensa. A incorporação formal dos direitos de participação dos opositores constitui então, o segundo limiar a transpor. Em terceiro lugar, a representação – a facilidade que os novos movimentos têm para obter lugar nas assembleias legislativas. Por último, o poder executivo, a imunidade de que este usufrui perante o legislativo, e a influência que o último tem sob o processo de decisão do executivo (Rokkan & Lipset, 1967, p. 27; Pasquino, 2010, p. 78).

Ainda que nos regimes democráticos estejam, pelo menos superficialmente, transpostas quaisquer barreiras às formas de participação política reconhecidas (seguindo a elaboração de Pasquino das modalidades de participação política), votar em eleições parlamentares é a atividade de participação política mais comum (Teorell, Torcall & Montero, 2006, p. 340), mesmo que esta não comunique “informações específicas, mas genéricas”, não sendo por isso expressiva quanto à posição do eleitor

relativamente a políticas públicas concretas (excetuando nos referendos); no entanto, é facilmente conciliável com outras formas e modalidades de participação (Pasquino, 2010, p. 86). Geralmente, as pessoas não votam pelo sentido de eficácia da ação, mas pela sensação de dever cumprido e por responderem a uma norma social enquanto membros da sua comunidade (Milbrath, 1981, p. 201).

Tabela 2. "Comparação entre diversas modalidades de participação política" (Pasquino, 2010, p. 95).

Comparação entre diversas modalidades de participação política		
Clássicas ortodoxas	Recentes heterodoxas	Ilegais
Votar	Propagandear a abstenção ou o voto nulo	Queimar os boletins de voto
Inscrever-se num partido	Participar num movimento	Saquear lojas e bancos
Inscrever-se num sindicato	Fazer greves selvagens	Montar piquetes com uso de violência
Organizar uma marcha	Bloquear o trânsito	Virar e incendiar automóveis
Assistir a um comício	Fazer um <i>sit-in</i>	Assaltar a tribuna do orador
Assinar para pedir um referendo ou para uma iniciativa popular	Boicotar um supermercado	Destruir os bens que desagradam

Gianfranco Pasquino distingue três conjuntos de modalidades de participação política: (i) as que são reconhecidas pelas normas e pelos procedimentos vigentes legais, (ii) as que não são reconhecidas mas são aceites, não constituindo uma ilegalidade e (iii) as que não são reconhecidas e desafiam as bases do sistema, sendo parcial ou totalmente ilegais (p. 75). O autor reúne (tabela 2) vários exemplos de atividades para cada uma das três modalidades de participação política, onde opta, através de contribuições várias, por denominar as três modalidades, quanto à definição das atividades que englobam, respetivamente, de: clássicas ortodoxas, recentes heterodoxas, e ilegais. Revemos as duas últimas no modo de participação política não convencional, e as formas clássicas ortodoxas (ou reconhecidas) enquadram-se no modo convencional (Pasquino, 2010, pp. 93-96).

A utilização da dicotomia convencional/ não convencional para enquadrar as atividades de participação política não é partilhada por todos os autores. Teorell, Torcal & Montero não aderem a esta polarização, pelo que preferem adotar a distinção de dois canais de expressão e de dois mecanismos de influência da participação política. Consideram que a dicotomia não é intemporal, já que o que é convencional ou não convencional depende do tempo e do espaço (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 343; Milbrath, 1981, p. 205).

São cinco os modos de participação política definidos pelos autores – voto, atividade partidária, participação do consumidor, contacto e atividade de protesto – e a proposta para uma tipologia dos mesmos modos baseia-se nas duas dimensões acima mencionadas: “canal de expressão” e “mecanismo de influência” (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 343).

		<i>Channel of expression</i>	
		<i>Representational</i>	<i>Extra-representational</i>
<i>Mechanism of influence</i>	Exit-based	<b>Voting</b>	<b>Consumer participation</b>
	Voice-based	<i>Non-targeted:</i> <b>Party activity</b>	<i>Non-targeted:</i> <b>Protest activity</b>
		<i>Targeted:</i> <b>Contacting</b>	

Figura 1. Tipologia dos modos de participação política (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 341).

O canal de expressão diz-nos se as atividades se desenrolam pela via da representação ou pela via extra representativa. Os momentos eleitorais são os eventos principais no canal representativo; no extra representativo, influenciar a opinião pública ou cativar a atenção dos *media* são os mais comuns, e não têm como alvo os representantes, ao contrário das eleições (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 341).

Os mecanismos de influência, cuja distinção *exit-based/ voice-based* é adaptada, pelos autores, de Hirschman (1970), podem dar-se por um dos dois canais de expressão definidos. O voto, atividade principal na via da representação, é *exit-based*: repete-se na medida da perceção que os cidadãos têm da sua influência. O termo prevê as formas de sair do sistema político, como através da abstenção, do voto num partido extremista, ou saindo do país, contrariando assim o sistema democrático. Parece-nos, no entanto, um pouco contraditório que os autores contemplem neste conjunto de atividades de participação, a abstenção e a saída de um país, visto que, como anteriormente referimos, para os autores, a participação política só o é se for exteriorizada através de comportamentos visíveis; mas é uma relação que não fará diferença nas nossas considerações. A participação dos consumidores também se enquadra no mecanismo

*exit-based* e tem como objetivo demonstrar apoio a uma causa através da compra de produtos, bem como através de donativos. Um exemplo, é a adesão à compra de produtos ecológicos para impulsionar a defesa do meio ambiente; assim como se passa com o voto, os consumidores podem, deliberadamente, deixar de contribuir (Teorell, Torcal & Montero, 2006, pp. 341-342).

Ainda seguindo a lógica dos autores, as atividades *voice-based* estabelecem preferências e manifestam-nas ao público ou a membros do mesmo partido; as que se encaixam no modo extra representativo fazem exigências ao público ou a elites em forma de ameaças/ argumentos. Estas ações podem ter alvos, como instituições, e fazem-se pelo contacto (*contacting*); os protestos, como manifestações ou a atividade partidária, não tem alvo, ainda que esta última seja representativa (Teorell, Torcal e Montero, 2006, pp. 342-343).

Os três autores testam a tipologia num estudo comparativo dos níveis de participação política nos países europeus, no qual verificam que a tipologia se adequa às atividades de participação política em causa, ou seja, estas atividades definem-se num dos modos de participação; mais, há um padrão entre os países quanto à aproximação à tipologia dos modos de participação política, independentemente do contexto político, económico e cultural (Teorell, Torcal & Montero, 2006, pp. 344-348) – “há um grupo de ações que partilham as mesmas características, transversal às democracias contemporâneas, independentemente das definições institucionais, da idade da democracia, do nível de modernização económica e dos contextos político, social e cultural”. Portugal é o único país analisado que não acompanha este padrão, pois a mobilização partidária demonstra ser uma barreira a outras formas de participação política (tradução nossa; Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 355).

Quanto às diferenças nos níveis de participação política entre os países analisados, Teorell, Torcal & Montero apontam duas interpretações: primeiro, a modernização económica, com ritmos diferentes entre os países, medida através do Produto Interno Bruto *per capita*; segundo, quanto tempo o país em causa esteve sob democracia, ou seja, a idade da democracia de um país – sendo que quantos mais anos o país esteve em democracia, maior o nível de participação política (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 348).

Assumindo a popularidade do voto em relação às outras atividades de participação política, é interessante percebermos quem é que recorre às urnas com o objetivo de influenciar as decisões políticas (o que nos permite refletir também sobre quem não vota). Segundo Lester W. Milbrath são as pessoas mais próximas do centro da

sociedade que participam mais, de forma geral, em relação às da periferia, já que “ocupam uma posição ambiental que naturalmente os liga às redes de comunicação envolvidas nas decisões políticas”, aumentando assim a probabilidade de alguém desenvolver traços de personalidade, crenças e atitudes que venham a facilitar a sua participação política (tradução nossa; Milbrath, 1981, p. 222). Ainda que haja controvérsia com o termo “centro”, Pasquino, em consolidação com outros autores, oferece uma definição do que é o centro de um sistema:

*do ponto de vista do estatuto socioeconómico, (...) [o centro é] constituído pelas pessoas e pelos grupos que dispõem de um nível elevado de rendimentos, têm instrução superior, desenvolvem uma actividade profissional não manual, controlam as suas ocupações e pertencem a sectores sociais, linguísticos, religiosos e étnicos dominantes (Pasquino, 2010, p. 88).*

Apesar do estatuto socioeconómico, como constata o autor, ser a variável independente para explicar os comportamentos de participação política – sendo que as pessoas com indicadores socioeconómicos mais favoráveis são as que votam mais e participam mais de forma geral – esta não explica tudo, já que se verificam situações em que cidadãos do centro se abstêm de participar e cidadãos periféricos e/ ou de baixo estatuto socioeconómico participam; porém, as posições políticas de maior relevo continuam a ser ocupadas por aqueles que estão mais próximos do centro (Pasquino, 2010, pp. 87-88). E o estatuto socioeconómico (marcado pelas componentes educação, rendimento e ocupação), é mais determinante numas atividades de participação política do que noutras: votar, por exemplo, requer menos capacidade de iniciativa e comunicativa que participar num protesto (Milbrath, 1981, p. 224).

Segundo a análise comparativa de Teorell, Toral & Montero (2006), na Europa Ocidental as atividades de participação política extra representativas estão ligadas sobretudo à atividade partidária. Os partidos políticos são os mobilizadores predominantes em novas democracias, como é especialmente, e como já fora mencionado, o caso de Portugal, o que não se verifica em democracias mais antigas (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 351). No entanto, os cidadãos que optam pelas formas tradicionais (convencionais) de participação não excluem as outras, como o protesto e *consumer participation* – ou seja, praticantes de formas convencionais tendem a participar de outras formas, e vice-versa (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 354; Milbrath, 1981, p. 205). Como Goldstone argumenta, “há apenas uma fronteira confusa e permeável entre política institucionalizada e não institucionalizada”, isto é, atividades políticas não institucionalizadas não são alternativas às primeiras, funcionando sim como um complemento (tradução nossa; Goldstone, 2004, p. 336). Com atividades políticas não institucionalizadas referimo-nos às ações que não fazem

parte do processo político formal e que têm como objetivo ser disruptivas, sendo elas legais ou ilegais (Burstein, Einwohner & Hollander, 2005, p. 136).

Vários autores identificam maior participação não eleitoral – bem como maior existência de movimentos sociais – em democracias mais desenvolvidas (Vráblíková, 2014, p. 205; Goldstone, 2004, p. 333; Tarrow, 2011, p. 179). A participação não eleitoral, na lógica de Pasquino (2010) sobre as modalidades de participação política, acima resumidas na tabela 2, poderia, evidentemente, enquadrar-se tanto nas clássicas ortodoxas, nas recentes heterodoxas, como nas ilegais, dado que atividades não inscritas nos momentos eleitorais podem ser convencionais ou não convencionais, já que apenas “votar” é um ato de participação eleitoral. Pela ótica de Teorell, Torcal & Montero (2006), participação não eleitoral pode ser qualquer atividade com o intuito de influenciar decisões políticas, que se desenrola no canal de expressão extra representativo, independentemente de ser *exit based* ou *voice based*; no canal de expressão representativo, seria também qualquer atividade política, à exceção de votar.

Segundo Vráblíková, são indicadores de participação não eleitoral: assinar uma petição, participar numa manifestação, num comício ou num encontro político, entrar em contacto com um político ou funcionário público com o objetivo de transmitir uma opinião, doar ou angariar dinheiro para uma atividade política ou social, ou entrar em contacto com os órgãos de comunicação, também para transmitir uma opinião (Vráblíková, 2014, p. 213). A autora conclui que o desenvolvimento económico (medido pelo Produto Interno Bruto *per capita*) e o percurso histórico da democracia de um país são fatores que mostraram ter influência na participação não eleitoral (Vráblíková, 2014, p. 215), fatores estes que já haviam aqui sido considerados relevantes para as variações na participação política por Teorell, Torcal & Montero (2006).

Referimos anteriormente que são as pessoas mais próximas do centro da sociedade quem mais participam politicamente, porém, existem outros fatores, não (diretamente) socioeconómicos, que antecedem o comportamento político. Mas de forma geral, assumimos que a decisão de agir ou de não agir é afetada sobretudo pelo ambiente, e pelos estímulos políticos presentes nesse ambiente (Milbrath, 1981, p. 208). Milbrath aponta vários fatores pessoais que influenciam a decisão dos cidadãos, no entanto, ainda assim, esses fatores são moldados pelo ambiente em que a pessoa se desenvolveu, como a educação e os rendimentos, acabando por se justificar no seu estatuto socioeconómico – a posição social de cada cidadão (como a classe social – ou a perceção subjetiva da classe social à qual pertence), não é responsável por determinar diretamente as ações políticas que este virá a adotar, mas molda a sua personalidade, crenças e atitudes, fatores estes que, por sua vez, vão afetar as decisões políticas do

cidadão (Milbrath, 1981, p. 212; p. 221). O amplo ambiente em que cada indivíduo se insere inclui não só o sistema político, como todo o cenário político e mesmo as tradições culturais (Milbrath, 1981, p. 209).

Existem três grandes modalidades de participação política: individuais, de grupo ou através de movimentos coletivos (Pasquino, 2010, p. 135). Distanciando-se de uma perspectiva individualista/ de escolha racional (“segundo a qual os indivíduos agem exclusivamente com base em cálculos racionais”), Pasquino parte do indivíduo “para explicar, através dos seus comportamentos, os processos de formação dos grupos e das actividades colectivas” (Pasquino, 2010, p. 75).

Para o termo que caracteriza a forma de participação política coletiva, encontramos várias denominações; “comportamentos colectivos”, “movimentos sociais” e “movimentos colectivos” são as sugestões de Pasquino (2010, p. 124). Considerando o sentido único que, para nós, têm as três opções, preferimos “movimentos sociais”, pela atenção que reúne dos teóricos que trabalham a participação política coletiva.

Charles Tilly diferencia amplamente movimentos sociais de qualquer tipo de grupo. Para o autor, o termo “movimentos sociais” denomina uma série de interações entre um conjunto de autoridades e os representantes do desafio para as mesmas autoridades (1979, p. 12), e por isso mesmo, estes movimentos “constituem um potencial rival para o sistema de representação política, podendo ter um papel determinante na reestruturação da relação entre o estado e a sociedade civil” (tradução nossa; Jenkins & Klandermans, 2005, p. 3). Porém, segundo Tilly, os grupos são importantes para os movimentos sociais – já que movimentos representam e recrutam participantes e apoiantes dos grupos de interesse que defendem (1979, p. 13).

Alberto Melucci distingue três tipos de movimentos sociais: os reivindicativos, os políticos e os de classe. Ainda que existam críticas e propostas alternativas a este quadro, é suficiente para demonstrar que, segundo o autor, tendo em consideração os objetivos dos participantes e dirigentes dos movimentos, estes se diferenciam entre si. Os movimentos reivindicativos têm como finalidade impor alterações nos meios de influência dos recursos socioeconómicos; os movimentos políticos, procuram acesso aos canais de participação política para assim modificar as relações de força, e os movimentos de classe propõem inverter a ordem social, o modo de produção e as relações de classe de uma forma geral. Os movimentos podem, porém, sofrer transformações quanto ao seu tipo, o que depende sobretudo da capacidade para conjugar as suas pretensões, para obter apoios/ aliados, bem como da resposta do Estado às exigências dos movimentos (citado por Pasquino, 2010, p. 131). Esta

distinção pode auxiliar o investigador, numa fase primária do estudo, a perceber se a teoria da estrutura de oportunidades políticas é oportuna para analisar o movimento pretendido.

Klandermans & Jenkins criam um instrumento – *diamond scheme* – para analisar a interação entre os movimentos sociais e o Estado. Este adequa-se a democracias ocidentais, já que pressupõe a existência de um sistema institucionalizado de representação política, baseado em partidos de massa e associações de interesse (2005, pp. 2-3).

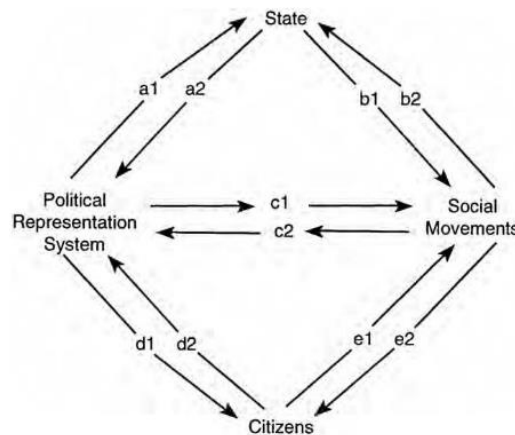


Figura 2. *Diamond scheme* (esquema em diamante): relações entre os movimentos sociais e o Estado (Jenkins & Klandermans, 2005, p. 3).

Com o esquema, os autores sugerem que existe um conjunto de relações obrigatórias dentro do sistema político. O sistema político será, então, o conjunto das relações desenhadas na figura 2 (Klandermans & Jenkins, 2005, p. 3). As setas *b1* e *c1* refletem as oportunidades políticas dos movimentos sociais, ou seja, o impacto do Estado e do sistema de representação política (como partidos políticos e grupos de interesse com acesso institucionalizado) nos movimentos sociais. Já o impacto dos movimentos sociais no Estado, traduz-se em *b2*, e no sistema de representação política, em *c2*; os movimentos sociais podem ainda ter impacto para alterar as preferências dos cidadãos, relação expressa pelas setas *e1* e *e2*. É através do protesto que os movimentos sociais tentam impactar no “sistema de representação, políticas públicas ou (...) relações entre os cidadãos e o Estado” (tradução nossa; Klandermans & Jenkins, 2005, pp. 2-4).

Para Eisinger, protesto é “qualquer forma de objeção ou reclamação verbal ou ativa” ou então “um conjunto de comportamentos diferenciados”. Enveredando pela última definição, o autor caracteriza o protesto como “uma variedade de tipos de manifestações coletivas, por natureza disruptivas, projetado para fornecer a “pessoas com relativamente pouco poder”, a possibilidade de negociação no processo político”

(tradução nossa; 1973, p. 5). O autor distingue ainda protesto de outras ações de objeção e de violência política: (a) o protesto é um ato coletivo levado a cabo por quem está, de facto, preocupado, e não por eventuais representantes, (b) quem protesta maximiza recursos e minimiza custos das exigências que faz – “os esforços para controlar os custos distinguem o protesto da violência política” e (c) a ameaça de violência do protesto é implícita, enquanto que em ações de violência política é explícita ou violenta de facto (tradução nossa; Eisinger, 1973 p. 6).

O protesto pode ser, no entanto, um indício de violência, por manifestar-se de forma não convencional, porém, não há uma relação direta que conclua que violência política é fruto de protesto (Eisinger, 1973, pp. 5-6), além de que a maioria dos protestos não são acompanhados por violência (1973, p. 37). É no contexto do estudo de protesto que Eisinger vai introduzir a teoria da estrutura da oportunidade política, ao relacionar a incidência do protesto com a estrutura de oportunidade política de uma determinada cidade (1973, p. 8).

No estudo da política dos movimentos sociais, importa sobretudo aprofundar três questões: as origens e os objetivos dos movimentos sociais, estratégias e táticas que adotam, e que resultados que colhem (Jenkins, 2005, p. 7). Porque os movimentos sociais não constituem o objeto de estudo do nosso trabalho, interessa-nos apenas refletir brevemente em torno do porquê de os movimentos sociais escolherem participar politicamente através de certa modalidade e atividade.

Charles Tilly afirma que as mudanças no repertório da ação coletiva ocorrem sobretudo através de três processos: (i) invenção ou adoção de novos meios, (ii) evolução ou adaptação de meios já disponíveis e (iii) abandono de meios que revelaram ser ineficazes, inapropriados, menos praticáveis ou mesmo perigosos (p. 15). Estudar os repertórios dos movimentos sociais permite-nos, além de descrever os meios de ação praticáveis disponíveis para os mesmos, ter noção dos custos e consequências das alternativas e assim, entender as “oportunidades, ameaças, repressão, facilitismo, poder e (...) os custos relativos e benefícios prováveis do leque de escolhas que o grupo realmente enfrenta” (tradução nossa; Tilly, 1979, p. 16).

No estudo dos movimentos sociais, uma perspetiva de oportunidade política afirma que o desejo dos movimentos de reivindicar, mobilizar apoiantes e influenciar é dependente do contexto (Meyer, 2004, p. 126).

Assumindo as várias relações entre os movimentos sociais e outros atores, com responsabilidade de representação ou não, o Estado é central no estudo dos movimentos sociais (Jenkins, 2005, p. 8). Craig Jenkins aponta três motivos para o

Estado ter este papel central na interação dos movimentos sociais com outros atores políticos: (i) movimentos sociais são inerentemente políticos, baseiam-se em exigências por mudanças sociais e, tendo o Estado o monopólio legítimo da violência, tem de estar envolvido na institucionalização dessas exigências, tornando-se um alvo para os movimentos sociais; (ii) o Estado organiza o ambiente político ao oferecer oportunidades e impor restrições; e (iii) porque os movimentos sociais buscam representação política (2005, p. 8). O sucesso dos movimentos sociais pode passar, segundo alguns autores, pela formalização dos seus objetivos, e um dos fatores centrais que contribui para esse sucesso é a estrutura de oportunidades políticas (Burstein, Einwohner & Hollander, 2005, p. 138; p. 141).

O Estado é o ator que detém institucionalmente o monopólio legítimo da violência (Weber, 1946, p. 334; Jenkins & Klandermans, 2005, p. 3; Jenkins, 2005, p. 8), o que lhe permite “tomar e executar decisões vinculativas, colocando-se no centro dos conflitos políticos” (tradução nossa; Jenkins & Klandermans, 2005, p. 2). Jenkins faz a distinção entre Estado, regime e governo, em que Estado se define, como vimos, como o ator que detém institucionalmente o monopólio legítimo da violência, regime é a “estrutura de regras e mitos legitimadores que sustêm esse monopólio” e o governo, que toma as “decisões vinculativas e autoritárias. Esta divisão permite-nos distinguir os movimentos sociais que desafiam as decisões do governo, dos que afrontam a estrutura do regime ou dos que têm como objetivo reorganizar o Estado – o sistema de representação política, encorpado pelas instituições que representam os interesses sociais, é o intermediário entre os movimentos sociais e o Estado (Jenkins, 2005, p. 7).

## **1.2 Uma análise sistémica**

David Easton propõe uma análise sistémica da política na tentativa de criar uma teoria política geral (1957, p. 383), ou seja, uma análise das relações e da dinâmica global entre os vários elementos de um sistema (Durand 1992, pp. 13-14). Segundo Easton, para efeitos de análise, assumir o sistema permite-nos separar a vida política das restantes atividades sociais (1957, p. 384).

Em oposição à abordagem racionalista clássica, a abordagem sistémica pressupõe: (i) que a investigação é conduzida da forma mais pertinente para o investigador, (ii) o englobamento do sistema com o meio, (iii) que o sistema tem um comportamento e (iv) agregação em vez de uma representação simplificada (Durand, 1992, p. 14). O autor sublinha ainda a importância da interação como a relação não causal entre os

elementos, sendo que um exemplo de relação que comporta esta reciprocidade é a retroação (*feedback*) e a importância de conhecer as partes de um sistema para o conhecer como um todo, e vice-versa, dado que o sistema não é apenas a soma dos elementos, mas se define pelo seu conjunto. O “arranjo de relações entre componentes ou indivíduos”, a criação de uma “nova unidade” e qualidades que as partes por si não tinham, traduz a organização do sistema; torna-se, por isto, necessário assumir a complexidade dos sistemas (Durand, 1992, pp. 14-16).

Segundo Daniel Durand, um sistema é definido pelos pontos de vista estrutural e funcional. Do ponto de vista estrutural, o sistema inclui quatro componentes: (i) uma fronteira, “mais ou menos permeável”, que separa o sistema do meio, (ii) os elementos, que são identificáveis, enumeráveis e classificáveis, (iii) uma rede de ligação, de transporte e de comunicação, que veicula toda a informação, (iv) reservatórios, que permitem fazer ajustes ao funcionamento do sistema. Do ponto de vista funcional, incorpora: (i) fluxos de vários tipos, (ii) centros de decisão, onde as informações são transformadas em ações, agindo sobre os frutos dos fluxos, (iii) canais de retroação, que permitem que os decisores estejam informados sobre o que se passa no sistema, e ajustar para futuras decisões, e (iv) prazos de resposta para os ajustes (Durand, 1992, pp. 17-19).

Assim como Durand, Easton atribui ao sistema político propriedades de identificação, que permitem diferenciar este de outros sistemas, através da identificação dos seus elementos, neste caso, de ações políticas, e da identificação de fronteiras que, como referimos, assume a existência de um ambiente no qual o sistema se insere (Easton, 1957, p. 385). Para além das propriedades de identificação, o sistema político caracteriza-se pela existência de *inputs* e de *outputs*.

As relações entre o sistema e o meio caracterizam-se pelas *entradas* e *saídas*; a análise sistémica do sistema político concebe os *inputs* (entradas) como as “exigências e apoios provenientes da sociedade” e os *outputs* (saídas) como as “respostas e decisões” ao que entra, que podem ter influência nas próximas exigências. Ao estudarmos o sistema político, acreditamos que este tem, pelas suas características, consequências para a sociedade, que se aplicam através de decisões autoritárias (Durand, 1992, p. 19; Pasquino, 2010, p. 12; Easton, 1957, p. 385).

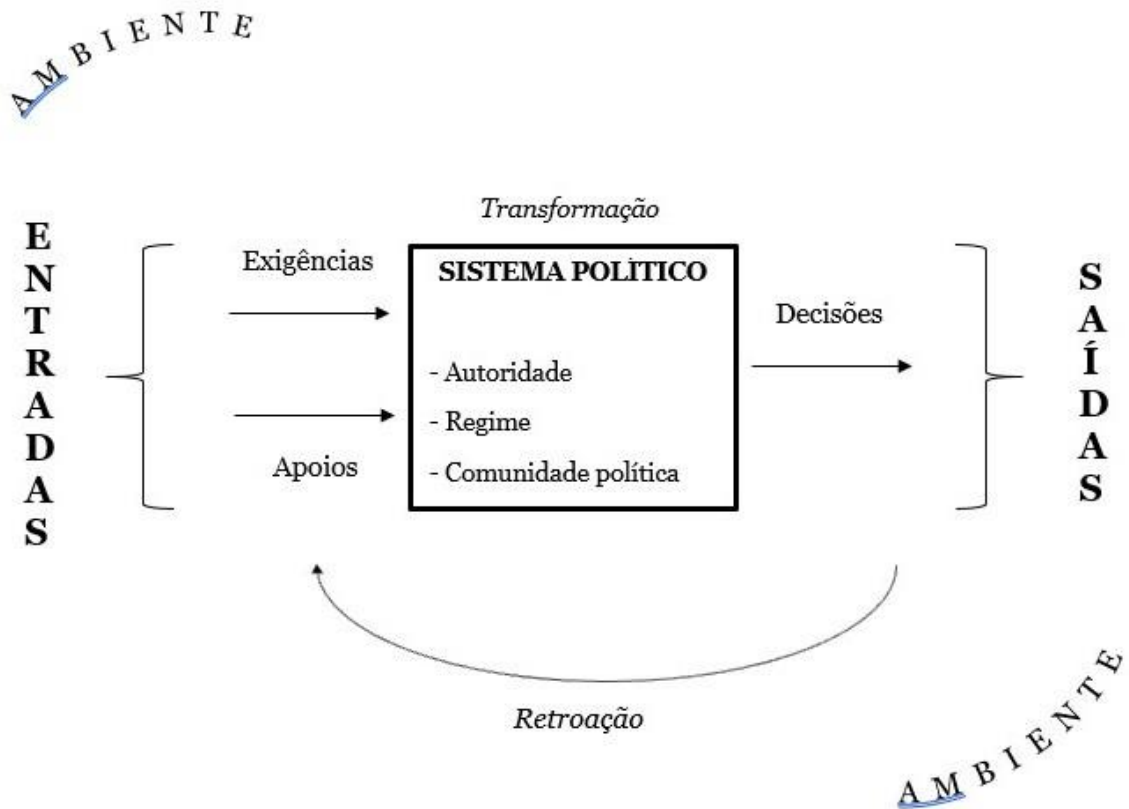


Figura 3. Modelo do sistema político (adaptado de Easton, 1957, p. 384, de Pasquino, 2010, p. 14, e de Durand, 1992, p. 18).

As entradas podem então ser sob a forma de exigências ou apoios. Os *inputs* são a razão pela qual emerge um sistema político, pela existência de exigências feitas por pessoas ou grupos que não conseguem satisfazer os seus desejos em sociedade – “apenas onde desejos requerem algum esforço especial por parte da sociedade para satisfazê-los de forma autoritária, podemos dizer que se tornaram *entradas* no sistema político” – pois as exigências podem ou não ser discutidas dentro do sistema, dependendo de outras variáveis, como o “acesso aos canais de comunicação” e o “conhecimento e qualidades políticas” para lidar com o assunto (tradução nossa; Easton, 1957, pp. 387-390). Além das exigências externas ao sistema (provenientes do ambiente), podem ainda existir exigências internas, por parte de elementos do sistema político – os *withinputs* (Easton, 1957, pp. 388-389). Dado que as exigências não são suficientes para fazer o sistema político funcionar, entra também enquanto *input* o apoio, quer à comunidade, ao regime ou ao governo, mas frequentemente este surge direcionado ao sistema político como um todo (1957, pp. 391-393).

Face a esta dinâmica, os sistemas devem controlar as relações com o meio, organizarem-se de forma eficaz, conservar a sua identidade, considerar diversidade no seu comportamento e, se aplicável, devem sofrer evolução. Os sistemas podem ser

abertos ou fechados. Os sistemas abertos realizam várias trocas com o meio (interações que se traduzem, como já referimos, em *inputs* e *outputs*), enquanto que os sistemas fechados se voltam para si (Durand, 1992, p. 20).

Mas como estabelecer a separação entre o sistema político e o ambiente? Para Easton, “a fronteira de um sistema político é definida por todas aquelas ações, mais ou menos diretamente relacionadas com a tomada de decisões vinculativas para uma sociedade”, sendo que, tudo o que não preenche este requisito, é visto como uma variável externa inserida no ambiente (1957, p. 385).

O ambiente político é, por isso, definido pelo sistema político que nele se insere. Eisinger aponta que o termo ambiente político é utilizado, sobretudo, para se referir “a aspetos da estrutura política formal, ao clima de responsividade governamental, à estrutura social e à estabilidade social” (tradução nossa; 1973, p. 1).

## Capítulo 2. Estrutura de Oportunidades Políticas

Alguns autores referem-se à estrutura de oportunidades políticas como uma teoria; outros como uma ferramenta de análise, ou ainda um conceito. Assumindo que uma teoria é constituída por um argumento central ou um conjunto de argumentos, que comportam por sua vez hipóteses, consideramos que seria mais justo tratarmos a estrutura de oportunidades políticas enquanto teoria. Continuando esta a ser um conceito e uma ferramenta, seria redutor nivelá-la a um elemento de estudo dos movimentos sociais ou de outras modalidades de participação política, já que o próprio conceito levanta outros fatores e dimensões.

Os autores que definem a estrutura de oportunidades políticas enquanto conceito ou ferramenta de análise, inserem a estrutura de oportunidades política na teoria do processo político. Nesta perspectiva, as principais teorias no estudo dos movimentos sociais são a teoria de mobilização de recursos, a teoria do processo político, e a teoria dos novos movimentos sociais. Assim como a teoria do processo político, também a teoria de mobilização de recursos se foca nas “condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva, tendo como pressuposto a racionalidade da ação coletiva” (Carlos, 2011, p. 153).

Se tanto a teoria de mobilização de recursos como a teoria do processo político assumem a racionalidade dos participantes políticos, por um lado, a primeira afirma que a mobilização depende dos recursos materiais e não materiais dos movimentos, disponíveis no seio da sociedade, por outro, a teoria do processo político privilegia o “papel do contexto político-institucional na emergência da ação coletiva” e afirma que a “coordenação e manutenção dos movimentos sociais dependem da estrutura política externa aos indivíduos e às suas organizações” (Carlos, 2011, p. 153; p. 159). Ou seja, não são os recursos internos ao movimento, como constata a teoria de mobilização de recursos, que favorecem a ação dos movimentos sociais, mas sim as oportunidades oferecidas pelo ambiente político, segundo a teoria do processo político (Carlos, 2011, p. 159).

Na mesma lógica das principais teorias que guiam o estudo da emergência e desenvolvimento dos movimentos sociais, outros autores dizem que este é feito maioritariamente através da análise de três fatores cruciais que designam por: (i) oportunidades políticas, (ii) estruturas mobilizadoras – as formas de organização disponíveis aos movimentos e (iii) processos de enquadramento – processos de

interpretação subjacentes à relação entre a oportunidade e a ação (McAdam, McCarthy & Zald, 1996, p. 2). Cada um deles determina que fenómenos são mais relevantes para a estruturação das oportunidades para a ação coletiva. Um estudo interdependente dos três fatores será o ideal para compreender de forma mais completa a dinâmica dos movimentos.

Kitschelt concebe os movimentos sociais enquanto “*decision-makers* coletivos e racionais que mobilizam os seus seguidores e promovem as suas causas com as melhores estratégias disponíveis dentro de recursos materiais e cognitivos limitados” (tradução nossa; 1986, p. 59). É também a convicção de que os “movimentos sociais (...) são moldados pelo amplo conjunto de constrangimentos políticos e oportunidades únicos ao contexto nacional em que estão inseridos” (tradução nossa; McAdam, McCarthy & Zald, 1996, p. 3), que contribui para a nossa preferência pelo fator oportunidade política, ao invés de analisar os movimentos sociais e participação política na ótica das estruturas mobilizadoras ou dos processos de enquadramento, ou mesmo à luz de outras teorias acima mencionadas.

Sendo assim, a estrutura de oportunidades políticas é o conceito mais discutido da abordagem do processo político para definir as características do ambiente externo relevante para os movimentos sociais (Carlos, 2011, p. 153; della Porta, 2013, p. 1), e por essa razão, a literatura sobre a teoria da estrutura de oportunidade política existe à luz da análise da emergência e do desenvolvimento de movimentos sociais. As teorias dos movimentos sociais são ferramentas que ajudam a explorar o comportamento dos Estados e dos protestantes (Abdel-Samad, 2014, p. 792) e o que aqui propomos é aplicação de uma teoria que encontra a sua razão de existência na dos movimentos sociais, a outras formas de participação política, ainda que individuais, até porque que existe um conjunto de comportamentos “que pode ser explicado como mobilização de movimento social” (Meyer, 2004, p. 136).

Segundo Rootes, o estudo dos movimentos sociais, outrora, era feito com incidência apenas sob as motivações destes grupos, negligenciando a sua relação com o Estado; por isso, e devido à marginalidade dos movimentos sociais (entendemos: na sociedade, na agenda política, e na Ciência Política), à forma de organização dos movimentos, ou simplesmente por parecerem não merecer um estudo focado na sua forma de participação, é que os movimentos sociais sempre tiveram mais atenção dos sociólogos que dos cientistas políticos – e a estrutura de oportunidades políticas vêm demonstrar o interesse comum destes cientistas sociais (Rootes, 1999, p. 1).

Assumimos que, assim como as variações na ação coletiva derivam sobretudo de variações na oportunidade (Koopmans, 1999, p. 97), a escolha da forma de participação política é dependente das oportunidades disponibilizadas pela estrutura.

No entanto, haverá movimentos em que a utilização do modelo da estrutura de oportunidade política não se vai revelar a melhor ferramenta de análise, assim como existem movimentos que não recebem atenção dos teóricos da mesma. Revela-se difícil e pouco oportuno procurar as oportunidades políticas de um movimento que não busca transformações políticas; acontece com os movimentos culturais ou de contracultura, cujo objetivo é, sobretudo, influenciar o conjunto de valores e normas culturais (Koopmans, 1999, p. 99). Koopmans concorda que é, de facto, mais pertinente utilizar a teoria em movimentos de cidadania (*citizenship movements*) mas que, ao contrário do que alguns críticos afirmam, este termo é bastante inclusivo – é o caso de movimentos étnicos que, à partida, estariam excluídos desta categoria, o que não acontece, até porque estudos da oportunidade política de movimentos de direitos da população negra, como estudos de novos movimentos sociais europeus, se revelaram úteis para a explicação do desenvolvimento dos mesmos (Koopmans, 1999, p. 98).

A escolha desta teoria como ferramenta de análise da oportunidade política para as várias formas de participação política, sobretudo não eleitorais, surge também da necessidade de relacionar participação política – oportunidade política para a participação política – com outras dimensões da qualidade da democracia, contribuindo, assim, para uma definição de qualidade da democracia mais aprofundada.

Organizamos este capítulo em duas secções: “a teoria”, na qual as definições e as dimensões reunidas vão ser expostas, e “críticas à teoria da estrutura de oportunidade política”, onde apresentamos algumas das críticas construtivas feitas a esta ferramenta.

## **2.1 A teoria**

### **2.1.1 Definição concetual**

Através da distinção entre Estados fortes e Estados fracos, Tocqueville inicia a análise da relação entre estruturas institucionais e o desenvolvimento de movimentos sociais (della Porta, 2013, p. 1), porém, o termo “estrutura de oportunidade política”, é introduzido explicitamente por Eisinger, em 1973, num estudo sobre o protesto em cidades americanas, onde o autor estabelece uma relação entre ambiente e

comportamento político e conclui que a “incidência do protesto está (...) relacionada com a natureza da estrutura de oportunidade política de uma cidade” (Eisinger, 1973, p. 33). O autor parte do pressuposto que as variáveis ambientais estão relacionadas entre si, formando um contexto, e originando uma relação entre o mesmo contexto e os padrões de comportamento político, isto considerando que os elementos do contexto são componentes de uma estrutura de oportunidade política (Eisinger, 1973, pp. 1-2).

Há uma confusão generalizada entre os teóricos da estrutura de oportunidades políticas que começa com a escolha do termo a utilizar. Verifica-se tanto a utilização de “estrutura de oportunidades políticas”, como “oportunidades políticas”, “estrutura de oportunidades” ou apenas “oportunidades” (Koopmans, 1999, p. 95). Rootes escreve ainda, no plural, “estruturas de oportunidade política” (1999, p. 1). Claro que em muitos casos pode ser apenas uma questão de preferência na escolha das palavras a utilizar, mas dado que cada expressão pode assumir significados diferentes, parece-nos importante entendermos a diferenciação dos conceitos. No decorrer do nosso trabalho optamos por assumir “estrutura de oportunidades políticas”, isto porque, aplicando ou não a teoria a um contexto, assumimos que este só tem uma estrutura, com várias oportunidades políticas que este oferece ou evita oferecer. Um contexto não terá mais que uma estrutura de oportunidades políticas e por isso não seria correto falarmos de estruturas. Pressupomos que devido à complexidade e dinâmica de um sistema político, que lidamos com uma série de oportunidades políticas.

Koopmans desconstrói os vários termos que compõem a denominação da teoria e responde a essa necessidade de esclarecimento de forma breve e crítica. Para o autor, as variações na oportunidade são as mais determinantes para a ação coletiva e resultam sobretudo da interação entre os movimentos sociais e os atores políticos e instituições; estas variações são sobretudo um produto da estrutura (1999, p. 96).

Entendemos oportunidade, de forma geral, como as “restrições, as possibilidades e as ameaças, que têm origem fora do grupo mobilizador, mas que afetam as chances de mobilizar e/ ou realizar os seus interesses” (tradução nossa; Koopmans, 1999 p. 96). Oportunidade é, por isso, tanto o conjunto de opções para ação como a previsão dos resultados, desejáveis ou indesejáveis, dependentes das opções para ação disponíveis (1999, pp. 96-97).

Goldstone & Tilly vêm a oportunidade como a “probabilidade de que as ações de protesto social levem ao sucesso, alcançando um resultado desejado” (tradução nossa; 2001, p. 182). Os dois autores acreditam que as ameaças são um fator independente às oportunidades, e que a relação entre os dois fatores não significa, necessariamente, que

um aumento da ameaça se traduz numa redução de oportunidades, e vice-versa (2001, p. 181).

A oportunidade política aumenta por influência de fatores externos ou internos que, de alguma forma, enfraquecem o Estado e/ ou por mudanças sociais que provoquem um aumento de recursos para os grupos que procuram essa mudança (Goldstone & Tilly, 2001, p. 180).

Mais uma vez, é por assumirmos que as variações na ação coletiva derivam, sobretudo, das variações na oportunidade, que a teoria se torna útil. Mas serão todas as oportunidades, políticas? Não é consensual que os movimentos sociais sejam, inerentemente, políticos, nem que as oportunidades possam ser produto da interação entre os movimentos sociais e atores políticos (Koopmans, 1999, pp. 97-98). Koopmans distingue dois tipos de oportunidades: as que afetam a realização dos objetivos do movimento e as que afetam a ação coletiva em si. Para tais conclusões, assumimos que os movimentos sociais têm objetivos e tentam, através da ação coletiva, alcançá-los e que, para tal, avaliam as vantagens e as desvantagens das opções disponíveis (1999, pp. 102-103).

Agarramo-nos às assunções de Koopmans e assumimos, mais uma vez, que as oportunidades relevantes para explicar o desenvolvimento da ação coletiva são, essencialmente, moldadas estruturalmente (1999, p. 99). Levanta-se uma questão, literalmente, estrutural. O que é a estrutura? A resposta não é, também, consensual, mas parece certo que a definição de estrutura – mais estrita ou mais vasta – dada pelos diferentes autores, vai influenciar a definição da teoria e a dimensão dos fatores considerados estruturais e, conseqüentemente, dos não estruturais.

O conjunto de possibilidades e riscos que se apresenta aos movimentos enquanto oportunidades é estrutural no sentido em que não pode ser facilmente alterado pelos mesmos. Essas oportunidades podem ser, segundo Koopmans, relativamente estáveis e fixas, no entanto, qualquer oportunidade, ainda que estrutural, pode sofrer alterações (1999, p. 99). A ação coletiva é capaz de provocar impactos estruturais, o que implica uma transformação profunda do sistema político em causa e, conseqüentemente, da estrutura de oportunidades políticas (Kitschelt, 1986, p. 67). A possibilidade de um sistema político sofrer impactos estruturais, inviabiliza o sentido estrito dado à teoria da estrutura de oportunidades políticas, pelo simples facto de até o que é garantido como fixo, poder sofrer mudanças; o modelo revela-se, assim, especialmente útil no estudo de revoluções (Koopmans, 1999, p. 99).

Em resposta a esta necessidade de diferenciação dos termos a utilizar, podemos concluir que a oportunidade nem sempre é política, e a oportunidade política nem sempre é estrutural, assim como nem toda a oportunidade estrutural é política (a estrutura de oportunidade cultural influencia, também, o ambiente dos movimentos sociais); não sendo as oportunidades estruturas, as estruturas podem sim influenciar as oportunidades, o que não significa que todas as oportunidades sejam estruturais (Koopmans, 1999, pp. 101-102).

Tarrow descreve quatro formas de como a ação coletiva produz oportunidade para outros. Primeiro, quando um grupo expande as oportunidades para si mesmo, através, por exemplo, da expansão do seu reportório – quando as autoridades não conhecem o reportório, o tempo das mesmas se prepararem para responder, permite que o grupo e o público ganhem oportunidades. Em segundo lugar, quando o grupo expande as oportunidades para os outros, ao colocar assuntos na agenda, demonstrando a utilidade da ação coletiva. A criação, em terceiro lugar, de oportunidades também para os oponentes, por exemplo, quando um grupo ameaça outro, permite ao segundo que este aja sobre o primeiro. E por último, a criação de oportunidades para as elites: oportunidade “negativa” dos grupos e elites do sistema para a repressão e oportunidade “positiva” para se assumirem como representantes dos movimentos e das suas causas (1996, pp. 58-60).

Os aspetos da oportunidade podem ser fixos ou voláteis. Os aspetos voláteis são os que interferem diretamente com as explicações para a mobilização e relação entre a estratégia adotada e o grau de abertura das janelas de oportunidade (Gamson & Meyer, 1996, p. 277). Para Kriesi, Koopmans, Duyvendak & Giugni, oportunidades voláteis são elementos do contexto político que podem sofrer alterações a curto prazo, onde dimensões da estrutura de oportunidades políticas que abordaremos adiante, como abertura do acesso à participação, mudanças no alinhamento, disponibilidade de aliados e divergências dentro e entre elites, se inserem nesta categoria (2002, p. 53). Os aspetos fixos da oportunidade, por sua vez, são mais oportunos para as comparações transacionais que procuram explicar a atividade dos movimentos bem como o sucesso dos mesmos (Gamson & Meyer, 1996, p. 277), como o fez Kitschelt (1986), ao explicar como é que as diferentes estruturas estatais influenciam as estratégias dos movimentos e a sua efetividade em influenciar as políticas nucleares.

Para os dois autores, os elementos relativamente estáveis da oportunidade política são os mais úteis para comparar a incidência e o sucesso dos movimentos sociais em diferentes contextos, enquanto que os elementos voláteis são mais úteis para compreender o processo de interação entre a abertura e o fechamento do espaço

político e as escolhas estratégicas dos movimentos, bem como permitem uma melhor explicação dos processos dinâmicos e de mobilização dos movimentos (como por exemplo, a mudança de alianças) (Gamson & Meyer, 1996, p. 278; p. 289).

Uma boa definição do conceito de estrutura de oportunidades políticas pode ser dada através das contribuições de vários autores. Kitschelt concebe estrutura de oportunidade política enquanto uma “combinação específica de recursos, acordos institucionais e precedentes históricos para a mobilização social, que facilitam o desenvolvimento dos movimentos de protesto por um lado, e o restringe por outro” (tradução nossa; 1986, p. 58). São “(...) sinais consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou nacionais – para atores sociais ou políticos, que tanto os encorajam como desencorajam a usar recursos internos para formar movimentos sociais” (tradução nossa; Tarrow, 1996, p. 54). A estrutura de oportunidade política define, por isso, “o grau em que os grupos são provavelmente capazes de ganhar acesso ao poder e de manipular o sistema político” (tradução nossa; Eisinger, 1973, p. 33).

A importância dada por Eisinger ao contexto viria a aclamar que o comportamento dos indivíduos e grupos para com atores do sistema político não estaria determinado apenas pelos seus recursos, mas sobretudo pelo sistema político em si, pela forma como este se apresenta e pelas opções que permite tomar. A estrutura de oportunidades políticas não determina totalmente o percurso dos movimentos sociais, porém, em configurações/ contextos diferentes, movimentos com exigências semelhantes sofrem variações (Kitschelt, 1986, p. 58).

Podemos assumir, de forma resumir o conceito, que a estrutura de oportunidades políticas é um filtro entre a mobilização dos movimentos e a escolha de estratégias que este pode tomar, dentro do leque de oportunidades disponíveis, bem como a sua capacidade de alterar o ambiente em que está inserido (Kitschelt, 1986, p. 59).

## 2. 1. 2 Dimensões da Estrutura de Oportunidades Políticas

O sistema político pode apresentar uma estrutura de oportunidades aberta, fechada ou mista, quanto à sua disposição ou capacidade responsiva e representativa. A estrutura de oportunidades de um sistema político é aberta se o governo for responsivo às exigências dos cidadãos, é fechada se não o for, e mista se apresentar traços de ambos. Contudo, a abertura que a estrutura de oportunidades políticas apresenta não é de interpretação objetiva (Goodwin & Jasper, 1999, p. 33). Ainda que assumamos que em sistemas abertos, há mais mobilização, não sendo a estrutura de oportunidades

políticas clara para os cidadãos, os grupos sociais assumem o importante papel de ser o elo entre o contexto político e o comportamento individual, influenciando, por isso, o nível de participação não eleitoral (Vráblíková, 2014, p. 209).

Autores como Kitschelt (1986), McAdam (1996), Tarrow (1996; 2011) e Meyer (2004) desenvolveram a teoria da estrutura de oportunidades políticas, seguindo sempre a lógica de que, tal como Eisinger (1973) insinuou, que os desejos de reivindicação, mobilização e influência dos movimentos sociais dependem do seu contexto (Meyer, 2004, p. 126).

Tarrow aponta quatro aspetos ou sinais que consideram ser os mais salientes na oportunidade: a abertura de acesso ao poder, a mudança de alinhamentos, a disponibilidade de aliados influentes e a divisão dentro e entre elites (1996, p. 54). Outros autores corroboram as quatro dimensões que Tarrow (1996) atribui à estrutura de oportunidade política, ao considerar que a abertura no acesso à participação de novos atores, o realinhamento político, a disponibilidade de aliados influentes e o afastamento dentro das elites são fatores que causam abertura no sistema, aumentando a probabilidade do sucesso, isto é, aumentando a oportunidade dos movimentos sociais (McAdam, 1996, p. 28; della Porta, 2013, p. 2).

Relativamente à primeira dimensão – acesso crescente –, importa referir que a natureza dos sistemas fechados é a de restringir o protesto, enquanto que nos sistemas abertos, apesar de não haver essa repressão, a participação política tende a ser canalizada para os canais institucionais. Por estas razões, o protesto ocorre em “sistemas caracterizados por fatores mistos” (tradução nossa; Eisinger, 1973, p. 9).

A estabilidade do alinhamento político, uma das dimensões consensuais entre os autores, também influencia os movimentos sociais: a instabilidade do alinhamento político, que no caso de regimes democráticos se verifica pela instabilidade eleitoral, propicia ações de conflito, principalmente quando surgem novas coligações. O surgimento de novas coligações provoca “incerteza entre os apoiantes, encorajam os desafidores a tentar exercer poder marginal, podendo até induzir as elites a competir pelo apoio exterior” (tradução nossa; Tarrow, 1996, p. 55; 2011, p. 165).

A divisão dentro e entre elites, outro fator considerado na criação de oportunidades políticas, pode criar oportunidades a grupos que tinham poucos recursos para agir, ao mesmo tempo que encoraja parte da elite (a parte que não possuía poder ou que o perdeu) a fornecer esses recursos (Tarrow, 1996, p. 56; 2011, p. 166). Divisões na elite, quando temporárias, podem ainda ser “facilmente confundíveis com um Estado estruturalmente fraco” (Tarrow, 2011, p. 178). Por último, segundo o autor, a existência

de aliados influentes, capazes de resistir à repressão e de negociar em nome dos movimentos sociais, impulsiona a ação dos mesmos (2011, p. 166).

A estrutura institucional formal do sistema político, bem como os procedimentos e as estratégias predominantes das elites políticas ao lidar com os movimentos desafiadores, podem constituir também elementos a considerar na estrutura de oportunidades políticas; estes são elementos relativamente estáveis do contexto político dos movimentos sociais, em contraste com os mais voláteis (Kriesi *et al.*, 2002, p. 26).

Kriesi propõe restringir a noção de estrutura de oportunidade política aos aspetos de um sistema político que determinem o desenvolvimento de um movimento, já que as condições disponibilizadas pelo sistema político determinam o conjunto de opções estratégicas para a mobilização (2005, p. 83). O autor suporta-se em Kitschelt (1986) para distinguir *political input structures* de *political output structures*: um sistema político pode ser mais ou menos aberto quanto aos seus *inputs*, e mais ao menos forte nos seus *outputs* – “abertura implica o acesso formal para os que estão de fora; força implica a capacidade de ter as coisas feitas” (tradução nossa; Kriesi, 2005, p. 84). Ou seja, segundo o autor, os aspetos que determinam a abertura formal do Estado para as *entradas*, também determinam a força do que sai, traduzido em *outputs*.

A distinção entre Estados abertos e Estados fechados e, conseqüentemente, entre Estados fortes e Estados fracos, é transversal a vários autores. O grau de abertura e a força do Estado são fatores que vão influenciar fortemente a mobilização da ação coletiva. Estados mais centralizados são mais autónomos pelo que impõem decisões mais facilmente, porém, um Estado fraco é mais favorável à mobilização da ação coletiva (Kriesi, 2005, p. 85). Apesar de tendermos a assumir que regimes autoritários inibem movimentos sociais e que regimes representativos facilitem a existência dos mesmos, aspetos de regimes repressivos deixam espaço para ações de protesto, bem como aspetos dos representativos podem provocar a diminuição das mesmas (Tarrow, 2011, p. 170).

Como constatamos em relação ao estudo dos movimentos sociais, o Estado revela-se central na discussão da estrutura de oportunidades políticas, tanto por ser uma teoria que se constrói em torno dos movimentos sociais, como por o Estado ser o responsável por tomar as decisões vinculativas no sistema político, ao qual os movimentos dirigem as suas exigências. No entanto, o grau de importância que o Estado assume para os movimentos sociais como para a teoria da estrutura de oportunidades políticas, é subjetivo entre os autores.

*The state is therefore simultaneously target, sponsor, and antagonist for social movements as well as the organizer of the political system and the arbiter of victory (...) the state shapes the relationships between social movements and the institutionalized interest representation system (Jenkins & Klandermans, 2005, p. 2).*

O “acesso formal” caracteriza-se pela institucionalização dos procedimentos democráticos. Um procedimento democrático direto, é a iniciativa popular, como o referendo, que permite a alocação de um assunto na agenda política (porém, apesar dos referendos demonstrarem uma oportunidade para intervir, são realizados após uma decisão já ter sido tomada) (Kriesi, 2005, p. 84).

Um dos fatores que influencia o grau de acesso formal ao Estado é o seu grau de centralização territorial, bem como o seu grau de concentração de poder estatal, portanto: quanto mais um Estado é descentralizado territorialmente, maior é a permissão de acesso formal ao mesmo; quanto melhor é a separação entre os três poderes (“the more elaborate the checks and balances”), maior o grau de acesso formal ao Estado (Kriesi, 2005, p. 84). Quando o *decision making* é centralizado existem menos canais de influência para os cidadãos, ou seja, menos opções disponíveis para influenciar; no entanto, Estados centralizados são mais eficazes, mas não têm em consideração participantes não eleitorais (um indício de que o grau de centralização do poder estatal determina a abertura à participação não eleitoral) (Vráblíková, 2014, p. 206). A descentralização das instituições provoca conflito e competição entre os atores políticos, o que, por sua vez, vai despertar os cidadãos para se envolverem de forma não eleitoral, ao contrário do que aconteceria se o consenso fosse incentivado (Vráblíková, 2014, p. 208). Voltaremos a falar de como a descentralização influencia a participação política no quarto capítulo.

As opções existentes para a participação política, ou seja, a abertura do Estado para participar politicamente, determina as estratégias que podem ser adotadas pelos participantes. Estes podem assumir uma estratégia de confronto, quando se deparam com bloqueios, ou assimilativa quando verificam uma abertura. As estratégias dos movimentos sociais, bem como as estruturas institucionais e de aliança e as clivagens políticas, fazem parte das estruturas de oportunidades (Meyer, 2004, p. 131; Kriesi, 2005, p. 83).

O Estado pode, consoante o seu grau de abertura, promover a ação, neste caso, estando o acesso facilitado, mas também pode espoliar ação ao “produzir políticas não desejadas ou ameaças políticas, aumentando os custos da inação” (Meyer, 2004, p. 131). Episódios de conflito aumentam quando as pessoas ganham acesso a recursos externos que as fazem crer que podem acabar com injustiças e que podem encontrar oportunidades onde usar esses recursos, bem como quando são ameaçadas por custos

que afetam os seus interesses, valores, mas ainda têm a perceção de que podem vencer. As ameaças não só podem constituir oportunidades ou falta de oportunidades, como também representam os custos da ação ou da inação (Tarrow, 2011, p. 160).

No entanto, como vimos, as oportunidades nem sempre são objetivamente visíveis, ou seja, podem ser percecionadas (Goodwin e Jasper, 1999, p. 33; Tarrow, 2011, p. 164), pelo que indivíduos ou movimentos podem inibir-se de realizar iniciativas por percecionarem ameaças ou repressão, do mesmo modo que podem agir por verem oportunidades, e acabarem por falhar por elas não existirem de facto (*pseudo-opportunities*: são percecionadas mas não existem ou são muito ténues) (Tarrow, 2011, p. 164). Uma característica da “politica de conflito”, ou seja, das ações de protesto, é que expandem recursos e, por sua vez, oportunidades para outros grupos que tencionam dar continuidade ou contribuir para a melhoria do movimento (Tarrow, 2011, pp. 164-169).

O emprego de métodos coercivos para diminuir ou acabar com o protesto não parece ser eficaz e, como mencionamos, apesar de regimes autoritários/ repressivos tenderem a oferecer menos oportunidade para participação, aspetos destes regimes podem ter o efeito contrário do desejado, provocando mais participação e protesto (Tarrow, 2011, p. 170). Devido a esta ineficácia dos meios coercivos para travar ações de protesto, as instituições podem “canalizar” o conflito. Segundo Tarrow, *channeling* consiste no aumento de custos à organização e à mobilização (a longo prazo). Também para quem “canaliza” estão associados custos, quer administrativos e financeiros, quer a omissão de informações e críticas construtivas (2011, pp. 172-173).

Eisinger considera que a incapacidade das autoridades para reprimir o protesto – *official tolerance* – tem o mesmo efeito que a permissão para realizar ações desse tipo (1973, p. 37), o que vai representar oportunidade no sistema político. A tabela 3 enquadra a postura estatal face a ações de protesto e à aproximação de atores conflituosos, diferenciando Estados fortes e Estados fracos relativamente às estratégias, que podem ser exclusivas ou inclusivas (Tarrow, 2011, p. 175; Kriesi, 2005, pp. 87-88):

Tabela 3. Resposta estatal ao protesto (adaptado de Kriesi, 2005, pp. 87-88 e de Tarrow, 2011, p. 175).

Estratégias predominantes	Estrutura institucional formal	
	Estados fracos	Estados fortes
Exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusão formal</li> <li>- Forte repressão</li> <li>- Possibilidade de veto, mas sem mudanças substantivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exclusão total</li> <li>- Forte repressão</li> <li>- Sem possibilidade de veto ou de mudanças substantivas</li> </ul>
Inclusiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração processual total</li> <li>- Acesso formal e informal</li> <li>- Fraca repressão</li> <li>- Possibilidade de veto, mas sem concessões substantivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooptação informal</li> <li>- Fraca repressão</li> <li>- Sem possibilidade de veto, mas concessões substantivas</li> </ul>

Estados fortes têm capacidade de implementar as políticas que escolhem apoiar. Caso a oposição seja conivente com as políticas, a oposição vai participar de forma convencional, quando não concorda com as mesmas, poderá partir para o protesto, mesmo com recurso à violência. Os Estados fracos, por estarem abertos à participação de forma geral, lidam naturalmente com opositores (Tarrow, 2011, pp. 175-176).

## 2.2 Críticas à teoria da estrutura de oportunidades políticas

As principais críticas à teoria da estrutura de oportunidades políticas são construtivas na medida em que os seus autores não rejeitam totalmente o modelo, mas procuram reformulá-lo. Jeff Goodwin e James M. Jasper, responsáveis pelas principais críticas às quais os teóricos procuram responder, referem, sobretudo, a tautologia da teoria como seu principal defeito. O argumento é que, sendo a oportunidade política um fator que determina a possibilidade de emergência de movimentos sociais, e sendo os movimentos sociais uma associação de pessoas com objetivos políticos, torna-se óbvio que oportunidade política se define pela possibilidade de as pessoas agirem coletivamente e que os movimentos sociais requerem oportunidade política. O conceito de oportunidade política estaria construído, por isso, pela definição de movimentos sociais (Goodwin & Jasper, 1999, pp. 30-31).

Goodwin & Jasper apontam também que, ainda que existam dimensões da estrutura de oportunidades políticas consensuais, cada autor elabora o conjunto de dimensões que considera oportuno para constituir a estrutura de oportunidades políticas, acabando por lhe dar uma definição muito estrita ou muito ampla (1999, p. 31) – [a estrutura de oportunidades políticas] “está em perigo de se tornar uma esponja que absorve praticamente todos os aspetos do ambiente dos movimentos sociais – instituições políticas e cultura, crises de vários tipos, alianças e mudanças políticas” (tradução nossa; Gamson & Meyer, 1996, p. 275). Apesar de della Porta definir dimensões que

causam abertura no sistema que acabam por ser consensuais com a maioria dos autores como a instabilidade eleitoral, as divisões da elite e a disponibilidade de aliados, a autora também concorda que a falta de consenso nas dimensões que constituem a estrutura de oportunidades políticas leva um alargamento do conjunto das mesmas, acabando por incluir todas as dimensões contextuais (políticas ou não) que pudessem ter impacto nos movimentos sociais (2013, p. 3).

Os quatro fatores consensuais – grau de abertura do sistema político institucionalizado, o grau de estabilidade do alinhamento das elites políticas, a existência de aliados influentes, e a divisão dentro e entre as elites – não são, para alguns autores, suficientes para explicar a ascensão de movimentos, tendo os autores de completar esse conjunto com fatores específicos que julga ser necessários (Goodwin & Jasper, 1999, p. 32).

Como já havíamos mencionado, tanto ou mais do que a existência ou a inexistência de oportunidades políticas, também a perceção da existência dessas oportunidades condiciona o desenvolvimento e por consequente, o sucesso, dos movimentos sociais. Autores afirmam que a oportunidade política pode não passar de interpretação (McAdam, 1996; Gamson & Meyer, 1996; Goodwin & Jasper, 1999; Tarrow, 2011), não havendo assim, oportunidades objetivas, podendo existir, até, uma tendência para ver oportunidades onde estas não existem (Gamson & Meyer, 1996, p. 286). Para della Porta, nenhuma oportunidade política tem efeito, de facto, se não for percebida como tal (2013, p. 3). Para Gamson & Meyer, os movimentos são demasiado otimistas quanto às oportunidades e acabam por desvalorizar os constrangimentos existentes, também porque é função dos movimentos sociais sustentar a ideia de que a ação coletiva vai dar frutos (1996, pp. 289-290). Os movimentos podem por isso agir por percecionarem oportunidades e falharem por elas não existirem ou serem muito superficiais (*pseudo-opportunities*) (Tarrow, 2022, p. 164).

A importância da cultura na perceção e até na construção da estrutura de oportunidades políticas é salientada por vários autores (Gamson & Meyer, 1996, p. 279; McAdam, 1996, p. 25), ao ponto de que, em alguns casos, se fale de estrutura de oportunidades culturais (Koopmans, 1999, p. 192). O ênfase no político dado pela teoria da estrutura de oportunidades políticas descarta, segundo della Porta, o papel das dimensões culturais (2013, p. 4). Os movimentos sociais, ao desafiar as autoridades e os códigos culturais, mesmo não tendo espaço político que lhes crie oportunidade necessária para o protesto, podem acabar por encorajar mais mobilização e, conseqüentemente, criar oportunidade para outros (Gamson & Meyer, 1996, p. 287).

O impacto das variáveis também é questionável para Goodwin & Jasper. As mesmas variáveis comportam-se de forma diferente em casos distintos, ora são responsáveis por criar oportunidade, ora por fechar, podendo ainda explicar ambos os resultados; ou seja, para muitas variáveis não há um consenso de como afetam, de facto, a oportunidade (Gamson & Meyer, 1996, p. 282). A afirmação é a de que as oportunidades não resultam, necessariamente, de fatores invariáveis que provocam determinados resultados (Goodwin & Jasper, 1999). Goldstone (2004) levanta dúvidas sobre como é que as variáveis interagem: que combinações de fatores são necessárias para produzir certos padrões? Donatella della Porta levanta também incertezas sobre que variáveis dentro das oportunidades políticas afetam que características dos movimentos sociais, porém, consegue dar o exemplo da descentralização territorial, que afeta geograficamente a decisão dos movimentos sociais de onde agir, bem como a presença de aliados no governo (2013, p. 3).

Gamson & Meyer sugerem ainda que as táticas e as estratégias que os movimentos adotam são irrelevantes para o seu sucesso, e que o que realmente importa é a altura em que o sistema demonstra abertura e por isso vulnerabilidade aos desafios – uma abordagem de grande oportunidade (*big opportunity*), que afirma que não há atividade por parte dos movimentos que abra o sistema, e que é uma questão de acaso isso acontecer. As grandes oportunidades seriam mais estáveis e relacionadas com o ambiente em relação a oportunidades mais pequenas e voláteis, a que um nível de análise menos amplo permite responder a questões como o porquê de certos movimentos crescerem em certo período com um nível de abertura aparentemente não tão amplo. São as oportunidades mais pequenas e temporárias (marcadas por uma *policy window*) que abririam oportunidades temporárias para a defesa de questões específicas (Gamson & Meyer, 1996, pp. 280-281).

Em relação à aplicabilidade do modelo, consta que este falha ou não testa movimentos que não são, diretamente, políticos; no caso de movimentos culturais, o estudo através da estrutura de oportunidade política parece menos oportuno (Goodwin & Jasper, 1999, p. 35). Os autores colocam a hipótese de que o estudo de movimentos através da lente da estrutura de oportunidades políticas tem melhor aplicabilidade em “movimentos de cidadania”, cujas exigências se direcionam ao Estado, ao contrário de movimentos como os culturais ou artísticos, que, não fazendo exigências políticas, não testam a teoria de oportunidade política (Meyer, 2004, p. 132). Não podemos descartar, de facto, que a cultura também tem uma estrutura. Koopmans fornece o exemplo dos fatores cidadania e identidade nacional que, ao estarem materializados em documentos

constitucionais, acabam por afetar e fazer parte da estrutura de oportunidades políticas do país (Koopmans, 1999, p. 192).

Segundo McAdam, o modelo de estrutura de oportunidade política parece ser menos oportuno no caso de movimentos *spin-off*, ou seja, de movimentos que encontram justificação para a sua origem em movimentos mais antigos, os movimentos “iniciadores”. O autor afirma que as oportunidades políticas disponíveis são menos relevantes no caso de movimentos *spin-off*, comparativamente à importância que as oportunidades apresentam para os movimentos “iniciadores” (McAdam, 1996, p. 31). Em conformidade com este argumento, Goodwin & Jasper apontam que os movimentos sociais *spin-off* não resultam da expansão de oportunidades políticas, são possibilitados sim pelas oportunidades que os movimentos “iniciadores” criaram (1999, p. 39). Mas não estamos nós a falar de oportunidade? A janela aberta pelos movimentos originais são parte das oportunidades políticas que vão servir os movimentos mais recentes. Tarrow constata que uma das características que mais sobressai da política de conflito e, como vimos, dos movimentos sociais de forma geral, é que estes permitem a expansão de oportunidades para os outros; o facto dos grupos de protesto colocarem assuntos na agenda, permite que posteriormente, outros movimentos possam agir mais facilmente sob eles (Tarrow, 2011, p. 167).

McAdam afirma que, enquanto que as “estruturas mobilizadoras” e os “processos de enquadramento” se revelam igualmente importantes para movimentos tanto “iniciadores” como *spin-off*, a expansão de oportunidades políticas revela-se ser menos determinantes para o desenvolvimento dos últimos (1996, p. 32). Podemos concordar na medida em que está desvendada uma das oportunidades, uma oportunidade de alguma forma já expandida, a que o novo movimento recorreu, o que não retira importância ao facto de esta poder ter sido determinante para a emergência e para o desenvolvimento do mesmo. Recorrendo a uma analogia da economia, podemos dizer que a Lei da Utilidade Marginal define que a utilidade marginal de um produto decresce cada vez que se consome mais uma unidade desse produto. A utilidade total dir-nos-á que beneficiamos com mais unidades do produto, mas a marginal diz-nos que, a cada unidade somada, a utilidade por unidade é menor, comparativamente às anteriores. No caso das oportunidades políticas ou, de forma a sermos mais precisos, da percepção que os movimentos têm das oportunidades políticas, estas vão parecendo somar menos importância a cada movimento e a cada conquista da causa que ele comporta, pois provavelmente não são desafios da escala dos que os primeiros movimentos enfrentaram ao serem os primeiros a colocar o assunto na agenda.

Goodwin & Jasper e Goldstone apresentam três grandes dificuldades à teoria da estrutura de oportunidades políticas, numa tentativa de desconstruir os três conceitos-chave que compõem a teoria. Primeiro, quando falamos em “político” – em oportunidades políticas – condicionamos a natureza das oportunidades a atores estatais, menosprezando o papel de contramovimentos, de aliados e de conjunturas nacionais ou internacionais (Goodwin & Jasper, 1999, p. 35; Goldstone, 1999, p. 356). Porém, ainda que Koopmans concorde até certa medida que o modelo procura leis universais, não há exemplos em que este tenha desrespeitado contextos e percursos históricos (1999, p. 94). Em segundo lugar, a sobrevalorização das oportunidades em relação aos constrangimentos, como ameaças, repressão ou ações de contramovimentos (Goldstone 1999, 356), quando o que acontece é que a mobilização se dá frequentemente por resposta a constrangimentos e não tanto às oportunidades “positivas” (Goodwin e Jasper, 1999, p. 39). A última reticência quanto à teoria, o termo “estruturas” que, quer constantes ou em mudança, enfatizam condições de larga-escala necessárias para provocar certos resultados (Goodwin & Jasper, 1999, p. 41; Goldstone, 1999, p. 356).

É verdade que conceptualizações demasiado amplas, que abranjam “todas as condições e circunstâncias que formam o contexto para a ação coletiva” (tradução nossa; Gamson & Meyer, 1996, p. 275), passíveis de se aplicar a qualquer contexto e qualquer regime, não serão úteis para uma análise completa, mas também nos parece pouco construtivo uma crítica, como a de Goodwin & Jasper, pela teoria ora ser ampla demais, ora por ser estrita e não conseguir explicar tudo (Koopmans, 1999, p. 94; p. 192).

Goldstone propõe um termo alternativo à estrutura de oportunidades políticas: “campos relacionais externos” (*external relational fields*). O autor propõe que se mapeie os movimentos sociais, de forma a fazer uma análise dinâmica e a compreender as suas possibilidades de crescimento, algo que, segundo o autor, a teoria da estrutura de oportunidades políticas não oferece (Goldstone, 2004, p. 360). O termo pressupõe o rastreio (i) dos movimentos e dos contramovimentos em competição, bem como a formação de alianças; (ii) as instituições políticas e económicas que contribuem para a formação do contexto; (iii) os vários níveis de autoridade estatais e de atores políticos cuja resposta às ações possam afetar os seus resultados; (iv) a existência de elites variadas com interesses, também capazes de afetar os resultados; (v) públicos cujos interesses afetem o desenvolvimentos e os resultados das ações dos movimentos; (vi) simbolismos presentes na sociedade que de alguma forma condicionam a resposta aos movimentos bem como as suas ações; (vii) e a existência de eventos críticos na

sociedades. A relação entre estes sete componentes iria, segundo Goldstone, definir a dinâmica do movimento em estudo (Goldstone, 2004, p. 356).

Além de considerar que o conceito de oportunidade política pode comportar uma visão demasiado estruturalista e determinista da realidade, della Porta aponta ainda que uma abordagem do processo político dos movimentos sociais parece basear-se em conceções minimalistas e processuais da democracia, ao limitar o papel dos movimentos sociais a meros *inputs* do processo político (della Porta, 2013, pp. 3-5).

Vimos no primeiro capítulo que os *inputs*, que podem ser sob a forma de exigências ou apoios, são a razão pela qual emerge um sistema político, visto que traduzem a existência de exigências feitas por pessoas ou grupos que por sua vez, não conseguem satisfazer os seus desejos dentro da sociedade. Os movimentos sociais nascem muito antes de fazerem exigências ao sistema político. Outras ferramentas permitirão analisar de forma o mais completa possível o papel dos movimentos sociais, mas a estrutura de oportunidades políticas, ainda que tenha como objeto de estudo principal os movimentos sociais, atenta exatamente sobre os *inputs* que são, aos movimentos permitidos, não significando, por isso, uma visão redutora dos movimentos sociais, da participação política ou da democracia.

## Capítulo 3. Motivações e desafios

No início e decorrer da elaboração desta dissertação, a abordagem assumida foi sistémica. Como vimos no primeiro capítulo, uma análise sistémica supõe que as relações entre o sistema e o meio se caracterizam pelas *entradas* e *saídas*; onde os *inputs* (entradas) são as “exigências e apoios provenientes da sociedade” e os *outputs* (saídas) são as “respostas e decisões” ao que entra, que podem ter influência nas próximas exigências. Ao estudarmos o sistema político, acreditamos que este tem, pelas suas características, consequências para a sociedade, que se aplicam através de decisões autoritárias (Durand, 1992, p. 19; Pasquino, 2010, p. 12; Easton, 1957, p. 385).

As *entradas*, podem expressar exigências ou apoios. Como já frisamos, os *inputs* são a razão pela qual emerge um sistema político, já que a existência de exigências feitas por pessoas ou grupos transmite ao primeiro que estes não estão a conseguir satisfazer os seus desejos em sociedade. As exigências podem ou não ser discutidas dentro do sistema, dependendo de outras variáveis como o “acesso aos canais de comunicação” e o “conhecimento e qualidades políticas” para lidar com o assunto (tradução nossa; Easton, 1957, pp. 387-390).

E porque o ambiente político é definido pelo sistema político que nele se insere, pareceu-nos oportuno olhar para a estrutura de oportunidades políticas a partir de uma análise sistémica. Além disso, o que a própria teoria procura analisar, no fundo, é a relação entre as interferências exteriores ao sistema político e as respostas que este vai oferecer aos interferentes.

A intenção foi sempre estudar dentro do campo da participação política. Desde o início, questionei com que base é que um sistema político filtrava a participação política, ou seja, a que *inputs* é que este se demonstrava permissivo. A justificação estaria no nível de democraticidade do país? Ou dependendo do impacto que a participação iria ter no Estado, no regime ou no governo? Coloquei duas hipóteses: (a) o sistema político rejeita *inputs* de movimentos cujas ações abalem o Estado, o regime ou o governo, com a justificação de que estes são antidemocráticos (isto, falando de movimentos que utilizem modos não convencionais que impliquem um desafio à lei); (b) a participação política que consideramos não convencional destabiliza realmente o Estado, o regime ou o governo, ou desenrola-se em apoio a um grupo que participa de forma convencional, que já esteja institucionalizado, como é o caso dos partidos políticos. Esta segunda hipótese seria uma assunção de que a participação que realmente foge às normas, terá de ser arrebatadora o suficiente para destabilizar, ou então não é tão

diferenciada assim, e de alguma forma tem convivência por parte de grupos institucionalizados.

Já que uma parte considerável dos estudos sobre participação política, bem como dos autores abordados, utilizam os movimentos sociais para conduzir os seus argumentos e teorias, cabia-me perceber e esclarecer a natureza dos movimentos que eventualmente iria querer abordar. Movimentos sociais ou políticos? E os culturais?

Ainda que o sucesso dos movimentos possa não passar pela sua institucionalização, aqueles que procuram existir institucionalmente, precisariam de uma aprovação por parte do sistema político, que por sua vez, alberga os alvos das exigências do primeiro. Além disto, viemos a entender que um movimento que não procura mudar políticas, mas sim normas sociais e culturais, não recebe tanta atenção dos teóricos e estudiosos do modelo da estrutura de oportunidades políticas (Koopmans, 1999, p. 99). Ainda que esta não descarte a importância destes movimentos, ficamos esclarecidos sobre a razão pela qual não era tão pertinente contemplá-los: é que quando falamos de estrutura de oportunidades políticas – de uma estrutura – referimo-nos ao sistema político, que é a estrutura que oferece ou impede o acesso a certas oportunidades, então torna-se necessário que nos foquemos em movimentos que procuram fazer exigências políticas.

O interesse pelo modelo teórico da estrutura de oportunidades políticas veio da recusa de que se trata de um fator de sorte que os movimentos e indivíduos consigam injetar os seus *inputs* no sistema político; do questionamento de ideias como a de Gamson & Meyer, como vimos no segundo capítulo, que afirmam que é uma questão de acaso o sistema político se abrir, e que não há atividade por parte dos movimentos que provoque uma abertura ou o encerramento do sistema.

Tanto a leitura de autores portugueses como estrangeiros, permitiu que concluíssemos que os cidadãos, ainda que sejam céticos quanto à eficácia da participação política convencional, escolhem participar, principalmente através das eleições, como forma de influenciar a escolha dos decisores políticos e por isso as decisões políticas (Lisi, Marchi & Evans, 2013, p. 69). Ainda assim, sabemos que indivíduos e grupos escolhem atuar de forma não convencional, inclusive através do protesto, recorrendo por vezes à violência, num contexto em que a concretização dos seus objetivos por via institucional, não é possível (Goldstone, 2004, p. 360). O ambiente em que as diferentes modalidades conseguem sobreviver é, também, diferente, consoante a modalidade. E a estrutura de oportunidades políticas surge como uma forma de analisarmos os fatores impulsionadores ou constrangedores a determinada iniciativa política.

Aliado e completamente relacionado com o interesse em estudar a interação entre os movimentos sociais, mais precisamente, as suas exigências, e o Estado, urge como primeira preocupação fazer uma revisão de literatura sobre a teoria, com a intuição de que esta seria útil para explicar que qualquer atividade de participação política, através de movimentos sociais ou individual, requer a existência de oportunidades políticas.

Após a revisão de literatura, o objetivo passaria a ser colocá-la em prática. Primeiro, e porque a minha conceção inicial da teoria era que a sua aplicabilidade exigiria um “alvo” claro, procurei saber se em Portugal teria existido algum movimento ou iniciativa política relevante e de interesse para este estudo. Surge a ideia de explorar a Plataforma Laboral e Popular, da qual tive conhecimento através de cartazes que apelavam à abstenção nas eleições autárquicas de 2017. Ora, ainda que a Plataforma não se apresente como um movimento que faz exigências ao Estado ou ao governo, é sem dúvida anti sistémica, o que, numa perspetiva de análise sistémica e da teoria das estruturas das oportunidades políticas, faria sentido que fosse nosso objeto de análise. Uma das queixas da Plataforma Laboral e Popular é que organizações não partidárias estão completamente submissas aos interesses das organizações partidárias, e que partidos ditos revolucionários não passariam de reformistas; esta submissão em nada contribuiria “para promover qualquer resistência de vulto, que obrigue os governos a recuar ou mesmo a refrear as suas políticas reacionárias”<sup>1</sup>. Esta afirmação contribui para a nossa reflexão sobre as modalidades de participação política em uso em Portugal: há, em Portugal, participação política não institucionalizada (o que excluiria os sindicatos)? A participação política não institucionalizada que há, é suficientemente persistente para provocar ondas no sistema político? E, mais importante, existe, em Portugal, oportunidade política para participar pelos canais não institucionais?

No capítulo um havíamos referido precisamente que, segundo a análise comparativa de Teorell, Torcal & Montero, as atividades de participação política extra representativa na Europa ocidental, estão relacionadas à atividade partidária, sendo os partidos políticos os principais mobilizadores (2006, p. 351). Na análise dos autores, Portugal é o país em que é mais evidente que a mobilização partidária constitui uma barreira a outras formas de participação política (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 355).

Uma análise da estrutura de oportunidades políticas em Portugal, da perspetiva do sistema político, ou seja, do que este permite ou restringe para um determinado comportamento, como para uma atividade de participação política não convencional (greves, manifestações,...) teria, a meu ver, ou de contemplar um movimento, ou de ser respetiva a um período da história (contemporânea) de Portugal. Neste ponto, já era

---

<sup>1</sup> Consultado em <https://www.plp.org.pt/manifesto-fundador> a 26/03/2020.

tarde para traçar e elaborar esse tipo de estudo, além das leituras que restariam para fazer, e da dimensão do trabalho a que me propunha – fatores estes, de tempo e espaço, que acompanharam estas decisões que aqui partilho.

Enquanto me deparava com este conjunto de possibilidades mas também com as dificuldades inerentes ao início do estudo de cada uma delas, percebo, e como já fora referido, que é possível a construção de um modelo e, conseqüentemente, o estudo do mesmo, sem que haja um objeto para que este seja aplicado – Gamson & Meyer demonstraram precisamente esse desejo, de conceber um conceito (o de estrutura de oportunidades políticas) que permitisse examinar oportunidades políticas mesmo na ausência de movimentos desafiadores ao sistema político (Gamson & Meyer, 1996, p. 276).

Como desde cedo o meu interesse no estudo da participação política tinha foco nas atividades não convencionais e ilegais, o que me suscitava curiosidade e me parecia pertinente, já que estudos sobre eleições há vários, era perceber que oportunidades políticas existem em Portugal para a participação política não eleitoral. E como todo o debate da participação política surge do argumento de que a participação política é um elemento importante para a democracia, e por isso uma democracia de qualidade é onde os cidadãos participam ou podem participar de variadas formas, o meu objetivo passou a ser perceber qual a oportunidade política para a participação não eleitoral em Portugal. E, ao responder a esta questão, tirar umas breves conclusões sobre a qualidade da democracia portuguesa. Mas de novo surge o problema do tempo e da dimensão do presente trabalho, e a análise a que me queria propor, acaba por parecer inapropriada. Isto porque: ao contrário do que aconteceu no decorrer deste trabalho, onde expusemos e contrapusemos os vários autores, teria de definir as dimensões do conceito a que me iria cingir, o que poderia implicar a inclusão de dimensões menos relevantes para o contexto português e o descarte de outras que eu não tomaria como importantes (já que, como vimos, o modelo não se utiliza como uma regra e esquadro, o que implica um conhecimento panorâmico do contexto a ser estudado); sem objeto de estudo (um movimento social, uma iniciativa individual,..), ou seja, sem uma modalidade de participação política observável numa determinada ocorrência, teria de desenhar a estrutura de oportunidades políticas como um todo ou para uma determinada atividade de participação política.

O principal objetivo estava concluído: trazer os autores e a teoria da estrutura de oportunidades políticas para a realidade portuguesa nos estudos da participação política. Porém, queríamos realmente mostrar a aplicabilidade do modelo. O que é que em Portugal poderia ser estudado com o recurso à teoria?

Decidi, pelas razões anunciadas, não enveredar por uma via mais empírica. No entanto, não quisemos deixar de expor duas possibilidades de estudo à luz da teoria da estrutura de oportunidades políticas, com a possibilidade de serem aplicadas ao contexto português.

## **Capítulo 4. Possibilidades de investigação no contexto português**

Pelas razões expostas no capítulo anterior, propusemo-nos a fazer uma revisão de literatura de alguns conceitos e da teoria da estrutura de oportunidades políticas, ao invés de analisar ou verificar algum fenómeno político no contexto português com recurso a esta ferramenta. Quisemos ainda contribuir com algumas potencialidades que nos surgiram para investigação futura, com aplicação em Portugal.

Um olhar através da estrutura de oportunidades políticas sobre a participação política, permitiria, seguindo a nossa lógica, perceber: qual a oportunidade política para a participação não eleitoral, em Portugal, e quais são os incentivos ou constrangimentos às várias atividades de participação política que não sejam o voto; permitiria também perceber qual o efeito do nível de descentralização na participação política, através, por exemplo, de um estudo sobre as consequências da reorganização administrativa de 2013. Deixamos então algumas considerações teóricas e sugestões para que, futuramente, se pondere utilizar a estrutura de oportunidades políticas como ferramenta para uma abordagem diferente e objetiva sobre a participação política em Portugal, contribuindo assim para os estudos sobre a qualidade da democracia portuguesa.

### **4.1 Oportunidade política para a participação não eleitoral**

As atividades políticas de conflito deixaram de ser um sinal negativo para a democracia de um país, demonstrando sim a capacidade de mobilização social de uma determinada sociedade; desafiam as elites, económica e política, e questionam o *status quo*, promovendo mudanças sociais. A participação política, de forma geral, mas sobretudo as atividades de protesto, permite que os cidadãos sejam os protagonistas da vida civil e política de um país, assegurando, assim, uma melhor representação dos seus interesses; ao contrário das eleições, as atividades de protesto permitem aos cidadãos expressar as suas preferências em qualquer altura, e não apenas quando são chamados para o fazer (Quaranta, 2015, pp. 1-2).

Relembramos que, segundo Vrábliková (2014), são indicadores de participação não eleitoral: assinar uma petição, participar numa manifestação, num comício ou num

encontro político, entrar em contacto com um político ou funcionário público com o objetivo de transmitir uma opinião, doar ou angariar dinheiro para uma atividade política ou social, ou entrar em contacto com os órgãos de comunicação, também para transmitir uma opinião (Vráblíková, 2014, p. 213).

Referimos também que existe uma relação entre o nível de participação não eleitoral que se desenrola num país, assim como a quantidade de movimentos sociais existentes, e o nível de democratização do mesmo – uma correlação positiva: mais participação não eleitoral em democracias mais desenvolvidas (Vráblíková, 2014, p. 205; Goldstone, 2004, p. 333; Tarrow, 2011, p. 179).

Lisi, Marchi & Evans fizeram um estudo com o objetivo de identificar os elementos que limitam o potencial de participação, procurando especificar quais as principais forças de bloqueio e os constrangimentos da participação em Portugal, bem como medir a perceção da eficácia das várias formas de participação política (2013, p. 54). Ora, se falamos em forças de bloqueio e em constrangimentos à participação, falamos da estrutura de oportunidades políticas de Portugal.

A análise de Lisi, Marchi & Evans teve por base um inquérito aplicado no âmbito do “Barômetro da Qualidade da Democracia” em Portugal, e trata a avaliação da participação política por parte dos cidadãos. Procuram perceber que fatores é que, segundo a perspetiva dos inquiridos, influenciam a participação política, e perceber sobretudo que fatores é que atuam como constrangedores às atividades de participação; o segundo bloco de perguntas procura medir a perceção da eficácia das várias formas de participação política, segundo os inquiridos (2013, p. 54).

Esse artigo é um estudo de perceção: os fatores de bloqueio da participação, segundo os portugueses. E isto é extremamente importante, aliás, os politólogos portugueses fizeram e fazem trabalhos interessantes e pertinentes quanto à perceção dos cidadãos sobre as várias questões que a Ciência Política trata, como a qualidade da democracia. Vimos a importância que a perceção tem para a estrutura de oportunidades políticas. Mas o que a teoria nos pede é que tracemos a real estrutura, independentemente de como esta é percecionada. Quando esse trabalho for feito, será certamente importante não descurar os dados relativos à perceção. Até porque mesmo a perceção nos fornece informações sobre a estrutura real. Por exemplo, os portugueses continuam a sentir que a forma como funcionam os partidos políticos e os sindicatos é um constrangimento à sua participação política, mas caso isto não esteja legalmente expresso, haverá uma outra razão que fundamenta essa perceção: a estrutura pode ter sofrido uma transformação, que nem sempre é perceptível para os cidadãos; ou a

estrutura pode oferecer oportunidades que as elites políticas não estão a garantir. O estudo sistémico que utilize a teoria da estrutura de oportunidades políticas, complementado com inquéritos relativos à perceção, pode constituir um firme contributo para os estudos da qualidade da democracia de um país.

Passando então a algumas considerações sobre a participação política em Portugal, sabemos que a maioria dos portugueses está convencida de que, em Portugal, as greves e as manifestações – formas de participação extra representativas – estão fortemente controladas pelos sindicatos ou pelos partidos políticos; a maioria da população considera, também, que a forma como os partidos funcionam, limita a participação dos cidadãos por outras vias (Pinto, Magalhães, Sousa & Gorbunova, 2012, p. 6).

Já tínhamos notado que a mobilização cívica em Portugal é baixa, comparada com outras democracias europeias (Lisi, Marchi & Evans, 2013, p. 68) e que mesmo a atividade política extra representativa, está relacionada com atividade partidária (Teorell, Torcal & Montero, 2006, p. 351). Isto leva-nos a crer que a fraca participação não eleitoral pode estar relacionada com a perceção dos cidadãos de instrumentalização da mobilização por parte das organizações políticas (Lisi, Marchi & Evans, 2013, p. 69).

Ainda que todos os anos, em Portugal, se verifique uma percentagem considerável de abstenção nas eleições (legislativas, presidenciais e autárquicas), os cidadãos não parecem complementar, proporcionalmente, a quebra da participação convencional com outras modalidades de participação política (Lisi, Marchi & Evans, 2013, p. 68). Num outro estudo, de medição da avaliação subjetiva dos portugueses sobre a qualidade da democracia portuguesa, as autoras concluem que, de forma geral, os portugueses demonstram estar satisfeitos com o funcionamento das eleições, bem como com a garantia de outras liberdades cívicas, porém, consideram que a participação não é promovida para além dos momentos eleitorais (Gorbunova, Sanches & Lobo, 2015, p. 17). A importância do estudo da participação política para a qualidade da democracia portuguesa é clara quando percebemos que o abstencionismo eleitoral, entre outros fenómenos consequentes, traduz, precisamente, a avaliação negativa que os cidadãos fazem à democracia portuguesa (Teixeira, 2018, p. 123).

Em suma, o que propomos é uma análise da participação política em Portugal que vá além dos estudos da participação eleitoral ou abstenção e dos estudos de perceção, ainda que estes nos tragam informações muito pertinentes. A utilização da teoria da estrutura de oportunidades políticas permite-nos tirar conclusões mais objetivas sobre a oportunidade para participar sob as várias modalidades, ao mesmo tempo que

contribui para os dados sobre a qualidade da democracia portuguesa, visto que a participação política é um elemento considerado essencial para uma democracia de qualidade.

## **4.2 Descentralização institucional e participação política**

Para Quaranta, o nível de descentralização é uma característica do Estado que deve ser considerada quando falamos da sua abertura para o protesto. Como já vimos anteriormente, Estados descentralizados oferecem mais chances para influenciar o processo de tomada de decisão, porém, têm menos capacidade para agir (2015, pp. 9-10). A força do Estado poderá depender também do domínio que este tem sob certas políticas (Kriesi *et al.*, 2002, p. 26).

Estabelecemos uma relação entre os níveis de descentralização institucional e a estrutura de oportunidades políticas, já que descentralização implica um aumento do número de atores políticos o que, por consequência, implica a multiplicação de pontos de acesso ao sistema político e assim, mais chances de influenciar os processos de tomada de decisão (Quaranta, 2013, p. 502; Kriesi *et al.*, 2002, p. 28). A descentralização acaba por provocar maiores níveis de competição entre os atores políticos o que, por sua vez, vai despertar os cidadãos para o envolvimento por outra via que não a eleitoral (Vráblíková, 2014, p. 208).

Como já referimos, quando os processos de tomada de decisão são centralizados, existem menos canais de influência e por isso, menos opções disponíveis para os cidadãos exercerem influência; Estados centralizados costumam ser mais eficazes na implementação de políticas, porém, tendem a não considerar participantes de modos não eleitorais (Vráblíková, 2014, p. 206). Podemos então estabelecer a relação entre o grau de centralização do poder estatal e a abertura à participação não eleitoral – Quaranta sugere, mais especificamente, que o protesto político depende bastante do nível de descentralização institucional; segundo o autor, o fenómeno do protesto político é importante para as democracias contemporâneas pois desafia as elites e questiona o *status quo*, promovendo mudanças sociais – a descentralização, enquanto elemento do contexto institucional, ajudaria a explicar diferenças a nível transnacional relativamente ao protesto (Quaranta, 2013, p. 502).

A descentralização institucional contempla a descentralização política, a descentralização fiscal e a administrativa. A política, refere-se à “eleição direta de

executivos e legislaturas subnacionais”, a fiscal atribui, às autoridades, “maior autoridade sob a taxação, empréstimos, e decisões de gastos”, a descentralização administrativa, “dá aos governos subnacionais a autoridade para definir objetivos e implementar políticas” (Stoyan & Niedzwiecki, 2018, p. 27).

Segundo Vrábliková, pode-se esperar que o tipo de descentralização e a participação não eleitoral assumam as seguintes relações: (a) que se estabeleça uma correlação positiva entre descentralização territorial e participação não eleitoral individual, (b) que haja uma correlação positiva entre descentralização horizontal e participação não eleitoral individual e (c) uma correlação positiva entre o número de partidos no parlamento e participação não eleitoral individual (Vrábliková, 2014, p. 208). A última hipótese que a autora coloca é discutível no sentido em que um sistema político multipartidário pressupõe mais cooperação que competitividade, devido à necessidade de formar governo. Isto quer dizer que apenas a descentralização que implica uma divisão e não uma partilha de responsabilidades, constitui uma estrutura de oportunidade aberta para a participação não eleitoral (Vrábliková, 2014, p. 209). Ou seja, a existência de vários partidos políticos, não reflete um aumento de participação não eleitoral. Esta variável tem influência negativa na participação não eleitoral, por traduzir descentralização através da partilha de poder (Vrábliková, 2014, p. 209).

No fundo, o grau de descentralização é importante já que aumenta a probabilidade de acesso ao sistema político, pois implica uma multiplicação de atores políticos, o que enfraquece o Estado, reduzindo assim a capacidade do Estado para agir. Esta configuração traduz-se numa redução do custo do protesto (Quaranta, 2015, p. 98).

As oportunidades políticas que os cidadãos têm para influenciar o processo de tomada de decisões políticas depende da configuração do sistema político. Ora, existem mais oportunidades políticas quando este processo ocorre, de alguma forma, mais perto dos cidadãos, o que acontece num cenário de descentralização – prevê-se, assim, uma associação positiva entre a descentralização e a propensão individual para participar politicamente, especialmente através de atividades de protesto (Quaranta, 2015, p. 98).

Contrário à ideia de que uma democracia avançada é acompanhada pelo processo de descentralização, Pickvance afirma que a descentralização pode ter tantas desvantagens como a centralização e que estes fatores não implicam, necessariamente, uma melhor democracia ou menos democracia, respetivamente (Pickvance, 1997, p. 129). O autor critica inclusive as medidas frequentemente utilizadas para avaliar a democracia ao nível local, são elas: a existência de eleições através das quais os políticos locais são eleitos; o nível de participação nessas eleições locais (que traduz o interesse dos

eleitores e, portanto, uma democracia saudável); e até que ponto o governo local aceita, no seu processo de tomada de decisão, os *inputs* dos cidadãos (Pickvance, 1997, p. 131).

Ainda que consideremos que, de facto, a descentralização pareça ser um fator com bastante influência nos níveis de participação e, sobretudo, na dimensão da participação não eleitoral, convém que compreendamos alguns argumentos de oposição. Segundo Pickvance, e no sentido de demonstrar alguma ineficácia que as ferramentas de medição da democracia local supra mencionadas possam ter, existem algumas considerações a tecer: (i) o nível até ao qual os políticos locais podem, de facto, exercer poder, é restrito, já que os constrangimentos estruturais locais e económicos nos quais eles estão inseridos, são bastante fortes; (ii) as pessoas podem votar menos ao nível local por considerarem que há controlo central e, aqui, as eleições locais deixam de ser um indicador fidedigno da satisfação com as políticas locais; (iii) a abertura do governo local aos *inputs* públicos pode não ser um indicador de democracia, já que o governo local pode seleccionar apenas as exigências e apoios que lhe são conveniente; ainda uma quarta consideração do autor, que aponta que os eleitos podem não ter um papel desinteressado na política local (Pickvance, 1997, p. 132).

O autor acrescenta ainda que a descentralização é apenas uma das várias influências no desenvolvimento e sucesso dos movimentos sociais, estabelecendo-se assim uma correlação fraca entre estes dois fatores (Pickvance, 1997, p. 137). Existem outros aspetos do contexto político que afetariam os movimentos sociais: o tipo de regime e o direito a formar associações; a efetividade dos partidos políticos (que reduz a probabilidade de desenvolvimento de movimentos sociais); a abertura do governo, central ou local, às exigências dos movimentos; regras eleitorais sobre a representação de pequenos partidos no parlamento (pode dividir ou deslocar a atividade dos movimentos); o grau de descentralização de tomada de decisões; a disponibilidade de recursos e de apoio dos meios de comunicação; e as estratégias do governo sob os movimentos: de repressão, de cooperação, etc. (Pickvance, 1997, pp. 137-138). Estes fatores corroboram – uns num nível mais macro, outros micro – as dimensões da estrutura de oportunidades políticas que afetam a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais. Os autores discordam, no fundo, na proporção em que a descentralização influencia os movimentos sociais.

O objetivo era fazermos uma brevíssima revisão sobre a descentralização, de forma a salientar que há uma relação – dependendo dos autores, pode ser mais forte ou menos óbvia – entre o nível de descentralização e a participação política, incluindo a não eleitoral.

Através de Pickvance (1997) conseguimos ter uma noção sobre de que forma a democracia pode ser medida ao nível local. Ainda que o nosso estudo muito tenha a ver com a qualidade da democracia, não é o nosso foco. No entanto, a terceira ferramenta que o autor nos traz para medir a democracia ao nível local (que ele, mais tarde, crítica), evidencia a utilidade da estrutura de oportunidades políticas para a política local. Até que ponto o governo local aceita, no seu processo de tomada de decisão, *inputs* dos cidadãos? Pois ainda que assumamos que o governo local pode filtrar a entrada de exigências e apoios de acordo com os seus interesses, um olhar com o auxílio do modelo teórico que apresentamos salientaria essas incoerências, entre o que o governo aceita, institucionalmente, e o que ele decide, de facto, aceitar.

Em 2013, o poder local em Portugal sofre uma reorganização administrativa, que resultou na diminuição do número de freguesias, através da união de várias freguesias. Os objetivos desta reforma eram sobretudo ao nível da redução de encargos financeiros, com a promessa de que, ao nível administrativo, os cidadãos veriam uma melhoria dos serviços oferecidos.

Estabelecemos uma relação entre descentralização e participação política, afirmando que haveria uma correlação positiva: quanto maior é o grau de descentralização institucional, mais participação política se verifica, com diferenças sobretudo quanto à participação não eleitoral. Sendo assim, a centralização levaria a que o oposto acontecesse. Terá havido, em Portugal, após a extinção de várias freguesias, mudanças relevantes nos níveis de participação política, comparativamente ao que antes da reforma se verificava? Lançamos assim esta possibilidade de investigação, que propõe corroborar ou contrariar a relação direta entre descentralização e os níveis de participação política, através da lente teórica da estrutura de oportunidades políticas.

## Considerações finais

Iniciamos este estudo a relacionar os conceitos de democracia, qualidade da democracia, participação política – o qual estendemos para participação não eleitoral – e movimentos sociais. A explanação e relação que fizemos entre estes cinco conceitos foi essencial para conduzirmos a nossa abordagem. Seguimos uma visão sistémica já que, como pudemos constatar, a teoria da estrutura de oportunidades políticas procura perceber como funciona a filtragem dos *inputs* no sistema político, *inputs* esses que podem traduzir exigências ou apoios por parte dos proponentes.

Votar é considerado um ato essencial de cidadania, o principal mecanismo de representação e de prestação de contas de líderes políticos num regime democrático, porém, são as atividades de protesto que transmitem aos cidadãos que eles são os verdadeiros protagonistas da vida política e civil do seu país e, ao contrário das eleições, este tipo de atividades permite que expressem as suas preferências em qualquer altura, e não apenas quando são incentivados a fazê-lo. A participação política constitui um fator fundamental na análise da qualidade da democracia de um país, agora que a maioria dos países não estão preocupados com uma transição de regime, mas sim com a consolidação e melhoramento do mesmo.

Definimos democracia como a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, na qual estes devem ter a oportunidade de formular as suas preferências, partilhá-las através de ações individuais ou coletivas, e ver as suas preferências ser consideradas com igualdade entre os cidadãos, sem sofrer algum tipo de discriminação. Expusemos autores que apresentam uma conceção processual da democracia, já que reúnem elementos consensuais para a definição do conceito, além de que não era o nosso objetivo entrar a fundo no conceito de democracia.

Para um contributo mais próximo à realidade e interessado em responder aos anseios da população, é preciso estudar mais as diversas modalidades de participação política, e não cair na tentação do conceito minimalista de democracia, no qual as eleições são requisito principal para determinar se um país é ou não democrático. Os politólogos portugueses trabalham a qualidade da democracia de forma bastante prática, analisando a perspetiva dos cidadãos em relação a este e outros temas que a Ciência Política trata. Parece-nos original e oportuno fazer também uma análise objetiva sobre a forma como o sistema político recebe as atividades de participação política, sejam elas votar ou não eleitorais.

Existem várias formas de enquadrar as atividades de participação política, sendo que a mais usual é a dicotomia convencional/ não convencional. Apresentamos a distinção entre três conjuntos de modalidades de participação política: as clássicas ortodoxas (reconhecidas pelas normas legais), as recentes heterodoxas (não são legalmente reconhecidas, não são ilegais, mas são aceites), e as que são parcialmente ou integralmente ilegais e que, por isso, desafiam as bases do sistema político. As duas primeiras fazem parte do grupo da participação convencional e a última, não convencional. Apresentamos também uma proposta alternativa que contraria esta polarização, através da distinção dois canais de expressão e dois mecanismos de influência da participação política, já que a dicotomia convencional/ não convencional não é intemporal, pois o entendimento do que é convencional ou não depende do contexto temporal e espacial.

Vimos que na Europa Ocidental as atividades de participação política extra representativas estão sobretudo ligadas à atividade partidária. Em Portugal os partidos políticos demonstram ser os principais mobilizadores, como acontece noutras democracias jovens. Ainda que os cidadãos que optam por participar de forma convencional, não excluam participar através de outras modalidades, um aumento na abstenção não se parece traduzir, em Portugal, num aumento de atividades de outras modalidades de participação política.

Ainda que os movimentos sociais não sejam o nosso objeto de estudo, a teoria da estrutura de oportunidades políticas surge como um dos três fatores de análise mais utilizados para o estudo da emergência e do desenvolvimento desses movimentos, ao lado de “estruturas mobilizadoras” e de “processos de enquadramento”, e por isso, mesmo ao longo do nosso trabalho, fizemos uso de “movimentos sociais” para nos auxiliar a visionar um alvo da teoria, ainda que o estudo da teoria em si dispense a existência de movimentos desafiadores. Um estudo com contributos das três abordagens seria bastante rico para a análise de um ou dos movimentos sociais como um todo, mas a teoria que selecionamos revela-se mais adequada para estudar a participação política, mesmo que não seja com recurso a movimentos sociais.

A estrutura de oportunidades políticas funciona como um recurso teórico para definir as características do ambiente externo aos movimentos, relevante para a emergência e desenvolvimento dos mesmos. Assumimos que os moldes em que a ação coletiva se mobiliza derivam fortemente de variações na oportunidade, assumindo, conseqüentemente, que a escolha da forma de participação política é dependente das oportunidades que a estrutura de um determinado contexto oferece. Eisinger (1973) foi o primeiro a reportar a relação entre o ambiente político e o comportamento político,

especialmente expressa na incidência do protesto. A estrutura de oportunidades políticas pode ser definida como um filtro entre a mobilização dos movimentos e a escolha de estratégias que este pode tomar, dentro das oportunidades disponibilizadas pelo sistema político, bem como a capacidade que estes movimentos possam ter para alterar o ambiente em que se encontram inseridos.

Um sistema político pode apresentar uma estrutura de oportunidades aberta se o governo for responsivo às exigências dos cidadãos, fechada se não o for, e mista se apresentar traços da aberta e da fechada. Vimos que o fator perceção se revela importante na ideia do nível de abertura que apresenta determinado sistema e respetiva estrutura de oportunidades políticas. Reunimos as dimensões mais abordadas na teoria, ou seja, os aspetos que os autores acreditam que são os mais relevantes para a oportunidade: a abertura de acesso ao poder, a mudança de alinhamentos político, a disponibilidade de aliados influentes e o afastamento entre e dentro das elites.

Ainda que estejam definidas estas dimensões relativamente consensuais da teoria, os críticos apontam que um problema dos teóricos é que tendem a agrupar as dimensões que consideram mais oportunas para o seu estudo, tornando a teoria demasiado abrangente ou muito estrita, entre outras sugestões críticas mencionadas no segundo capítulo, que, como vimos, não colidem com o que nos propusemos fazer com a teoria.

Os nossos objetivos passavam por fazer uma revisão de literatura do modelo teórico da estrutura de oportunidades políticas e contribuir com sugestões para investigações futuras no contexto português. É habitual que as possibilidades de investigação sejam apresentadas nas considerações finais de um trabalho. Escolhemos dedicar um capítulo a esta questão dado que já havíamos reunido informações consideráveis sobre a oportunidade política para a participação não eleitoral e sobre a relação entre a descentralização institucional e a participação política, tópicos presentes no último capítulo.

## Referências bibliográficas

- Abdel-Samad, M. (2014). Why reform not revolution: a political opportunity analysis of Morocco 2011 protests movement. *Journal of North African Studies*, 19(5), 792-809.
- Burstein, P., Einwhoner, R. L., & Hollander, J. A. (2005). The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective. Em J. C. Jenkins, & B. Klandermans (Edits.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements* (pp. 135-144).
- Carlos, E. (2011). Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39), 153-166.
- Ceka, B., & Magalhães, P. C. (2016). How People Understand Democracy: A Social Dominance Approach. Em M. Ferrín, & H. Kriesi (Edits.), *How Europeans View and Evaluate Democracy* (pp. 90-110). Oxford: Oxford University Press.
- Costa Lobo, M., Jalali, C., & Ferreira da Silva, F. (2013). Responsividade política em Portugal: retrato de um processo de deterioração em curso. Em A. Costa Pinto, L. Sousa, & P. Magalhães (Edits.), *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos*. Lisboa, 211-240: Imprensa de Ciências Sociais.
- Costa Pinto, A., Magalhães, P., Sousa, L., & Gorbunova, E. (2012). *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos - Relatório I*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Dahl, R. A. (1971). Democratization and Public Opposition. Em R. A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (pp. 1-16). New Haven: Yale University Press.
- della Porta, D. (2013). Political opportunity/ political opportunity structure. Em D. A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Edits.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements* (pp. 1-6). Blackwell Publishing Ltd.
- Diamond, L., & Morlino, L. (October de 2004). The Quality of Democracy, an overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Durand, D. (1992). *A Sistemica* (5ª ed.). (J. L. Matos, Trad.) Lisboa: Dinalivro.
- Easton, D. (Abril de 1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.

- Eisinger, P. K. (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review*, 67(1), 11-28.
- Gamson, W. A., & Meyer, D. S. (1996). Framing political opportunity. Em D. McAdam, J. D. McCarthy, & Z. N. Mayer (Edits.), *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 275-290). New York: Cambridge University Press.
- Goldstone, J. A. (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society*, 33, 333-365.
- Goldstone, J. A., & Tilly, C. (2001). Threat (and opportunity): popular action and state response in the dynamics of contentious action . Em R. Aminzade, J. Goldstone, D. McAdam, E. Perry, W. Sewell, S. Tarrow, & C. Tilly (Edits.), *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics* (pp. 179-194). Cambridge University Press.
- Goodwin, J., & Jasper, J. M. (1999). Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory. *Sociological Forum*, 14(1), 27-54.
- Gorbunova, E., Sanches, E., & Costa Lobo, M. (2015). A satisfação com a Democracia. (J. Ferrão, & A. Delicado, Edits.) *Portugal Social em Mudança: Portugal no contexto europeu em anos de crise*, 9-17.
- Hernández, E. (2016). Europeans' Views of Democracy: The Core Elements of Democracy. Em M. Ferrín, & H. Kriesi (Edits.), *How Europeans View and Evaluate Democracy* (pp. 43-63). Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, J. C. (2005). Social Movements, Political Representation, and the State: An Agenda and Comparative Framework. Em J. C. Jenkins, & B. Klandermans (Edits.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements* (pp. 7-16). London: UCL Press Limited.
- Jenkins, J. C., & Klandermans, B. (2005). The Politics of Social Protest. Em J. C. Jenkins, & B. Klandermans (Edits.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements* (pp. 2-6). London: UCL Press Limited.
- Kekic, L. (2006). The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*, 1-11.

- Kitschelt, H. P. (Janeiro de 1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16(1), 57-85.
- Koopmans, R. (1999). Political. Opportunity. Structure. Some Splitting to Balance the Lumpings. *Sociological Forum*, 14(1), 93-105.
- Kriesi, H. (2005). The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. Em J. C. Jenkins, & B. Klandermans (Edits.), *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements* (pp. 83-98). London: UCL Press Limited.
- Kriesi, H., Koopmans, R., Duyvendak, J. W., & Giugni, M. G. (2002). *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. London: UCL Press.
- Lijphart, A. (2012). The Consensus Model of Democracy. Em A. Lijphart, *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries* (2<sup>o</sup> ed., pp. 30-45). Michigan: Yale University Press.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. Em S. M. Lipset, & S. Rokkan (Edits.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (pp. 1-64). New York: Free Press.
- Lisi, M., Marchi, R., & Evans, A. M. (2013). Participação política e qualidade da democracia. Em A. C. Pinto, L. Sousa, & P. Magalhães, *A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos* (pp. 51-77). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- McAdam, D. (1996). Conceptual origins, current problems, future directions. Em D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Edits.), *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 23-40). New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. N. (1996). Introduction: Opportunities, mobilizing structures, and framing processes - toward a synthetic, comparative perspective on social movements. Em D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Edits.), *Comparative Perspectives on Social Movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 1-20). New York: Cambridge University Press.

- Meyer, D. S. (2004). Protest and Political Opportunities. *Annual Review of Sociology*, 30, 125-145.
- Milbrath, L. W. (1981). Political participation. Em S. L. Long (Ed.), *The Handbook of Political Behavior* (Vol. 4, pp. 197-240). New York: Plenum Press.
- Pasquino, G. (2010). *Curso de Ciência Política* (2ª ed.). (A. S. Mota, Trad.) Cascais: Príncípa Editora, Lda.
- Pickvance, C. G. (1997). Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a sceptical approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(2), 129-142.
- Quaranta, M. (2013). The impact of institutional decentralization on protest in Western Europe. *International Political Science Review*, 34(5), 503-518.
- Quaranta, M. (2015). *Political Protest in Western Europe: Exploring the Role of Context in Political Action*. Switzerland: Springer.
- Rennó, L. R. (2003). Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*(21), 71-82.
- Rootes, C. (1999). Political Opportunity Structures: promise, problems and prospect. *La Lettre de la maison Française d'Oxford*(10), 75-97.
- Schumpeter, J. A. (2003). Another Theory of Democracy. Em J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (pp. 269-283). George Allen & Unwin.
- Stoyan, A. T., & Niedzwiecki, S. (2018). Decentralization and democratic participation: The effect of subnational self-rule on voting in Latin America and the Caribbean. *Electoral Studies*, 53, 26-35.
- Tarrow, S. (1996). States and opportunities: the political structuring of social movements. Em D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Edits.), *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* (pp. 41-61). New York: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. G. (2011). Threat, Opportunities and Regimes. Em S. G. Tarrow, *Power in Movement: social movements and contentious politics* (3ª ed., pp. 157-180). New York: Cambridge University Press.

- Teixeira, C. P. (2018). *Qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tilly, C. (1979). Social Movements and National Politics. *Conference on Organizing Women*, (pp. 1-30). Stockholm.
- Vráblíková, K. (2014). How Context Matters? Mobilization, Political Opportunity Structures, and Nonelectoral Political Participation in Old and New Democracies. *Comparative Political Studies*, 47 (2), 203-229.
- Weber, M. (1946). From Max Weber: Essays in Sociology. Em H. H. Gerth, & C. W. Mills (Edits.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (H. H. Gerth, & C. W. Mills, Trads., pp. 333-340). New York: Oxford University Press.